

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Andreas Barz

Das Ende der Neutralität

Die neutralen Staaten im Wandel der Weltpolitik

Anton Pelinka

Österreich: Was bleibt von den Besonderheiten?

Wolf Linder

Die Schweiz zwischen Isolation und Integration

David M. Farrell

Irland: Noch immer ein ungewöhnlicher Fall?

B 47–48/92

13. November 1992

Andreas Barz, Dr. phil., geb. 1961; wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Kaiserslautern, Fachgebiet Politikwissenschaft.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit Jürgen Plöhn) Das Saarland, in: Falk Esche/Jürgen Hartmann (Hrsg.), Handbuch der deutschen Bundesländer, Frankfurt-New York 1990; Der Mythos Neutralität, Pfaffenweiler 1992.

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

Veröffentlichungen u. a.: Dynamische Demokratie. Zur konkreten Utopie gesellschaftlicher Gleichheit, Stuttgart 1974; Sozialdemokratie in Europa. Macht ohne Grundsätze oder Grundsätze ohne Macht?, Wien 1980; Modellfall Österreich? Möglichkeiten und Grenzen der Sozialpartnerschaft, Wien 1981; Zur österreichischen Identität. Zwischen deutscher Vereinigung und Mitteleuropa, Wien 1990.

Wolf Linder, Dr. phil., geb. 1944; Direktor des Forschungszentrums für schweizerische Politik und Inhaber des Lehrstuhls für Politikwissenschaft an der Universität Bern.

Veröffentlichungen u. a.: Inflation législative, Lausanne 1985; Politische Entscheidung und Gesetzesvollzug in der Schweiz, Bern 1987; zahlreiche weitere Publikationen zur Verwaltungs- und Evaluationsforschung und zur schweizerischen Politik.

David M. Farrell, geb. 1960; Jean Monnet – Dozent für Europäische Politik am Department of Government der Universität Manchester

Veröffentlichungen: (Mithrsg.) Electoral Strategies and Political Marketing, Basingstoke (Großbritannien) 1992; zahlreiche Publikationen zu Parteien und Wahlen.



ISSN 0479-611 X

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

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Heinz Ulrich Brinkmann, Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 5500 Trier, Tel 06 51/4 60 41 86, möglichst Telefax 06 51/4 60 41 53, 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 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;

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

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Das Ende der Neutralität

Die neutralen Staaten im Wandel der Weltpolitik

I. Neutralität und die Ost-West-Beziehungen

1. Zur Begrifflichkeit

Das Recht auf Neutralität entwickelte sich als Gewohnheitsrecht und wurde 1907 in der V. Haager Konvention betreffend den Landkrieg, in der XIII. Haager Konvention betreffend den Seekrieg und 1923 durch die Haager Luftkriegsregeln als internationales Recht kodifiziert. Die Erklärung der gewöhnlichen, einfachen oder Ad-hoc-Neutralität erfolgt im Zusammenhang mit einer militärischen Auseinandersetzung. Rechte sowie Pflichten ergeben sich aus der Nichtbeteiligung am Krieg. Sie folgen dem Grundsatz der Gleichbehandlung der kriegführenden Staaten und fließen in eine Vielzahl detaillierter Regelungen für Land-, See- und Luftkriege in politischer, militärischer und wirtschaftlicher Hinsicht ein¹.

Die Begründung einer dauerhaften, immerwährenden bzw. permanenten Neutralität erfolgt durch einen für alle Beteiligten verbindlichen Vertrag oder aber durch eine von allen Betroffenen anerkannte einseitige Erklärung des neutralen Staates². Sie begründet Rechte und Pflichten in Kriegs- und in Friedenszeiten – die sogenannten Vorwirkungen der permanenten Neutralität in militärischer, wirtschaftlicher und politischer Hinsicht –, um Unabhängigkeit und Souveränität nach innen und außen zu sichern. Aufgabe und Ziel der Neutralitätspolitik ist es, im Spannungsfeld zwischen den Vorwirkungen einerseits und den Anforderungen aus politischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten der internationalen

Beziehungen andererseits zu einer glaubwürdigen Haltung zu finden. Sie umfaßt die Außen-, Sicherheits- und Wirtschaftspolitik sowie diejenigen Bereiche der Innenpolitik, deren Vorschriften und Maßnahmen der Sicherung der Neutralität dienen. Die gleiche politische Haltung verfolgen traditionell oder faktisch neutrale Staaten. Im Unterschied zu den permanent neutralen Staaten ist ihre Neutralität nicht durch einen internationalen Vertrag garantiert³. Quasi-Neutralität ist die Sicherung der Souveränität eines Staates durch einen multilateralen Vertrag, der den Begriff „Neutralität“ zwar nicht ausdrücklich erwähnt, aber dem Staat die Rechte und die Pflichten der permanenten Neutralität auferlegt.

Um den neutralen Staaten als Akteuren der internationalen Politik gerecht zu werden, spricht Daniel Frei von der Neutralität als Funktion. Machtposition, Funktion und politischer Handlungsspielraum des Neutralen in einem Kräfte-dreieck mit zwei Konfliktparteien leiten sich aus sechs Dimensionen und deren Verknüpfung ab. Die Wirksamkeit einer funktional verstandenen Neutralität beruht auf grundsätzlichen politischen Einstellungen, Interessen und wechselseitigen Beziehungen innerhalb der Kräftekonfiguration sowie nach außen. Die Politik der Konfliktparteien gegenüber dem Neutralen und umgekehrt des Neutralen gegenüber den Konfliktparteien spielt eine bedeutende Rolle⁴. Sie wird durch die politischen Ziele in einem Konflikt definiert: Die sachliche Betroffenheit durch einen Konflikt, aber auch die geographische Nähe zu ihm beeinflussen die Festlegung dieser Ziele⁵. Sie reflektieren zugleich die Existenz und den Einfluß weiterer Kräftekonfigurationen. Die letzte von Frei genannte Dimension einer funktional verstandenen Neutralität berücksichtigt eine normative, unter Umständen ideologische und moralisierende Komponente, d. h. die grundsätzliche Hal-

1 Vgl. Ulrich Scheuner, *Die Neutralität im heutigen Völkerrecht*, Köln-Opladen 1969; Josef Köpfer, *Die Neutralität im Wandel der Erscheinungsformen militärischer Auseinandersetzungen*, München 1975.

2 Vgl. Manfred Rotter, *Die dauernde Neutralität*, Berlin 1981, S. 31–51; Stephan Verosta, *Die dauernde Neutralität*, Wien 1967, S. 66 ff., 79 ff.; Michael Schweitzer, *Dauernde Neutralität und europäische Integration*, Wien–New York 1977, S. 95 ff., 109 ff.

3 Vgl. S. Verosta (Anm. 2), S. 18 ff.; M. Schweitzer (Anm. 2), S. 34 f.

4 Vgl. Daniel Frei, *Dimensionen neutraler Politik*, Genf 1969, S. 15 ff., 58 ff.

5 Vgl. ebd., S. 109 ff., 127 ff.

tung, die der Neutralität entgegengebracht wird. Mit ihr definieren und legitimieren Neutrale ihr Handeln in der politischen Umwelt⁶. Doch statt von der Möglichkeit einer ideologiekritischen Diskussion der Neutralität Gebrauch zu machen, wird sie vorwiegend als sicherheitspolitisches Phänomen behandelt⁷.

2. Neutrale Staaten als Akteure der internationalen Politik

Als Akteure der internationalen Beziehungen spielten die neutralen Staaten eine im allgemeinen untergeordnete Rolle. Diese resultierte nicht zuletzt daraus, daß der Status als rechtliche Handlungsdeterminante Verhaltenserwartungen stabilisierte und so in gewisser Weise den Status quo institutionalisierte; die politische Handlungsdeterminante Glaubwürdigkeit der Neutralität verstärkte diese Entwicklung⁸.

Zu den klassischen Aufgaben neutraler Staaten gehören die Funktion einer Schutzmacht entsprechend dem Genfer Abkommen vom 12. August 1949 und die sogenannten Guten Dienste zur Regulierung internationaler Konflikte⁹; politisch bedeutsam waren letztere für die Formulierung der Schlußdokumente der KSZE in Helsinki und ihrer Folgekonferenzen¹⁰. Im Sinne einer aktiv verstandenen Neutralitätspolitik traten die neutralen Staaten der UNO bei, obwohl die zeitweilige Mitgliedschaft im Sicherheitsrat der UNO Probleme aufwarf, da dieser militärische und nichtmilitärische Maßnahmen zur Beilegung eines bewaffneten Konfliktes beschließen kann. Die Mitgliedschaft in supranationalen Organisationen schied bisher in erster Linie wegen des damit verbundenen Verlustes souveräner politischer Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit in allen Feldern der Politik aus¹¹.

Zu den Zielen neutraler Politik zählt das eines stabilen Gleichgewichts von Interessen in den internationalen Beziehungen. Stabilität ist unter ande-

rem eine Folge des militärischen Gleichgewichts und der Abschreckungspotentiale; deswegen definieren neutrale Staaten ihre Neutralität auch verteidigungspolitisch. Das Niveau militärischer Rüstung soll einen potentiellen Angreifer wirksam abschrecken. Auf Veränderungen der internationalen Beziehungen reagieren die stabilitätsorientierten neutralen Staaten eher zögerlich; konkrete Schlußfolgerungen im Sinne einer kritischen Hinterfragung der Relevanz der Neutralität werden mit dem Hinweis auf die Glaubwürdigkeit nicht gezogen¹².

Die globale und regionale Dominanz des Ost-West-Konflikts engte den Spielraum in den meisten Bereichen der Politik ein, erleichterte es aber, neutrale Standpunkte einzunehmen und zu rechtfertigen. Während der Entspannungsphase konnten die Neutrale zwar ihren Handlungsspielraum erweitern, zugleich sahen sie sich aber mit dem Risiko einer undeutlichen politischen Haltung konfrontiert¹³. Eine stete Herausforderung stellte die sowjetische Politik gegenüber den Neutralen als Teil ihrer regionalen und globalen außenpolitischen Strategie dar; sie schwankte zwischen Konfrontation und Kooperation, Propaganda und Pragmatismus.

II. Die neutralen Staaten Europas

Die vier neutralen Staaten Europas verfügen über eine jeweils eigene Art der Neutralität. Obwohl der Ost-West-Konflikt als struktureller Weltkonflikt für sie Status und Funktion in Europa festlegte, entstand die spezifische Neutralität in einem jeweils anderen historischen bzw. politischen Kontext. Die Rolle des Querriegels Österreich (und der Schweiz) war eine andere als die der nordischen Neutralen: Als Subsystem innerhalb der Ost-West-Beziehungen waren Schweden und in besonderem Maß Finnland aus geopolitischen und militärstrategischen Erwägungen an der Wahrung des interdependenten nordischen Gleichgewichts interessiert. Darunter versteht man das Beziehungsgefüge zwischen den im Frieden atomwaffenfreien NATO-Mitgliedern Dänemark und Norwegen, dem faktisch neutralen Schweden sowie dem

12 Vgl. zu dieser Haltung Joseph Kruzal, *The European Neutrals. National Defense and International Security*, in: *Comparative Strategy*, (1989) 3, S. 297-315.

13 Vgl. Bernard von Plate, *Zur Position und Rolle der neutralen Staaten in der Entwicklung der europäischen Ost-West-Beziehungen*, Ebenhausen 1975, S. 35 ff.

6 Vgl. ebd., S. 154 ff.

7 Vgl. als neueres Werk einer vorwiegend militärstrategischen Sichtweise Ephraim Karsh, *Neutrality and Small States*, London-New York 1988, S. 174 ff.

8 Vgl. Hans Peter Thalberg, *The European Neutrals and Regional Stability*, in: Hanspeter Neubold/Hans Peter Thalberg (Hrsg.), *European Neutrals in International Affairs*, Wien 1984, S. 126 ff.; M. Rotter (Anm. 2), S. 18 ff., 96 ff.

9 Vgl. Hans Haug, *Neutralität und Völkergemeinschaft*, Zürich-St. Gallen 1962, S. 153 ff., 179.

10 Vgl. Michael Zielinski, *Die neutralen und blockfreien Staaten Europas im KSZE-Prozeß*, Baden-Baden 1990, S. 275 ff.

11 Vgl. Paul Luif, *Neutrale in die EG?*, Wien 1990, S. 211 ff.

quasi-neutralen Finnland mit seinen besonderen Beziehungen zur damaligen Sowjetunion¹⁴.

1. Finnland

Die Neutralität Finnlands ist eine Folge des Mißtrauens und des Sicherheitsbedürfnisses der Sowjetunion gegenüber dem seit 1917 souveränen Nachbarland. Diese Gründe veranlaßten bereits die Zaren, Finnland als autonomes Großfürstentum dem russischen Reich einzugliedern, und sie wurden in dem Vertrag über Freundschaft und gegenseitige Zusammenarbeit von 1948 nochmals dokumentiert¹⁵.

Geographische und geopolitische Faktoren beeinflussen die Außenpolitik Finnlands. Zwischen den drei Leitmotiven Wahrung der Souveränität des Staates, Vertrauen und Stabilität in den Beziehungen zur Sowjetunion sowie Sicherheit und Stabilität in Nordeuropa bestehen enge wechselseitige Zusammenhänge. Sie spiegeln das Dilemma und die Ambivalenz finnischer Außenpolitik wider, nämlich eine glaubwürdige Politik gegenüber dem Westen und eine akzeptable gegenüber dem Osten zugleich formulieren zu müssen¹⁶. Das Ende des Ost-West-Konflikts erlaubte es der Regierung, neue Akzente zu setzen. Die verstärkte Einbindung in bestehende internationale Kooperations- und Organisationsformen (vor allem über die KSZE), die Aufwertung der nordischen Kooperation und die Vertiefung der Beziehungen zu Westeuropa sind die zentralen Elemente der neuen außenpolitischen Agenda und sollen der finnischen Wirtschaft zudem neue Märkte erschließen¹⁷.

Die Beachtung von objektiven und subjektiven Sicherheitsinteressen der UdSSR bestimmte neben dem regionalen Aspekt der Stabilität des nordischen Gleichgewichts Ziele und Inhalte der finni-

schen Sicherheitspolitik. Den rechtlichen Rahmen bilden der Vertrag von 1948, die Charta der UNO und die Schlußakte von Helsinki. Die finnischen Vorschläge für ein regionales Disengagement sind ein Charakteristikum dieser in erster Linie außenpolitisch ausgerichteten sicherheitspolitischen Konzeption einer präventiven Krisendiplomatie. Die verteidigungspolitische Komponente orientiert sich am Prinzip der defensiv ausgerichteten bewaffneten Neutralität bei einer vergleichsweise geringen Ausstattung¹⁸. Angesichts der veränderten internationalen Beziehungen befürwortet die finnische Regierung die Bemühungen um ein kollektives Sicherheitssystem in Europa auf der Grundlage bestehender internationaler Kooperationsformen bei Wahrung der militärischen Bündnislosigkeit. Es scheint, als würde der regionale Aspekt der nordischen Balance in Richtung einer baltischen Balance erweitert¹⁹.

Die vertraglich abgesicherten wirtschaftlichen Bindungen an die Staaten Osteuropas führten de facto zu einer gewissen Isolation Finnlands von den politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen Europas, vor allem aber zu einer folgenschweren Abhängigkeit von den sowjetischen Absatzmärkten. Die Wirtschaftspolitik erweckte den Eindruck eines Balanceaktes zwischen der Berücksichtigung vermeintlicher oder tatsächlicher Interessen der UdSSR und den Erfordernissen der eigenen Volkswirtschaft. Die Einbindung in die EFTA war nur über das ergänzende FINEFTA-Abkommen (Sonderabkommen Finnlands mit der EFTA von 1961) möglich; bis zum Beitritt 1985 mußte ein langer Weg zurückgelegt werden. Der EG trat Finnland reserviert gegenüber, obwohl es wie die anderen Neutralen mit ihr ein Freihandelsabkommen abschloß.

Der Zusammenbruch der osteuropäischen Märkte führte zwangsläufig zu krisenhaften Anpassungsprozessen der finnischen Wirtschaft. Lange Zeit zögerte die Regierung, eine klare Haltung zur Beitrittsfrage zu beziehen und favorisierte Alternativen über die nordische Zusammenarbeit, die Reorganisation der EFTA oder die Schaffung eines Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR). Mittlerweile hat Finnland den Beitritt zur EG beantragt. Auf diese Weise sollen finnische Interessen bei der Weiterentwicklung der europäischen Integration vertreten werden, insbesondere hinsichtlich der

14 Vgl. grundlegend Arne Brundtland, *The Nordic Balance*, in: *Cooperation and Conflict*, (1966), S. 30 ff.; Heinz Schnepfen, *Nordeuropa zwischen Integration und Isolation*, in: *Europa-Archiv*, (1987) 9, S. 269 ff.

15 Vgl. zur Geschichte der finnischen Neutralität Peter H. Krosby, *Friede für Europas Norden*, Düsseldorf 1981, S. 120 ff.; Daniel Woker, *Die skandinavischen Neutralen*, Bern 1978, S. 22 ff.

16 Vgl. Osmo Apunen, *Geographical and Political Factors in Finland's Relation with Soviet Union*, in: *Yearbook of Finnish Foreign Policy*, (1977), S. 21 ff.; Ephraim Karsh, *Finland: Adaption and Conflict*, in: *International Affairs*, (1986) 2, S. 262 ff.; ders., *Geographical Determinism. Finnish Neutrality Revisited*, in: *Cooperation and Conflict*, (1986) 1, S. 52 ff.

17 Vgl. Finland, Ministry for Foreign Affairs, *Government's Report on Finnish Security Policy to the Foreign Affairs Committee of Parliament on 24 October 1990*, Helsinki 1990, S. 5 ff.; *Botschaft von Finnland, Finnland und die EG-Mitgliedschaft*, in: *Finnland Information*, (1992), S. 67 ff.

18 Vgl. Raimo Väyrynen, *Die finnische Verteidigungspolitik und ihre militärische Infrastruktur*, in: Annemarie Große-Jütte/Dieter S. Lutz (Hrsg.), *Neutralität – eine Alternative?*, Baden-Baden 1982, S. 142.

19 Vgl. Esko Aho, *Rede vor der EG-Debatte im Reichstag Finnlands*, in: *Finnland heute*, (1992), S. 3.

Beachtung regionaler Aspekte wie der Stabilisierung der Transformationsprozesse in Osteuropa²⁰.

Die Verzögerung der finnischen Entscheidungsprozesse wurde durch innenpolitische Zwänge mitverursacht. Erst die jüngste wirtschaftliche Krise und die Beitrittsanträge der übrigen neutralen Staaten führten zunächst bei der Bevölkerung und danach bei den Parteien zu einem Stimmungswandel. Während die bis 1991 regierenden Sozialdemokraten und Konservativen vorsichtig für einen Beitritt votierten, lehnten die Zentristen diesen Schritt ab, änderten jedoch nach dem Wahlsieg ihre Haltung. Bei den Gewerkschaften stößt die Politik der Regierung auf Ablehnung, da sie Nachteile für ihre Klientel befürchten.

Aus regionalpolitischen und regionalstrategischen, letztlich realpolitischen Erwägungen heraus stellten vermutete und tatsächliche sowjetische Interessen einen wesentlichen Faktor finnischer Außen-, Sicherheits- und Wirtschaftspolitik dar. Diese Haltung wurde als „Finlandisierung“ heftig kritisiert. Bei aller Polemik, die in dieser Wertung mitschwingt, gilt festzuhalten, daß die Konstruktion des Vertrages von 1948 die Verpflichtung zur Neutralität für den Fall einer Bedrohung oder eines Angriffs auf die UdSSR suspendiert hätte²¹. Im Herbst 1991 haben Finnland und die damalige Sowjetunion einen revidierten Vertrag unterzeichnet.

2. Schweden

Bei Schweden handelt es sich um einen faktisch neutralen Staat, der seinen politischen Standpunkt selbst als „between power blocs“ und seine Politik als „policy of not-alignment“ definiert²². Nach dem Tod Gustav II. Adolf (1632) und dem Verlust der Großmachtrolle im 17. Jahrhundert entwickelte Schweden eine politische Tradition, mit der heute die Neutralität des Staates historisch begründet werden kann. Neutralitätsabkommen mit den europäischen Großmächten, die Erklärung der Neutralität bei Ausbruch des Ersten und Zweiten

Weltkrieges sowie die Bemühungen um eine neutrale Position Nordeuropas in der Zwischenkriegszeit ermöglichten dem Land eine weitgehend friedliche Entwicklung.

Geopolitisch befindet sich Schweden isoliert vom Zentrum Europas in einer Randlage und war doch Pufferstaat zwischen Ost und West. Daraus leiteten sich drei Ebenen der Außenpolitik ab. Das regionale Element der nordischen Zusammenarbeit, deren weiterreichende schwedische Ambitionen im Sinne einer Intensivierung der Kooperationsformen bzw. möglicherweise der Institutionalisierung der nordischen Balance an unterschiedlichen Interessen der Nachbarn scheiterten, ergänzte ein kontinentales Element enger politischer Beziehungen zu den westeuropäischen Staaten. Global ist das Engagement zugunsten der Entwicklungsländer hervorzuheben. Auf diesen großen außenpolitischen Spielraum ist die rasche und reibungslose Anpassung der Außenpolitik an die veränderten weltpolitischen Rahmenbedingungen zurückzuführen. Die Fortentwicklung bestehender internationaler Organisations- und Kooperationsformen, insbesondere der KSZE, soll künftige Entwicklungen angesichts der instabilen Lage im ehemaligen Ostblock in abschätzbare Bahnen lenken. Der Ostseeraum bildet neben Nordeuropa den regionalen Schwerpunkt als integraler Bestandteil des Ausbaus der EG gemäß den Beschlüssen von Maastricht. Um in Zukunft flexibel auf neue Entwicklungen reagieren zu können und die Bündnisfreiheit aufrechtzuerhalten, wird eine inhaltliche Festlegung durch internationale Verträge vermieden²³.

Die Sicherheitspolitik zielt auf die Verhinderung potentieller und die Milderung akuter Konflikte mit Hilfe friedlicher Mittel der Konfliktregulierung bzw. -lösung. Kern der Sicherheitspolitik war die Wahrung der politischen und militärischen Stabilität im strategisch wichtigen Nordeuropa. Ein aufwendiges Verteidigungssystem mit einer aktiven militärischen und einer passiven Verteidigungskomponente, die zivile, wirtschaftliche und psychologische Elemente enthält, signalisiert potentiellen Angreifern einen hohen Eintritts- und Aufenthaltspreis²⁴. Das Aufbrechen überwunden

20 Vgl. Botschaft (Anm. 17); Mervi Porevuo, Finnish Neutrality and European Integration, in: Yearbook of Finnish Foreign Policy, (1989), S. 18 ff.

21 Vgl. Sakari Jutila, Finlandization for Finland and the World, Bloomington, Ill. 1983, S. 46 ff.; V. I. Punasalo, The Reality of „Finlandization“: Living under the Soviet Shadow, in: Conflict Studies, (1978), S. 4 ff.; Hans-Peter Schwarz, Finlandisierung? Ein Reizwort: Wirklichkeit und Aktualität, in: Die Politische Meinung, 181 (1978), S. 9 ff.; Georges Soutou, La Finlandisation ou la Dépendance Consentie?, in: Politique Internationale, (1980), S. 40 ff.

22 Vgl. Nils Andréén, Power Balance and Non-Alignment, Stockholm 1967, S. 191 ff.; ders., Sweden: Neutrality, Defense, Disarmament, in: H. P. Neuhold/H. P. Thalberg (Anm. 8), S. 40 ff.

23 Vgl. Sten Andersen vor dem Reichstag am 30. November 1990; Ingvar Carlsson, Rede auf dem Gipfeltreffen der KSZE in Paris am 19. November 1990; Margaretha af Ugglas (Außenministerin von Schweden) vor dem Institute of International Affairs in Stockholm am 4. Dezember 1991; dies., Regierungserklärung anlässlich der außenpolitischen Debatte am 26. Februar 1992.

24 Vgl. William Taylor, Sweden, in: Paul Cole/William Taylor (Hrsg.), Nordic Defense, Lexington, Mass. 1985, S. 127 ff.; Wolfgang A. Schmidt, Die schwedische Sicherheitspolitik, St. Gallen 1983, S. 192 ff.

gegläubter nationaler Konflikte stellt eine neue sicherheitspolitische Herausforderung dar, welche die Friedensdividende aus dem Ende des Ost-West-Konflikts aufzehrt. Bündnisfreiheit, nationale Verteidigungsfähigkeit und Rüstungskontrolle im globalen Rahmen sollen angesichts neuer Instabilitäten die nationale Sicherheit gewährleisten.

Mit dem Engagement für die Gründung der EFTA trug das OECD-Mitglied Schweden einerseits der Verflechtung der Weltwirtschaft Rechnung, andererseits garantierte diese Politik die Glaubwürdigkeit der Neutralität und einen unabhängigen wirtschaftlichen Standort im Verein mit den anderen neutralen Staaten. Angesichts erstens der Schwierigkeiten, multilateral über EFTA, Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) oder nordeuropäische Kooperation die Beziehungen zur EG zu gestalten, und zweitens des Anpassungsdruckes an die internationalen Veränderungen hat die schwedische Regierung mittlerweile den Antrag auf Aufnahme in die EG in Brüssel überreicht. Er ist mit der Feststellung verknüpft, daß die Neutralität integraler und unverzichtbarer Teil schwedischer Politik ist²⁵.

Obwohl die Neutralität Teil des Selbstverständnisses der Schweden ist, bejahen 67 Prozent der Bevölkerung den EG-Beitritt. Allerdings ist die Zustimmung nicht ohne Vorbehalte. Diese äußern sich in Befürchtungen, der Beitritt würde das Ende des Sozialstaates bedeuten. Daneben zeigen sich unterschwellige Ängste vor den sogenannten vier Freiheiten der EG: der Freiheit des Kapital-, Waren- und Dienstleistungsverkehrs sowie der Freizügigkeit für Arbeitnehmer. Parteipolitisch ist der Beitritt so gut wie unumstritten. Lediglich die Grünen und die Kommunisten votierten bei der Abstimmung im Reichstag gegen die Pläne der Regierung.

Schwedens Neutralitätspolitik wird nicht widerspruchslos hingenommen. Technologietransfer und Rüstungsexporte beschädigten das Image. Kürzungen im Rüstungsetat und die Affäre der sowjetischen U-Boote in schwedischen Küstengewässern nährten Zweifel an der Glaubwürdigkeit, die angesichts zunehmender Interdependenzen in allen Bereichen angeschlagen ist²⁶.

25 Vgl. P. Luif (Anm. 11), S. 184ff.

26 Vgl. Björn Hägelin, Grenzen der Sicherheit. Politik und Wirtschaft in Schweden, in: A. Große-Jütte/D. S. Lutz (Anm. 18), S. 114ff.; Paul Luif, USA-Schweden: Der Konflikt um den Technologietransfer, in: Zukunft, (1985), S. 17ff.

3. Österreich

Im Unterschied zur Neutralität Schwedens und Finnlands ist die Österreichs international durch den Staatsvertrag von 1955 garantiert und national im Bundesverfassungsgesetz über die immerwährende Neutralität aus dem gleichen Jahr verankert. Parallel zur Aufnahme der Bundesrepublik Deutschland in die NATO endete kurz nach dem Tod Stalins mit der Unterzeichnung des Staatsvertrages das Tauziehen der beiden Polmächte USA und vor allem der UdSSR um die politische Rolle und den Status Österreichs in Mitteleuropa.

Die militärische, völkerrechtlich eng determinierte Neutralitätskonzeption wurde unter Außenminister Waldheim und danach unter Bundeskanzler Kreisky um eine außenpolitische Komponente hin zur aktiven Neutralitätspolitik erweitert²⁷. Das neutrale Österreich öffnete sich mit einer Mischung aus Liberalisierung (Systemöffnung) und Produktionismus (Systemschließung) der internationalen Politik. Das schweizerische Modell, das Pate für Österreichs Neutralität gestanden hatte, wurde um Elemente der schwedischen Variante ergänzt. Außenpolitische Schwerpunkte bildeten die Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern, den neutralen und blockfreien Staaten, den Donaustaaten sowie die Mitarbeit in der UNO. Die politischen Beziehungen zu Westeuropa wurden erst nach 1983 ausgebaut. Seither entwickelte die Westeuropapolitik eine Dynamik, die für die neutralen Staaten untypisch war²⁸.

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts ergänzte die Regierung die Grundlinien ihrer Außenpolitik um neue Elemente: die grenzüberschreitende regionale Zusammenarbeit (Zentraleuropäische Initiative [ZEI] der Staaten Österreich, Italien, Ungarn, Polen, der CSFR in ihrer jetzigen Form sowie Slowenien und Kroatien) und die Aufwertung der politischen Rolle von KSZE und UNO. Im Verein mit den westeuropäischen Staaten zielt die Ostpolitik Wiens auf die politische und wirtschaftliche Stabilisierung der Transformationsprozesse in den Staaten Ost- und Südosteuropas. Die

27 Vgl. Konrad Ginther, Wandlungen der österreichischen Neutralitätskonzeption, in: Europa-Archiv, (1976) 8, S. 275ff.; Manfred Rotter, Bewaffnete Neutralität. Das Beispiel Österreich, in: Militärpolitik Dokumentation, (1984) 8, S. 11ff.; Alfred Verdross, Die immerwährende Neutralität Österreichs, Wien 1982, S. 44ff.

28 Vgl. Paul Luif, Österreich zwischen den Blöcken: Bemerkungen zur Außenpolitik des neutralen Österreich, in: Österreichische Zeitschrift für Politik, (1982) 2, S. 210ff.

EG-Politik ist in diesem Sinne um das Ziel der Osterweiterung ergänzt worden.²⁹

Kennzeichnend für die österreichische Neutralitätskonzeption ist der Umfang und die Bedeutung, die der verteidigungspolitischen Komponente der Sicherheitspolitik beigemessen wird. Das Verteidigungskonzept orientiert sich an der Zielvorstellung einer umfassenden, d. h. militärischen, wirtschaftlichen, zivilen und geistigen Verteidigung³⁰. Die Glaubwürdigkeit der Verteidigungsanstrengungen wird durch eine außenpolitische Komponente untermauert, um das Machtgleichgewicht und die politischen Beziehungen in Zentraleuropa zu stabilisieren. Ziele und Umfang der Politik werden mittlerweile auf Osteuropa ausgeweitet. Nationalitätenkonflikte und waffentechnische Entwicklungen erfordern ein angepaßtes sicherheitspolitisches Konzept, das unter Beibehaltung der Neutralität den Beitritt zu einem System kollektiver Sicherheit zuläßt³¹.

Die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft ist ein wichtiges Kriterium der Glaubwürdigkeit neutraler Positionen. Das OECD-Mitglied Österreich trat aus neutralitätsrechtlichen Erwägungen der EG nicht bei, engagierte sich allerdings bei der Gründung der EFTA. 1986 wich das von einer großen Koalition aus ÖVP und SPÖ regierte Land von seiner bisherigen Politik ab. Nachdem Alternativen wie ein koordiniertes Vorgehen im Rahmen der EFTA diskutiert und wieder verworfen worden waren, entschloß sich die Regierung 1991, den Antrag für die Aufnahme in die EG zu stellen, freilich in Verbindung mit der Forderung, die Neutralität wahren zu wollen³².

Die Anpassungsprozesse in den genannten Politikbereichen sind innerhalb der Parteien der Großen Koalition unumstritten. Lediglich die Grünen verschließen sich mit dem Hinweis auf die immerwährende Neutralität den genannten Entwicklungen.

29 Vgl. Alois Mock, Neutralität und Solidarität als Säulen der österreichischen Außenpolitik. Rede vor der Gesellschaft für Außenpolitik/Liga für die Vereinten Nationen am 6. März 1991, S. 10 ff.; Ernst Sucharpia/Stefan Lehne, Die Ostpolitik Österreichs vor und nach der Wende, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, (1991) 3, S. 305 ff.

30 Vgl. Wilhelm Kuntner, Militär- und Sicherheitspolitik neutraler Staaten. Ein österreichischer Beitrag, in: A. Große-Jütte/D. S. Lutz (Anm. 18), S. 85 ff.; M. Rotter (Anm. 27), S. 16 ff.

31 Vgl. A. Mock (Anm. 29), S. 12; E. Sucharpia/S. Lehne (Anm. 29), S. 310 f.; Interview mit Alois Mock, in: Profil vom 3. Februar 1992.

32 Vgl. den Bericht der Arbeitsgruppe für Europäische Integration an die Bundesregierung, Wien 1988, S. 3 f.; A. Mock (Anm. 29), S. 11; Wiens Neutralität macht der EG Sorgen, in: Süddeutsche Zeitung vom 1. August 1991, S. 2.

Bedenklich ist ein Stimmungsumschwung, der Teile der Bevölkerung erfaßt hat und Befürchtungen laut werden läßt, die vier Freiheiten innerhalb der EG würden österreichischen Interessen schaden³³.

Neutrale sind der Kritik ausgesetzt, da – wie im Falle Österreichs – Neutralität zwar völkerrechtlich garantiert, nicht aber inhaltlich definiert ist. Dennoch beschränkte sich die Kritik an Österreich auf Einzelfälle wie die Frage des Technologietransfers, der Rüstungsexporte in Spannungsgebiete oder der Glaubwürdigkeit der Verteidigungsanstrengungen angesichts moderner Waffensysteme.

4. Schweiz

Die immerwährende bewaffnete Neutralität der Schweiz ist das Ergebnis eines langen historischen Prozesses. Dieser begann mit der Niederlage der Schweizer Kantone 1515 bei Marignano gegen Frankreich. Sie markiert das Ende der Großmachtspolitik der Kantone und den Beginn des Bestrebens, sich abseits der Politik der Großmächte zu halten. 1815 erkannten die europäischen Großmächte die dauernde Neutralität der Schweiz an³⁴.

Kennzeichnend ist der instrumentelle Charakter der Neutralität für die Zielbestimmung der Außenpolitik, d. h. für Freiheit, Unabhängigkeit und Sicherheit des Staates. Im Sinne einer aktiven Neutralitätspolitik auf der Grundlage völkerrechtlicher Bestimmungen füllen die klassischen Aufgaben einer Schutzmacht, die Guten Dienste sowie die Mitgliedschaft in der UNO, inhaltlich diese Ziele aus. Außenpolitik wird kooperativ, weltweit und mehrdimensional betrieben. Doch trotz des Willens zu Mitgestaltung, Mitbestimmung und Mitverantwortung gewinnt der Beobachter den Eindruck der Übervorsichtigkeit. Die Neuformulierung der außenpolitischen Leitlinien nach dem Ende des Ost-West-Konflikts hinterläßt einen zwiespältigen Eindruck. Das Bekenntnis zu internationaler Solidarität, Kooperation und Integration in bestehende internationale Organisationen, zunächst in erster Linie die KSZE und die UNO, danach in ein kollektives europäisches Sicherheitssystem, wird durch beharrliche Tendenzen neutralisiert. Diese äußern sich in der Entscheidung, auf die Neutralität

33 Vgl. Anfrage des Abgeordneten Voggenhuber an den Bundeskanzler vom 11. März 1992; Nationales Psychodrama, in: Die Zeit vom 3. April 1991, S. 57 ff.

34 Vgl. Wilhelm Mark, Die Sicherheitspolitik der Schweiz, in: A. Große-Jütte/D. S. Lutz (Anm. 18), S. 50 ff.

tät in ihrem völkerrechtlichen Kerngehalt nicht zu verzichten³⁵.

Die sicherheitspolitischen Leitziele Unabhängigkeit, Handlungsfreiheit und Integrität sind in ein Konzept der Gesamtverteidigung eingebunden. Dessen außenpolitische Komponente beinhaltet Friedenssicherung, Konflikt- und Krisenbewältigung sowie Rüstungskontrolle in den regionalen und globalen internationalen Organisationen. Die zentrale Komponente ist die Verteidigungspolitik; sie umfaßt militärische, wirtschaftliche, zivile und psychologische Elemente. Obwohl die außenpolitische Komponente die Bedeutung der bewaffneten Neutralität relativiert hat, bleibt doch die militärische Tradition ein wesentlicher Teil des schweizerischen Selbstverständnisses. Da die Beschlüsse von Maastricht hinsichtlich der außen- und sicherheitspolitischen Integration keine tragfähige sicherheitspolitische Struktur implizieren, werden für die Sicherheitspolitik keine Schlußfolgerungen abgeleitet. Ein Beitritt der Schweiz zur EG hätte damit für die Neutralität keine Folgen³⁶.

Pragmatismus und Realismus kennzeichnen die Wirtschaftspolitik der Schweiz. Als Reaktion auf die Unterzeichnung der Römischen Verträge 1957 engagierte sie sich bei der Gründung der EFTA. Der Freihandelsvertrag mit der EG 1972 fügte sich in einen Anpassungsprozeß an die Herausbildung wirtschaftlicher Interdependenzen ein. Aus Gründen der Glaubwürdigkeit der Neutralität wurden eine Assoziation oder ein Beitritt zur EG stets abgelehnt. Ab Mitte der achtziger Jahre setzte die konsequente Haltung der drei anderen neutralen Staaten die Schweiz einem enormen Druck aus. Dies führte schließlich dazu, daß sie ungeachtet neutralitätsrechtlicher Vorbehalte ihre Politik einer grundsätzlichen Revision unterzog. Allen Bedenken zum Trotz bewegt sich die Politik in Richtung eines Beitrittes zur EG³⁷.

Die Haltung gegenüber der EG ist innenpolitisch umstritten. Die konservative Regierungskoalition äußert sich im Gegensatz zur oppositionellen Sozialistischen Partei eher reserviert. Einige Politiker vertreten eine pointiert ablehnende Haltung. Die Gewerkschaften lassen im Gegensatz zur Arbeitgeberseite Zustimmung erkennen. Im allgemeinen

neigen die Schweizer unter Bezugnahme auf und aus Sorge um ihre Traditionen dazu, Alternativen zum Beitritt zur EG den Vorzug zu geben. Der Neutralität wird offenkundig eine historisch gewachsene innerstaatliche Integrations- und Identifikationsfunktion beigemessen. Auffallend ist bei allem Pragmatismus die Diskrepanz zu dem Wunsch nach außenpolitischer Zurückhaltung. Dieser Widerspruch erklärt sich möglicherweise aus dem Mißtrauen gegenüber der offiziellen Politik, welche die Position einer aktiven außenpolitischen Linie verfißt³⁸.

III. Die Neutralität und der Wandel der internationalen Beziehungen

1. Parameter des Wandels

Eine Vielzahl politischer, ökonomischer, ökologischer und kultureller Problemstellungen und Handlungszusammenhänge sind global vernetzt und nur noch durch Koordination und Kooperation von Staaten und gesellschaftlichen Akteuren zu lösen. Die Globalisierung findet ihre Entsprechung im Prozeß der Regionalisierung, d.h. der Verdichtung der supra- und internationalen Zusammenarbeit in geographisch bzw. geopolitisch und historisch bzw. kulturell zusammenhängenden Räumen. Beide Prozeßmuster wirken als Transregionalisierung zusammen: Interdependenzen ziehen sowohl Kooperation und Koordination als auch Konkurrenz und Konflikte zwischen den Regionen nach sich. Konterkariert werden diese Entwicklungen durch die Re-Nationalisierung der internationalen Politik³⁹. Inhaltlich ergänzen Ökonomisierung und Demokratisierung die genannten Entwicklungen.

Im Zuge dieser prozessualen Veränderungen haben sich die internationalen Kräfteverhältnisse in ihrer räumlichen und inhaltlichen Dimension verändert. Gesamtpolitisch ergibt sich auf globaler Ebene eine pentagonale Struktur aus Westeuropa, den USA, Japan, China und Rußland. Nuklearstrategisch bleibt eiterhin das Dreieck USA, Rußland und China bestehen, wohingegen sicherheitspolitisch ein Dreieck USA, Rußland und Westeu-

35 Vgl. Bericht der Studiengruppe zu Fragen der Schweizerischen Neutralität, Schweizerische Neutralität auf dem Prüfstand – Schweizerische Außenpolitik zwischen Kontinuität und Wandel, o. O. 1992, S. 14 ff.; Jean Freymond, La Suisse en Europe, in: Cadmos, (1991) 54, S. 55 ff.

36 Vgl. Bericht (Anm. 35), S. 18 f.

37 Vgl. Dietrich Schindler, Die EG und die schweizerischen Eigenheiten, in: Schweizer Monatshefte, (1989) 11, S. 892 ff.

38 Vgl. Daniel Frei, Außenpolitik im Spiegel der öffentlichen Meinung, in: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft – Jahrbuch, (1988), S. 51 ff.; Sigmund Widmer, Parlament und Außenpolitik, in: ebd., S. 43 f.

39 Vgl. Wilfried von Bredow/Thomas Jäger, Die Außenpolitik Deutschlands, in: Politik und Zeitgeschichte, B 1–2/91, S. 27 ff.

ropa bestimmend sein wird. Die Weltwirtschaft dominieren die USA, Japan und Westeuropa⁴⁰. Den Status von Staaten im multipolaren, multilateralen und vernetzten System bestimmen Problemfindungs- und Problemlösungskompetenz. Die Transnationalisierung der internationalen Politik weist den nichtstaatlichen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren ein entscheidendes Maß an Handlungskompetenz und -fähigkeiten zu – über Staatsgrenzen hinweg und unkontrolliert von den Institutionen des Staates.

Eine weitere wichtige Veränderung bestimmt die internationale Politik: Die weltpolitische Dominanz des Ost-West-Konflikts ist der Konfliktvielfalt der Ost-West-Beziehungen gewichen, die für Europa mit einer Transformation von schwer regelbaren Konflikten hin zu leichter regelbaren einherging⁴¹. Dennoch bleibt das internationale System auch in Zukunft ein anarchisches Selbsthilfesystem. Die Verteilung und Aneignung von Werten sind Machtfragen und führen als solche zu Konflikten, deren Ursachen sich allerdings vom Politikfeld Sicherheit hin zu Verteilungsfragen von Wohlfahrt und Herrschaft verlagern. Wie die Annexion Kuwaits durch den Irak zeigt, versuchen regionale Vormächte, die weltpolitische Entspannung zum Ausbau ihrer Macht zu nutzen. Die militärischen und politischen Auseinandersetzungen mit dem Irak zeigen, wie schwierig es ist, nationalistisch motivierte Machtpolitik in ihre Schranken zu weisen.

Den supra- und internationalen Organisationen erwachsen aus den Veränderungen neue Verantwortung und neue Kompetenzen. So steht die Integrationspolitik der EG unter einem enormen Anpassungsdruck, dem sie bislang vorwiegend mit den bekannten Instrumenten Rechnung trägt. Qualitative inhaltliche oder organisatorische Veränderungen sind aus verschiedenen Gründen nur schwer zu realisieren. Neben der Korrektur struktureller und institutioneller Unvereinbarkeiten sowie organisatorischer Defizite steht die EG vor der Entscheidung über Erweiterung oder Vertiefung der Integration.

Nach der Auflösung des Warschauer Paktes sieht sich die NATO mit der Frage nach ihrem Fortbestehen konfrontiert. Wenn auch ihre Leistungsfähigkeit nicht angezweifelt wird, so sind doch Bünd-

niszweck und Bündnisgebiet neu zu bestimmen. Den politischen Aufgaben kommt in Zukunft größere Bedeutung zu: Nationalistisch motivierte Konflikte in Europa entziehen sich dem Instrumentarium einer Organisation, die ein alt gewordenes Kind des Kalten Krieges ist. Die Gründung eines nordatlantischen (NATO) Kooperationsrates und die Möglichkeit, der KSZE Truppen und Logistik für friedenserhaltende Maßnahmen zur Verfügung zu stellen, weisen in die nächste Zukunft⁴². Die KSZE hat nach ersten Schritten der Institutionalisierung (z. B. das Sekretariat in Prag) auf ihrer letzten Gipfelkonferenz eine weitreichende Veränderung beschlossen: Sie stellt nun eine regionale Abmachung nach Kapitel 8 der Charta der Vereinten Nationen dar⁴³. Dies gilt entsprechend für die UNO. Kompetenzen, Entscheidungsmechanismen und interne Struktur schwächen die Weltorganisation. Eigene Streitkräfte im Rahmen der kollektiven Sicherheit sind ein bedeutendes, aber nicht das wichtigste Thema: Ökologie, Unterentwicklung, Rüstung und Kriege in der Dritten Welt sind brennende Probleme.

2. Folgerungen für die Neutralität

Die neutralen Staaten Europas unterscheiden sich deutlich in Entstehung und Ausformung ihrer Neutralität. Sie stellen für alle Beteiligten im jeweiligen historischen Kontext eine akzeptable Lösung dar. Als historisch bedingtes Konzept hat sie angesichts der gegenwärtigen Veränderungen der internationalen Beziehungen für die zukünftige Gestaltung der Weltpolitik ihre Relevanz weitgehend verloren. Neutralitätspolitik im Frieden ermöglicht Neutralität in einem bewaffneten Konflikt. Kriege in den Entwicklungsregionen der Welt machen diese Haltung fragwürdig. Dies zeigte die lebhaft diskutierte Rolle der Neutralität angesichts der vom Sicherheitsrat der UNO gebilligten Militäraktion gegen den Irak 1991. In vergleichbaren weltpolitischen Situationen wären die Neutralen erneut mit dem Dilemma konfrontiert, Solidarität mit der Staatengemeinschaft zu üben oder neutralitätsrechtlich begründete Zurückhaltung zu praktizieren. Neutralität, nationale Souveränität und internationale Solidarität stehen in einem widersprüchlichen Verhältnis zueinander. Ein Staat, dessen Souveränität von der Beachtung völker-

40 Vgl. Werner Link, Handlungsmaximen deutscher Außenpolitik, in: Jahrbuch für Politik, (1991), Halbband 1, S. 79 ff.

41 Vgl. Volker Rittberger/Michael Zürn, Transformation der Konflikte in den Ost-West-Beziehungen, in: Politische Vierteljahresschrift, (1991) 3, S. 404 ff.

42 Vgl. Erhard Forndran, Anmerkungen zur neuen sicherheitspolitischen Konstellation, in: Gegenwartskunde, (1991) 2, S. 147 ff.

43 Vgl. Heinz Magenheimer, Zur Neukonstellation der Mächte in Europa, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18/91, S. 28 ff.; Michael Staack/Oliver Meier, Die KSZE und die Europäische Sicherheit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 13/92, S. 18 ff.

rechtlicher Grundsätze abhängt, kann sich nicht Maßnahmen entziehen, die auf dem Boden des Völkerrechts zu dessen Schutze dienen.

Nationalstaatliche Souveränität ist Voraussetzung für die Glaubwürdigkeit der Neutralität; Interdependenzen und transnationale Beziehungen entlarven aber die Souveränität des Nationalstaates als Mythos. Zugleich vermindern die beiden Phänomene die Bedeutung militärischer Macht, obwohl für die Neutralen eine Akzentverschiebung in den militärischen Bereich festzustellen ist, mit der sie ihre Rolle definieren und Glaubwürdigkeit demonstrieren. Angesichts der geringen Wahrscheinlichkeit militärischer Auseinandersetzungen in Europa wird es schwierig, Neutralität im Frieden zu definieren. Nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes ist keine neue Sicherheitsordnung erkennbar, aus der heraus Neutralität begründbar wäre. Die Konfliktursachen der Gegenwart – wirtschaftliche Interdependenzen, Schutz der Umwelt, soziale Frage, Transformationsprozesse – erfordern neue und andere politische Strategien⁴⁴. Damit bleiben den Neutralen nur wenige Alternativen neben der Vollmitgliedschaft in der EG, die allerdings ein Beharren auf den inadäquaten Standpunkten der Neutralitätspolitik ausschließt. Neutralitätsvorbehalte würden die ohnehin schwierigen EG-internen Entscheidungsprozesse lahmlegen. Mit ihrer praktizierten Politik weichen die Neutralen von der offiziell und möglicherweise aus innenpolitischen Zwängen heraus verfolgten Linie ab. Dies käme der von Frei genannten sechsten Dimension nahe – zwar nicht im Sinne der Legitimation außenpolitischer Isolation, wohl aber im Sinne einer Befriedung notwendiger Anpassungsprozesse an die Veränderungen der internationalen Beziehungen.

Dabei ist die Notwendigkeit einer Diskussion über Inhalte und Ziele der Neutralität unbestritten. Sie dreht sich zumeist im Kreise und benennt Politik-inhalte, die ohnehin Bestandteil aktiver Neutralitätspolitik sind und lediglich in einem neuen politischen Kontext mit anderen Begriffen benannt werden. Die häufig genannten politischen Ziele – Friedenswahrung, Brückenfunktion, Beitrag zum Abrüstungs- und Rüstungskontrollprozeß, kollek-

tive europäische Friedensordnung – sind Ziele aller KSZE-Staaten, mithin keine typischen Ziele neutraler Politik⁴⁵. Auch ein interaktives Modell der Neutralität der Konfliktlösung und Konfliktbegrenzung beschreibt keine ausschließlich neutrale Position⁴⁶. Problematisch sind vor allem Ansätze, die angesichts neuer Konfliktkonstellationen und Kräftekonfigurationen einen differentiellen Begriff der Neutralität bestimmen. Dieser ließe eine Mitgliedschaft in supranationalen Organisationen zu, sofern der Bereich der Sicherheitspolitik ausgeklammert wird⁴⁷ oder wenn damit deren Einbindung in kollektive Sicherheitssysteme verknüpft ist⁴⁸ – in Kenntnis interdependenter, politikbereichsübergreifender Tendenzen.

Dessen ungeachtet orientiert sich die Politik pragmatisch an den realen Verhältnissen. Dies belegen die EG-Beitrittsanträge und die außenpolitischen Neuorientierungen Finnlands, Schwedens, Österreichs und der Schweiz. Ähnliches gilt für Nordeuropa: Mit dem Zerfall der UdSSR in souveräne Republiken entsteht ein neuer geopolitischer Bezugsrahmen, der möglicherweise in ein regionales Untersystem führt, das in die Regionalismusdiskussion im Sinne der Region als staatenübergreifender, kooperativer Einheit eingebettet wäre⁴⁹. Dies folgt aus der Einsicht, daß eine nordische, nun baltische Zusammenarbeit ein Element im Rahmen der Entwicklung integrativer Einheiten in Europa darstellt⁵⁰. Die neue Konfliktkonfiguration in Europa unter den Bedingungen eines vernetzten, interdependenten und transnationalen Systems entzieht auch einer dynamisch interpretierten Neutralität den Boden.

45 Vgl. Ulrich Albrecht/Burkhard Auffermann/Perti Joenniemi, *Neutrality. The Need for a Conceptual Revision* (Occasional Papers, Nr. 35), Tampere (Finnland) 1988, S. 35 ff.

46 Vgl. Perti Joenniemi, *The Peace Potential of Neutrality*, in: *Bulletin of Peace Proposals*, (1989) 2, S. 178 ff.

47 Vgl. Nils Andrén, *On the Meaning and Uses of Neutrality*, in: *Cooperation and Conflict*, (1991) 3, S. 79 ff.

48 Vgl. Manfred Rotter, *Von der integralen zur differentiellen Neutralität*, in: *Europäische Rundschau*, (1991) 3, S. 33 ff.

49 Vgl. Ole Waever, *Nordic Nostalgia: Northern Europe after Cold War*, in: *International Affairs*, (1992) 1, S. 96 ff.; Lena Jonson, *The Role of Russia in Nordic Regional Cooperation*, in: *Cooperation and Conflict*, (1991) 3, S. 142 ff.

50 Vgl. Bo Strath, *The Illusory Nordic Alternative to Europe*, in: *Cooperation and Conflict*, (1980) 2, S. 104 ff.; Bengt Sundelius, *Foreign Policies of Northern Europe*, Boulder 1982, S. 180 ff.

44 Vgl. Philip Windsor, *Options for Neutral States*, in: Richard E. Bissel/Curt Gasteyger (Hrsg.), *The Missing Link. West European Neutrals and Regional Stability*, Durham, N. C. – London 1990, S. 180 ff.

Österreich: Was bleibt von den Besonderheiten?

I. Merkmale des politischen Systems

Das sich nach dem Zweiten Weltkrieg herausbildende politische System Österreichs war durch extreme Parteienstaatlichkeit und ebenso extreme Verbändestaatlichkeit gekennzeichnet. Diese beiden Merkmale unterschieden bisher Österreich signifikant von anderen westlichen Demokratien Europas. Sie machten das spezifisch Österreichische aus, das dieses Land und seine politische Struktur von anderen Staaten unterschied.

Parteienstaatlichkeit: Die Republik Österreich war 1918 (Ausrufung der Republik) bzw. 1920 (Verabschiedung der immer noch gültigen Bundesverfassung) eine Gründung der Parteien. Dies wiederholte sich 1945: Die Parteien riefen die Unabhängigkeit Österreichs aus und entschieden über die grundlegenden Regeln des politischen Entscheidungsprozesses¹.

Verbändestaatlichkeit: Ab 1945 entwickelte sich – neben den Verfassungsorganen (Parlament, Bundesregierung, Bundespräsident) – ein gewichtiges zweites Entscheidungszentrum, die Sozialpartnerschaft. Ihre Träger waren stark zentralistisch strukturierte Wirtschaftsverbände, die nahezu das gesamte gesellschaftliche (insbesondere wirtschaftliche) Leben Österreichs erfaßten².

Diese für das Verständnis Österreichs wichtigen Merkmale verlieren zunehmend an Bedeutung; in den letzten Jahren ist der Stellenwert der Parteienstaatlichkeit ebenso rückläufig wie der Stellenwert der Verbändestaatlichkeit. Dies bedeutet einen Verlust an österreichischer Besonderheit – und gleichzeitig eine Anpassung an die in anderen westeuropäischen Demokratien vorherrschenden Standards.

1 Zur allgemeinen Entwicklung des Parteiensystems vgl. Anton Pelinka/Fritz Plasser (Hrsg.), *Das österreichische Parteiensystem*, Wien-Köln-Graz 1988.

2 Zum österreichischen Verbändesystem vgl. Peter Gerlich/Edgar Grande/Wolfgang C. Müller (Hrsg.), *Sozialpartnerschaft in der Krise. Leistungen und Grenzen des Neokorporatismus in Österreich*, Wien-Köln-Graz 1985.

II. Parteienstaat

In Österreich sind die Parteien älter als der Staat. Sowohl die Sozialdemokratische Partei Österreichs (SPÖ) als auch die Österreichische Volkspartei (ÖVP) sowie die Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ) stehen in der direkten Nachfolge von Parteien, die sich vor mehr als hundert Jahren unter den Rahmenbedingungen der österreichischen Reichshälfte der Habsburger Monarchie etablieren und entwickeln konnten. Unter diesen Rahmenbedingungen, zu denen insbesondere eine (nach den Maßstäben des 19. Jahrhunderts) fehlende Nationalstaatlichkeit gehörte, kam den Parteien vor 1914 die Funktion eines Heimatersatzes zu: Politische Loyalitäten entwickelten sich in Österreich vorwiegend im Rahmen der drei politisch-weltanschaulichen „Lager“³, d.h., statt eines auf den Staat bezogenen Patriotismus entstanden feste Bindungen an die Lager:

- das sozialistische Lager, fest mit der Arbeiterbewegung verbunden und an einem marxistischen Gesellschaftsverständnis (Austromarxismus) orientiert;
- das christlich-konservative Lager, eng mit der Katholischen Kirche verflochten und einem Politischen Katholizismus verpflichtet;
- das deutschnationale Lager, auf eine enge Verbindung Österreichs mit Deutschland hin ausgerichtet.

Die besonderen, auf der Lagerbindung aufbauenden Loyalitäten überdauerten Bürgerkrieg und autoritären Ständestaat, nationalsozialistische Diktatur und Zweiten Weltkrieg. 1945 freilich war das deutschnationale Lager durch den Nationalsozialismus diskreditiert, und die Zweite Republik war Parteienstaat im Sinne eines von ÖVP und SPÖ bestimmten Staats- und Politikverständnisses. Die historisch verständlichen Loyalitäten bewirk-

3 Konzept und Begrifflichkeit der „Lager“ gehen zurück auf Adam Wandruszka, *Österreichs politische Struktur. Die Entwicklung der Parteien und politischen Bewegungen*, in: Heinrich Benedikt (Hrsg.), *Geschichte der Republik Österreich*, Wien 1954³, S. 291–300.

ten eine im europäischen Vergleich extreme politische Organisationsdichte – nahezu ein Drittel der österreichischen Wählerinnen und Wähler gehörte einer der beiden Großparteien an.

Die ausgeprägte Parteienstaatlichkeit begünstigte zunächst ganz eindeutig ÖVP und SPÖ, die bis 1966 in Form einer Großen Koalition gemeinsam regierten. Doch auch in der Phase der Alleinregierungen (ÖVP: 1966–1970; SPÖ: 1970–1983) setzte sich zunächst der Trend zugunsten der Großparteien fort. Erst in den achtziger Jahren kam es zu einer zunächst langsamen, dann raschen gegenteiligen Entwicklung⁴: Die Großparteien, die noch 1975 über 93 Prozent der gültigen Stimmen erhalten hatten, konnten bei der Nationalratswahl 1990 kaum noch 75 Prozent auf sich vereinen (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Stimmenanteile der Großparteien (in Prozent)

| Wahlen | SPÖ | ÖVP | insgesamt |
|--------|------|------|-----------|
| 1975 | 50,4 | 42,9 | 93,3 |
| 1979 | 51,0 | 41,9 | 92,9 |
| 1983 | 47,6 | 43,2 | 90,8 |
| 1986 | 43,1 | 41,3 | 84,4 |
| 1990 | 42,8 | 32,1 | 74,9 |

Quelle: Erstellt nach offiziellen Angaben.

Hinzu kam der Rückgang der – ursprünglich ungewöhnlich hohen – Wahlbeteiligung, die zwar noch immer über dem europäischen Durchschnitt liegt, aber nicht mehr als Extremwert aufzufassen ist (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Wahlbeteiligung (in Prozent)

| | |
|------|------|
| 1945 | 94,3 |
| 1956 | 96,0 |
| 1966 | 93,8 |
| 1975 | 92,9 |
| 1986 | 90,5 |
| 1990 | 86,1 |

Quelle: Erstellt nach offiziellen Angaben.

Nutznieser dieser Entwicklung sind einerseits die FPÖ, die – obwohl ebenfalls für eines der traditionellen Lager stehend – aus dem ursprünglichen

Nachteil der mangelnden Einbindung in den Parteienstaat nun einen Vorteil zu ziehen versteht, und andererseits die Grünen, die 1986 erstmals in den Nationalrat einziehen konnten (vgl. Tabelle 3).

Diese Entwicklung muß vor dem Hintergrund der Erneuerung der Großen Koalition gesehen werden. Nach einem relativ kurzen Zwischenspiel einer SPÖ-FPÖ-Koalition etablierte sich nach der Nationalratswahl 1986 abermals das Regierungsbündnis zwischen SPÖ und ÖVP. Wuchsen jedoch während der Zeit der ersten Koalition, 1945 (zunächst, bis 1947, noch unter Einschluß der kleinen KPÖ), die Wähleranteile der Großparteien an, mußte die erneuerte Große Koalition nun das Gegenteil erfahren: Die Große Koalition nützt der Opposition, nicht (mehr) der Regierung.

Diese von den Großparteien wegführende Entwicklung machte sich auch bei den Mitgliederzahlen bemerkbar. Sie sind bei SPÖ und ÖVP rückläufig – ohne daß die entsprechenden Zahlen der FPÖ entscheidend im Steigen begriffen wären (vgl. Tabelle 4).

Es wird deutlich, daß die jüngsten Entwicklungen im österreichischen Parteiensystem nicht nur eine Umschichtung innerhalb des bestehenden Systems sind, sondern einen grundsätzlichen Wandel darstellen. Die Wahlbeteiligung geht zurück, und ebenso geht die Zahl derer zurück, die Mitglied einer Partei werden wollen. Diese Entwicklungen sind somit ein „dealignment“ (Auflösung von Parteibindungen) und nicht ein „realignment“ (Neuformierung von Parteibindungen)⁵: Das traditionelle Parteiensystem verliert seine typischen Merkmale, ohne daß ein neues, ähnlich klar strukturiertes Parteiensystem erkennbar wäre. Die Wählerinnen und Wähler wenden sich von Parteien generell ab – sie orientieren sich nicht einfach von einer Partei zu einer anderen um.

Die abnehmende Bindungskraft des Parteiensystems geht Hand in Hand mit einer abnehmenden Kontrollfähigkeit der Parteien gegenüber Staat und Gesellschaft. Die österreichische Parteienstaatlichkeit war u. a. dadurch gekennzeichnet, daß die in allen westlichen Demokratien existierende „Schleusenwärter-Funktion“ der Parteien extrem ausgeprägt war. In Österreich entschieden die Parteien nach 1945 nicht nur – entsprechend einer westlichen Normalität – über die Zusammen-

4 Vgl. Fritz Plasser/Peter A. Ulram, Überdehnung, Erosion und rechtspopulistische Reaktion, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, (1992) 2, S. 147–164.

5 Vgl. Fritz Plasser, Parteien unter Streß. Zur Dynamik der Parteiensysteme in Österreich, der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten, Wien-Köln-Graz 1987, S. 139–155.

Tabelle 3: Ergebnisse der Nationalratswahlen 1986 und 1990

| | Gültige Stimmen (in Prozent) | | Sitze im Parlament | |
|--------|---------------------------------|------|-----------------------|------|
| | 1986 | 1990 | 1986 | 1990 |
| SPÖ | 43,1 | 42,8 | 80 | 80 |
| ÖVP | 41,3 | 32,1 | 77 | 60 |
| FPÖ | 9,7 | 16,6 | 18 | 33 |
| Grüne* | 4,8 | 4,8 | 8 | 10 |
| VGÖ* | | 2,0 | | – |
| KPÖ | 0,7 | 0,6 | – | – |

* 1986 kandidierten VGÖ (Vereinigte Grüne Österreichs) und Grüne zusammen. Bei der Wahl zum Nationalrat 1990 kam es zu getrennten Kandidaturen von VGÖ und Grünen.

Quelle: Erstellt nach offiziellen Angaben.

Tabelle 4: Entwicklung der Mitgliederzahlen von SPÖ, ÖVP und FPÖ

| SPÖ | | ÖVP* | | FPÖ | |
|------|---------|--------------------------------|---------|------|--------|
| 1970 | 719 389 | 1974 | 539 000 | 1970 | 32 800 |
| 1975 | 693 156 | 1977 | 546 000 | 1975 | 33 000 |
| 1980 | 719 881 | 1980 | 554 000 | 1980 | 37 380 |
| 1985 | 685 588 | 1986 | 555 000 | 1985 | 37 057 |
| 1990 | 597 426 | 1990 | 555 000 | 1990 | 40 629 |
| | | Gesamtzahl: 1974/75: 1 265 156 | | | |
| | | 1990: 1 193 055 | | | |

* „Bereinigte“ Mitgliederzahl: Berücksichtigt sind nur die vollzahlenden Mitglieder der drei Bünde (Arbeiter- und Angestelltenbund, Bauernbund, Wirtschaftsbund). Die Zahlen sind, wegen der spezifischen – indirekten – Organisationsstruktur der ÖVP, nur geschätzt.

Quellen: Karl Ucakar, Die sozialdemokratische Partei Österreichs; Wolfgang C. Müller, Die österreichische Volkspartei; Karl Richard Luther, Die Freiheitliche Partei Österreichs; jeweils in: Herbert Dachs u. a. (Hrsg.), Handbuch des politischen Systems Österreichs, Wien 1991, S. 221, 232, 252.

setzung der Parlamente und Regierungen. Sie kontrollierten darüber hinaus die Zugänge zu entscheidenden Positionen im Wirtschafts- und Bildungssystem.

Im Wirtschaftssystem kam den Parteien (d.h. ÖVP und SPÖ) zugute, daß aus historischen Gründen weite Teile der österreichischen Wirtschaft durch die beiden Verstaatlichungsgesetze 1946 und 1947 direkt oder indirekt in das Eigentum der Republik übertragen wurden⁶. Die wichtigsten der größeren Industriebetriebe und der größeren Banken waren (und sind) auf diese Weise direkt oder indirekt verstaatlicht.

6 Vgl. Alois Brusatti, Entwicklung der Wirtschaft und der Wirtschaftspolitik; Josef Taus, Parteien und Wirtschaft; Felix Butschek, Struktur- und Integrationsprobleme, jeweils in: Erika Weinzierl/Kurt Skalnik (Hrsg.), Österreich. Die Zweite Republik, Bd. 1, Graz – Wien – Köln 1972.

Durch diese wechselseitige Durchdringung von Staat und Wirtschaft etablierten die Großparteien feste Proporzregeln für die Besetzung der Vorstandsetagen dieser Staatswirtschaft. Vergleichbares gilt für den Bereich des Schulwesens: ÖVP und SPÖ regelten und regeln, gestützt auf entsprechende Schulgesetze aus dem Jahre 1962, die Karrieren im gesamten Schulbereich⁷.

Diese wechselseitige Durchdringung von Staat (d.h. Parteien) und Gesellschaft (vor allem Wirtschaft und Bildung) widerspricht immer stärker der öffentlichen Befindlichkeit. Das nahm auch die Große Koalition zur Kenntnis: In den beiden Arbeitsübereinkommen, die SPÖ und ÖVP jeweils nach den Nationalratswahlen von 1986 und 1990

7 Vgl. Susanne Dermutz, Der österreichische Weg. Schulreform und Bildungspolitik in der Zweiten Republik, Wien 1983, S. 54–59.

unterzeichneten, verpflichteten sich die Regierungsparteien zur Verminderung des Parteeinflusses insbesondere im Bereich der Wirtschaft⁸. Deutlichster Ausdruck dieses Trends ist, daß SPÖ und ÖVP sich auf eine weitgehende Privatisierung der verstaatlichten Wirtschaft festgelegt haben.

III. Verbändestaat

Der österreichische Verbändestaat baut auf folgenden Wirtschaftsverbänden auf:

- *Kammern*: In einer ganz spezifisch österreichischen Weise sind nahezu alle berufstätigen Menschen in Österreich (wichtigste Ausnahme: öffentlich Bedienstete) in eine Kammerorganisation mit Pflichtmitgliedschaft eingebunden. Für den Verbändestaat kommt dabei den Kammern für Arbeiter und Angestellte (bundesweite Dachorganisation: Bundesarbeiterkammer), den Handelskammern (bundesweite Dachorganisation: Bundeswirtschaftskammer) und den Landwirtschaftskammern (bundesweite Dachorganisation: Präsidentenkonferenz) besondere Bedeutung zu.
- *Österreichischer Gewerkschaftsbund (ÖGB)*: Dieser besitzt – abermals eine europäische Einmaligkeit – ein faktisches Monopol; es gibt keine Gewerkschaft außerhalb des ÖGB. Überdies ist der ÖGB ungewöhnlich zentralistisch strukturiert, das Entscheidungsübergewicht des Gewerkschaftsbundes über die 14 ihm angehörenden Einzelgewerkschaften ist stark ausgeprägt.

Der ÖGB wurde von den Parteien 1945 neu gegründet. Dadurch sollte eine überparteiliche, wenn auch mit den Parteien eng verbundene, zentralistische gewerkschaftliche Organisation geschaffen werden. Um gegenüber dem ÖGB ein Gegengewicht auf der Arbeitgeberseite zu schaffen, wurde 1946 die Bundeskammer der Gewerblichen Wirtschaft (Bundeswirtschaftskammer) gegründet. Die Bundeswirtschaftskammer und der ÖGB sind die eigentlichen Träger des Verbändestaates.

Das Wesen des Verbändestaates ist die Übernahme von Entscheidungskompetenzen, die da-

durch dem Parteienwettbewerb entzogen und von parlamentarischen Mehrheitsverhältnissen unabhängig sind. Dazu bedienen sich die Verbände verschiedener, von ihnen mitgetragener und kontrollierter Einrichtungen – insbesondere der Paritätischen Kommission für Lohn- und Preisfragen⁹.

Die ausgeprägte Form des österreichischen Verbändestaates wurde in der Vergangenheit als Spitzenwert im europäischen Korporatismus bewertet¹⁰. Viele Merkmale der gesellschaftlichen Entwicklung Österreichs wurden auf diese Verbändestaatlichkeit zurückgeführt, z. B. der soziale Frieden, ausgedrückt in einer extrem geringen Streikhäufigkeit, und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, ausgedrückt in überdurchschnittlichen Wachstumsraten. Doch in den achtziger Jahren begann auch der Verbändestaat zu bröckeln, und zu Beginn der neunziger Jahre sieht sich der „Sozialpartnerschaft“ genannte Korporatismus österreichischer Prägung neuen Problemen ausgesetzt.

Dazu zählt die Hinterfragung des Kammersystems. Die dort praktizierte Pflichtmitgliedschaft widerspricht dem Zeitgeist. Insbesondere die FPÖ, aber auch die Grünen kritisieren, daß diese große Zahl von Menschen – ohne die Möglichkeit des Austrittes zu haben – in ein Kammersystem gesetzlich hineingezwungen wird¹¹. Die Debatte über die Pflichtmitgliedschaft rührt an eine Voraussetzung der Sozialpartnerschaft: Wenn die Mitglieder insbesondere der drei großen Kammerorganisationen die Möglichkeit zum Austritt haben, werden die Spitzen der Verbände stärker bemüht sein müssen, sich den Bedürfnissen und Wünschen ihrer Mitglieder zu widmen. Dies aber würde ihre Kompromißfähigkeit gegenüber der jeweils „anderen“ sozialpartnerschaftlichen Seite beeinträchtigen.

Analogen Problemen ist der ÖGB ausgesetzt. Zwar hat er noch immer eine überdurchschnittliche Organisationsdichte, aber die Zahl der Mitglieder ist rückläufig (vgl. Tabelle 5).

Die schwindende Prägekraft des Verbändestaates zeigt sich auch in der Abnahme der Verbändefunk-

9 Vgl. Anton Pelinka, *Modellfall Österreich? Möglichkeiten und Grenzen der Sozialpartnerschaft*, Wien 1981; Bernd Marin, *Die Paritätische Kommission. Aufgeklärter Technokorporatismus in Österreich*, Wien 1982.

10 Vgl. Gerhard Lehmbuch, *Introduction: Neo-Corporatism in Comparative Perspective*, in: Gerhard Lehmbuch/Philippe C. Schmitter (Hrsg.), *Patterns of Corporatist Policy-Making*, London – Beverly Hills 1982, S. 16–19.

11 Vgl. Anton Pelinka, *Sozialpartnerschaft auch ohne Kammern – Legitimationsprobleme des Kammerstaates*, in: Andreas Khol/Günther Ofner/Alfred Stirnemann (Hrsg.), *Österreichisches Jahrbuch für Politik 89*, München – Wien 1990.

8 Vgl. Anton Pelinka/Sieglinde Rosenberger, *Große Koalition in Österreich. Rückkehr zur Normalität?*, in: Werner Link/Eberhard Schütt-Wetschky/Gesine Schwan (Hrsg.), *Jahrbuch für Politik*, 2 (1992), 1. Halbband.

Tabelle 5: Mitgliederentwicklung des ÖGB

| Jahr | Mitglieder | Organisationsgrad offiziell (in Prozent) | Organisationsgrad bereinigt* (in Prozent) |
|------|------------|---|--|
| 1980 | 1 660 985 | 59,8 | 47,8 |
| 1985 | 1 671 381 | 60,6 | 48,5 |
| 1986 | 1 671 217 | 60,1 | 48,1 |
| 1987 | 1 652 839 | 59,3 | 47,4 |
| 1988 | 1 643 586 | 59,4 | 47,5 |
| 1989 | 1 644 408 | 58,4 | 46,7 |
| 1990 | 1 644 841 | 56,2 | 45,0 |
| 1991 | 1 638 179 | 55,0 | 44,0 |

* Offizieller Organisationsgrad, vermindert um 20 Prozent (Rentner).

Quellen: Wirtschafts- und sozialstatistisches Taschenbuch 1991, hrsg. vom Österreichischen Arbeiterkammertag; Tätigkeitsbericht des ÖGB 1991; Ferdinand Karhofer, unveröffentlichtes Forschungspapier, erstellt im Rahmen des Instituts für Politikwissenschaft der Universität Innsbruck; eigene Berechnungen.

Tabelle 6: Haupt- und nebenamtliche Funktionäre wirtschaftlicher Verbände im Österreichischen Nationalrat

| | SPÖ | | | ÖVP | | | FPÖ | | | Plenum | | |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-----------|-----------|-----------|-------------|------------|------------|
| | 1978 | 1987 | 1991 | 1978 | 1987 | 1991 | 1978 | 1987 | 1991 | 1978 | 1987 | 1991 |
| Mandate | 93 | 80 | 80 | 80 | 77 | 60 | 10 | 18 | 33 | 183 | 183 | 183 |
| Arbeitnehmer- verbände in Prozent | 42 45,2 | 33 41,3 | 30 37,5 | 13 16,3 | 13 16,9 | 7 11,7 | 1 10,0 | - | 1 3,0 | 56 30,6 | 46 25,1 | 38 20,8 |
| Arbeitgeber- verbände in Prozent | 2 2,2 | 1 1,3 | 2 2,5 | 19 23,8 | 15 19,5 | 9 15,0 | 2 20,0 | 2 11,1 | 2 6,0 | 23 12,6 | 18 9,8 | 13 7,1 |
| Agrarverbände in Prozent | 2 2,2 | 1 1,3 | - | 21 26,3 | 14 18,2 | 10 16,7 | - | 1 5,6 | 1 3,0 | 23 12,6 | 16 8,7 | 11 6,0 |
| Verbände- insgesamt in Prozent | 46 49,5 | 35 44,0 | 32 40,0 | 53 66,3 | 42 54,5 | 26 43,3 | 3 30,0 | 3 16,7 | 4 12,1 | 102 55,7 | 80 43,7 | 62 33,9 |

Quelle: F. Karhofer (vgl. Tabelle 5).

tionäre im österreichischen Parlament (vgl. Tabelle 6). Typisch für die Zweite Republik war (und ist), daß ein ungewöhnlich hoher Prozentsatz der Abgeordneten zum Nationalrat Funktionäre der großen Wirtschaftsverbände sind. Dies stellt eine unmittelbare Konsequenz der engen Verflechtung zwischen Parteien- und Verbändestaat dar. Die Verbände entsenden ihre Vertreter, auf dem Umweg über die mit ihnen verbundenen Parteien, direkt in das Parlament. Sie ersparen sich durch diesen „eingebauten“ Lobbyismus den für westliche Demokratien sonst üblichen Lobbyismus von außen.

Innerhalb weniger Jahre ging der Anteil der den Verbändestaat repräsentierenden Abgeordneten von 44 auf 34 Prozent zurück – ein ungewöhnlicher, sogar signifikanter Bedeutungsverlust. Dies entspricht (noch) nicht einem Bedeutungsverlust der Sozialpartnerschaft in der öffentlichen Wahrnehmung. Noch immer wird Sozialpartnerschaft in Österreich von einer großen Mehrheit der Bevölkerung positiv bewertet¹². Daß allerdings die Vor-

12 Vgl. Peter A. Ulram, Hegemonie und Erosion. Politische Kultur und politischer Wandel in Österreich, Wien-Köln-Graz 1990, S. 204.

aussetzungen der Sozialpartnerschaft – etwa die Pflichtmitgliedschaft und die hohe Organisationsdichte des Gewerkschaftsbundes – zunehmend in Frage gestellt werden, muß sich langfristig auf die Sozialpartnerschaft und damit auf den Verbände-
staat auswirken.

IV. Eine neue Logik

Die Entwicklung, die vom Parteienstaat und vom Verbände-
staat wegführt, bringt in das politische System eine neue Logik. Bis in die achtziger Jahre war das politische System Österreichs vom Nebeneinander einer parlamentarischen und einer sozialpartnerschaftlichen Logik charakterisiert. Im Rahmen des Parlamentarismus agierten politische Parteien gegeneinander nach den Grundregeln der Konkurrenzdemokratie. Im Rahmen der Sozialpartnerschaft agierten wirtschaftliche Verbände miteinander nach dem Muster der Konkordanzdemokratie¹³. Diese beiden Logiken wurden durch die Verflechtung von Parteien und Verbänden verklammert: Die Großparteien waren, repräsentiert durch entsprechende Teil- und Vorfeldorganisationen, in den großen Kammern und im ÖGB vertreten; die Kammern und der ÖGB wiederum hatten, z. B. in Form von Repräsentanten im Parlament, ihre Vertreter in den Parteien.

Parteienstaat und Verbände-
staat waren eins; die Wettbewerbslogik des Parlamentarismus und die Kooperationslogik der Sozialpartnerschaft ergänzten einander. Dadurch erhielt das politische System einerseits ein hohes Maß an Berechenbarkeit; Österreich galt als eines der am leichtesten regierbaren Systeme westlicher Demokratien. Andererseits wurde die demokratische Legitimation dieses so stabilen Systems nicht behindert, Wahlergebnisse mündeten zumindest indirekt in entsprechende Mehrheits- und Regierungsbildungen.

Der Abstieg des Parteien- wie auch des Verbände-
staates muß zu einer Reduzierung dieser ungewöhnlichen Stabilität führen. Es sind diejenigen Parteien im Aufwind, die sich nicht mit der ausgeprägten Parteien- und Verbände-
staatlichkeit identifizieren. FPÖ und Grüne sind im Verbände-
staat nicht vertreten und können damit unabhängig von ihm agieren. Ihr handlungsleitendes Interesse ist nicht primär die kompromißhafte Abstimmung

politischer Ziele, sondern die größtmögliche Resonanz politischen Agierens bei den Wählerinnen und Wählern.

Allein schon der Umstand, daß sich Parteien, die in das parteienstaatliche und verbände-
staatliche System nicht oder kaum eingebunden sind, im politischen Aufwind befinden, muß die Stabilität des gesamten politischen Systems reduzieren. Wahlergebnisse werden offener, Mehrheitsbildungen im Parlament potentiell komplizierter. Der dadurch begünstigte Stil von Politik beruft sich auf den Direktkontakt mit der Wählerschaft – Parteien und erst recht Verbände als Transmissionsriemen scheinen damit immer weniger wichtig und tendenziell geradezu überflüssig zu werden.

Diese „populistische“ Logik¹⁴ hatte 1992 zwei konkrete Auswirkungen:

- Im Mai 1992 wurde mit Thomas Klestil derjenige Kandidat in das (verfassungsrechtlich wichtige, verfassungspraktisch weniger wichtige) Amt des Bundespräsidenten gewählt, der die größtmögliche Distanz zu den Parteien (einschließlich seiner Partei, der ÖVP) demonstriert hatte.
- Im Sommer 1992 beschloß der Nationalrat mit den Stimmen von FPÖ und ÖVP ein neues Wahlrecht, das – unter Wahrung der Grundsätze der Verhältniswahl – dem Ziel der „Personalisierung“ und damit der geringeren Parteinähe der Parlamentarier verpflichtet ist¹⁵.

Bei der Wahl Klestils, die – entsprechend den Bestimmungen der Verfassungsnovelle von 1929 – direkt-demokratisch durchgeführt wurde, kam die Distanz zu den Parteien klar zum Ausdruck. Obwohl Klestil Mitglied der ÖVP und Kandidat dieser Partei war, erklärte ein Viertel seiner Wähler, sie hätten gewählt, „weil er über den Parteien steht“ (vgl. Tabelle 7).

Der populistischen Logik entsprechend sind diejenigen Politiker und Parteien erfolgreich, die – zumindest optisch – auf größtmögliche Distanz zum Parteienstaat zu gehen in der Lage sind. Da aber die politische Rekrutierung, den Spielregeln westlicher Demokratien entsprechend, nach wie vor grundsätzlich über und durch die Parteien erfolgt, werden auf diese Weise die Parteien zu Selbstdistanzierung und Selbstverleugnung gezwungen.

13 Der Begriff der Konkordanzdemokratie entspricht dem Begriff „consociational democracy“ bei Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies*, New Haven, Ct. 1977, S. 25.

14 Zum Begriff Populismus und populistische Logik vgl. Anton Pelinka (Hrsg.), *Populismus in Österreich*, Wien 1987, insbesondere S. 65–68.

15 Vgl. A. Pelinka/S. Rosenberger (Anm. 8).

**Tabelle 7: Motive für die Wahl Klestil's
(in Prozent der Klestil-Wähler;
Mehrfachnennungen möglich)**

| | |
|--|----|
| seine internationale Erfahrung als Diplomat | 77 |
| weil er von der ÖVP unterstützt wurde | 27 |
| weil er persönliche Ausstrahlung besitzt und als Bundespräsident etwas darstellt | 53 |
| weil er ein Gegengewicht zum „roten“ Bundeskanzler darstellt | 16 |
| weil er über den Parteien steht | 25 |

Quelle: Fritz Plasser, Unveröffentlichtes Forschungspapier. Plasser stützt sich auf einen „exit poll“, durchgeführt von Dr. Fessel + GFK, N = 2 000.

Diese populistische Logik ist die Folge eines gesellschaftlichen und eines politischen Wandels. Die gesellschaftliche Entwicklung hat in Österreich zum Aufbrechen der traditionellen sozialen Milieus geführt. Ein geschlossenes proletarisches Milieu existiert genauso wenig wie ein geschlossenes bäuerliches Milieu; damit sind die Kernbereiche sowohl des sozialistischen als auch des christlich-konservativen Lagers aufgelöst. Die Lager und damit die für Österreich bis vor kurzem so wesentliche, außergewöhnliche loyale Bindung an die Parteien haben sich erübrigt, sie sind überflüssig geworden.

Dieser soziale und politische Hintergrund führt dazu, daß die politischen Strukturen Österreichs sich tendenziell denen westeuropäischer Demokratien annähern. Dies entspricht auch der aktuellen außenpolitischen Orientierung: 1989 stellte Österreich als erstes der vier neutralen europäischen Länder den Antrag auf EG-Mitgliedschaft¹⁶. Damit hat die innenpolitische Tendenz zur Verwestlichung eine außenpolitische Entsprechung erfahren.

Dem entspricht auch eine wirtschaftspolitische „Verwestlichung“. Österreichs Wirtschaft, durch einen überdurchschnittlich hohen Anteil der verstaatlichten Industrie und der verstaatlichten Banken geprägt, ist in den achtziger Jahren zunehmend von marktwirtschaftlichen Tendenzen erfaßt worden. Die Regierung der Großen Koalition hat sich grundsätzlich zur Privatisierung der verstaatlichten Unternehmungen bekannt. Dadurch geht eine weitere Besonderheit Österreichs zurück – die besonders enge Verflechtung von Staat und Wirtschaft.

¹⁶ Vgl. Heinrich Schneider, Alleingang nach Brüssel. Österreichs EG-Politik, Bonn 1990, S. 91–97.

Dadurch erhält das Wirtschaftssystem zunehmend Impulse in Richtung auf mehr Wettbewerb. Dies ist nicht nur als eine Art Vorleistung in Richtung auf Integration in den europäischen Markt zu sehen, sondern auch als Parallele zur Verstärkung des politischen Wettbewerbs. Das Parteiensystem dezentriert sich – und ebenso das Wirtschaftssystem.

Die wirtschaftliche Entwicklung Österreichs verläuft grundsätzlich im Gleichklang mit der gesamten Entwicklung Westeuropas. Die wirtschaftlichen Eckdaten liegen auch zu Beginn der neunziger Jahre zumeist etwas über den Eckdaten der EG oder der europäischen OECD-Staaten. Die Zahlen für Arbeitslosigkeit (1991: 5,8 Prozent), Inflation (3,3 Prozent) und Wirtschaftswachstum (3,0 Prozent) lassen die österreichische Wirtschaft in verhältnismäßig günstigem Licht erscheinen.

In seiner Studie zur politischen Kultur und zum politischen Wandel in Österreich formulierte Peter A. Ulram drei unterschiedliche Entwicklungsperspektiven des politischen Systems¹⁷. Die geringste Wahrscheinlichkeit kommt dabei der „traditionell österreichischen“ Perspektive zu, der Vorstellung, daß der Parteien- und der Verbändestaat durch noch engeres Zusammenrücken letztendlich die Erosionstendenzen stoppen und umkehren können. Viel wahrscheinlicher sind die beiden anderen Perspektiven, die „westeuropäische“ und die „italienische“ Perspektive.

„Westeuropäisch“ heißt entflechten, Entflechtung von Staat und Gesellschaft, worauf z. B. die Privatisierungstendenzen der österreichischen Wirtschaft hindeuten. Entflechtung heißt auch Entflechtung von Staat und Parteien, in diese Richtung geht z. B. zumindest intentionell die Wahlrechtsreform. Entflechtung heißt ferner Entflechtung von Parteien und Verbänden; die Diskussion um die Pflichtmitgliedschaft bei den Kammern und die abnehmende Attraktivität des ÖGB weisen in diese Richtung.

Die „westeuropäische Perspektive“ bedeutet also höhere Autonomie für die verschiedenen Teilbereiche von Gesellschaft und Politik. Die „italienische Perspektive“ fügt diesem Szenario noch einen Aspekt hinzu: die Zersplitterung des Parteiensystems in Verbindung mit einer geradezu feindseligen politischen Apathie eines Großteils der Wählerschaft.

Österreichs politische Kultur und Österreichs politisches System werden westeuropäischen Mustern immer ähnlicher. Die Zersplitterung des Parteiensystems wie auch der Abstieg des Parteien- und des

¹⁷ Vgl. P. A. Ulram (Anm. 12), S. 291–306.

Verbändestaates bedeuten zunächst nur, daß Österreich seine spezifischen Besonderheiten allmählich verliert. Dieser Verlust muß auch als Erfolg der politischen Kultur und des politischen Systems der Zweiten Republik gesehen werden. Der österreichische Parteienstaat und der österreichische Verbändestaat haben die Gesellschaft stabilisiert, das politische System arbeitsfähig gemacht und der Wirtschaft günstige Rahmenbedingungen verschafft.

Daß die für diesen Parteien- und diesen Verbändestaat wesentlichen Strukturen nunmehr als Über-

steuerung, als zuviel an Politik und politischer Verflechtung empfunden werden¹⁸, entspricht dem Grundmuster der „Selbsteliminierung durch Erfolg“. Parteien- und Verbändestaat sind, zumindest in ihren Überfunktionen, überflüssig geworden – eben weil sie ihre historische Aufgabe erfüllt haben. Die Zweite Österreichische Republik hat sich durch besondere politische Mechanismen erfolgreich stabilisiert; nun kann vom Erfolgsrezept der politischen Übersteuerung abgegangen werden.

18 Vgl. F. Plasser/P. A. Ulram (Anm. 4).

Die Schweiz zwischen Isolation und Integration

I. Profil der schweizerischen Kleingesellschaft

1. Der föderalistische Kleinstaat

Die Schweiz, als europäischer Kleinstaat mit weniger als sieben Mio. Einwohnern, weist eine Reihe von politischen Besonderheiten aus. Hervorstechendstes Merkmal ist ihre multikulturelle nationale Einheit. Während der europäische Nationalismus des 19. Jahrhunderts politische Staatlichkeit nach der Idee einer gleichen Sprache und Kultur anstrebte, vereinigte der schweizerische Bundesstaat von 1848 25 Kantone unterschiedlicher Sprache und ethnischer Kultur. Die föderalistische Staatsgründung gelang trotz eines jahrhundertalten Erbes religiöser Konflikte zwischen Protestanten und Katholiken. Wichtigste Motive des Zusammenschlusses waren die Notwendigkeit, die politische Unabhängigkeit gemeinsam zu wahren, sowie die Abschaffung der Handelsschranken zwischen den Kantonen im Zuge der Industrialisierung. Identität und Integration zur schweizerischen Gesellschaft beruhen zu einem erheblichen Teil auf den politischen Institutionen. Der Föderalismus beläßt den Kantonen und ihren vier Sprachen größtmögliche Autonomie und bewahrt kulturelle Vielfalt: Alle Gesetzgebungsentscheide bedürfen der doppelten Mehrheit im Zweikammersystem von Nationalrat (Volksvertretung, 200 Mitglieder) und Ständerat (Kantonsvertretung, 46 Mitglieder). Neue Aufgaben des Bundes können nur durch Verfassungsänderungen geschaffen werden, welche entsprechende Kompetenzen von den Kantonen an den Bund übertragen. Die Regierung – ein Kollegialorgan von sieben Mitgliedern ohne Weisungsbefugnisse eines Regierungschefs – ermöglicht die proportionale Vertretung von Sprachregionen und Parteien.

Die schweizerischen Volksrechte schaffen Teilnahmemöglichkeiten für Stimmbürgerinnen und Stimmbürger über die Wahlen hinaus. Alle Verfassungsänderungen, die das Parlament beschließt, unterliegen der Genehmigung von Volk

und Ständen (Kantonen); durch eine Volksinitiative können Verfassungsänderungen durch 100 000 Unterschriften angeregt und der Volksabstimmung unterbreitet werden. Weiter unterstehen auch einfache Gesetze der Nachentscheidung durch das Volk, sofern 50 000 Stimmbürgerinnen und Stimmbürger dies verlangen. Das System dieser „halbdirekten Demokratie“ hat nachhaltig zur schweizerischen „Konsens“- oder „Konkordanzdemokratie“ geführt, die anders als die parlamentarischen Systeme nicht auf dem Wechsel von Regierung und Opposition, sondern auf proportionaler Machtteilung und der Integration von Minderheiten durch den politischen Kompromiß beruht.

Die bewaffnete Neutralität erlaubte der Schweiz, sich trotz exponierter geographischer Lage aus beiden Weltkriegen herauszuhalten. Die schweizerische Kleinstaatlichkeit zeigt aber auch nach innen ein besonderes Profil. Ein Großteil der Behörden der 3 000 Gemeinden, die Parlamente von Gemeinden, Kantonen und Bund, aber auch Hunderte von beratenden Kommissionen arbeiten nebenamtlich. Im sog. „Milizsystem“ stellen Bürgerinnen und Bürger ihre beruflichen Kenntnisse und einen Teil ihrer Freizeit für öffentliche Aufgaben zur Verfügung. Des weiteren sind viele private oder halbstaatliche Organisationen an der öffentlichen Aufgabenerfüllung beteiligt. Diese sogenannte Verbandsverwaltung führt zu einer engen Verflechtung von Wirtschaft, Gesellschaft und Staat, die auch in der Gesetzgebung spürbar ist. Demgegenüber ist die staatliche, professionelle Verwaltung (im engeren Sinne) in vielen Bereichen weniger groß – die Zahl der Vollbeschäftigten im öffentlichen Sektor liegt mit einem Anteil von ca. 15 Prozent an den Beschäftigten unter dem Stand anderer Staaten.

Der Wirtschafts- und Sozialstaat Schweiz weist eine vorsichtige und zum Teil späte Entwicklung auf. Seit 15 Jahren haben sich die Staatsausgaben (im engeren Sinne) bei 30 Prozent des Sozialprodukts stabilisiert. Staatliche Politik war bis in die jüngste Zeit gekennzeichnet von dem Versuch der Erhaltung von Strukturen der bäuerlichen und gewerblichen Binnenwirtschaft, guter Handelsbeziehungen für die Exportwirtschaft, von mäßigem

sozialem und regionalem Ausgleich sowie der frühen Entwicklung einer Umweltpolitik¹.

2. Wirtschaftsstruktur

Integration und politische Stabilität haben der Schweiz eine vorteilhafte wirtschaftliche Entwicklung ermöglicht. Die frühe Industrialisierung versuchte die Nachteile der Hügel- und Berglandwirtschaft sowie fehlender natürlicher Ressourcen durch Güterveredelung und Exporte zu kompensieren. Heute gehören Chemie und Pharmazentik, Uhren und Präzisionsmechanik, Elektronik sowie die Lebensmittelindustrie zu jenen Zweigen, die durch ihre Qualitätsproduktion im Ausland Beachtung finden. Mehr als 55 Prozent der 3,5 Mio. Beschäftigten arbeiten heute im Dienstleistungssektor; Banken, Versicherungen und Tourismus zählen zu den bedeutendsten Branchen der schweizerischen Dienstleistungsgesellschaft. Zum Bild überdurchschnittlicher Wirtschaftskraft im internationalen Vergleich gehören hohe Wachstums- und Exportraten in der Nachkriegszeit, eines der höchsten Pro-Kopf-Einkommen in der Welt sowie die starke Stellung des Finanzplatzes, welche die Schweiz weltweit zum fünftgrößten Auslandsinvestor macht. Die vorteilhafte, hohe Auslandsverflechtung hat allerdings auch ihre empfindlichen Seiten, etwa beim Verlust der internationalen Wettbewerbsfähigkeit einzelner Branchen. In der Rezession der siebziger Jahre nach den Erdölkrisen verzeichnete die Schweiz mit einem Beschäftigungsrückgang von rund zehn Prozent aller Arbeitsplätze einen der höchsten Konjunkturerbrüche, bei dem die Arbeitslosigkeit zu einem erheblichen Teil durch Rücksendung der Fremdarbeiter „exportiert“ wurde².

3. Sozialstruktur

Mit einem Anteil von 17 Prozent weist die Schweiz nach Luxemburg den höchsten Ausländeranteil aller europäischen Länder aus. Mehr als eine Mio. Ausländerinnen und Ausländer, die zunehmend auch aus fernerer Kulturkreisen stammen, verrichten vornehmlich weniger qualifizierte Arbeit. Bis 1991 beantragten mehr als 100 000 Flüchtlinge, vor allem aus Ländern der Dritten Welt, Asyl in der Schweiz. Mit dieser Migrationswelle sind soziale Spannungen um die Ausländerfrage neu virulent

geworden. Die Ausländerpolitik der Schweiz versuchte sie bisher mit Begrenzungen der Ausländer- und Flüchtlingszahl, aber ohne besondere Integrationsbemühungen zu dämpfen. Das Fehlen einer aktiven Integrationspolitik ist um so erstaunlicher, als die schweizerische Bevölkerung wegen niedriger Geburtenraten langfristig abnimmt und vom demographischen Trend einer Überalterung geprägt ist.

Das hohe Wohlstandsniveau der schweizerischen Bevölkerung hat bestehende wirtschaftliche Ungleichheiten bisher politisch eher neutralisiert. Die Armutsquote (je nach Definition zwischen vier und zwölf Prozent) weist die Schweiz im internationalen Vergleich mit Schweden und Kanada in eine Ländergruppe mit geringer Armut aus³. Derzeit laufende Umverteilungsprozesse von unten nach oben und der künftig härtere Wettbewerb lassen allerdings erwarten, daß die schweizerische Sozialpartnerschaft zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern vor härteren Belastungsproben für vertragliche Konfliktlösungen unter Verzicht auf Streiks steht.

Das Bildungssystem wurde seit den sechziger Jahren vor allem auf die Ausschöpfung der ländlichen „Begabtenreserve“ hin ausgebaut; im internationalen Vergleich ist die berufliche Ausbildung stärker, die akademische statistisch geringer vertreten. Im Zeichen der Verstädterung, Modernisierung und des gesellschaftlichen Wertewandels stehen die Bemühungen um die Gleichstellung der Frau. Erst 1971 wurde das Frauenstimmrecht auf eidgenössischer Ebene realisiert, 1981 ein Verfassungsartikel über die gesellschaftliche Gleichstellung der Frau verabschiedet⁴.

II. Umbruch in Europa – Ausbruch aus der Verspätung in der Schweiz?

Nach 1945 befand sich die Schweiz in einer privilegierten Situation. Sie hatte den Zweiten Weltkrieg unbeschadet überstanden und verfügte im Nachkriegseuropa über eine intakte Industrie sowie über gute Handelsbeziehungen, welche die Grund-

1 Vgl. Wolf Linder, Entwicklung, Struktur und Funktionen des Wirtschafts- und Sozialstaats in der Schweiz, in: Handbuch Politisches System der Schweiz, 1 (1983), S. 255–380.

2 Vgl. Peter Tschopp, De la conquête de la prospérité à la gestion collective de ses effets, in: Handbuch Politisches System der Schweiz, 1 (1983), S. 383–464; Rudolf Strahm, Wirtschaftsbuch Schweiz, Zürich 1987, S. 60f., 218f.

3 Vgl. Brigitte Buhmann/Robert E. Leu, Ganz unten: Wer ist arm in der reichen Schweiz?, in: René L. Frey/Robert E. Leu (Hrsg.), Der Sozialstaat unter der Lupe, Basel 1988, S. 113ff.

4 Zur Sozialstruktur vgl. René Levy, Sozialstruktur der Schweiz, Zürich 1983.

lage für ein überdurchschnittliches Wachstum ihres Wohlstandes für die nächsten Jahrzehnte bildeten. Ihre Neutralitätspolitik, die unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg bei den Alliierten nicht in hohem Ansehen stand, gewann mit Beginn des Kalten Krieges neuen Kurswert. Universalität der Beziehungen, gute und humanitäre Dienste, Verbreitung des Rechtsgedankens in der Welt waren Devisen eines Neutralen, dessen zurückhaltende Außenpolitik der Sicherung guter Handelsbeziehungen dienlich war. Die schweizerische Neutralitätspolitik erlegte sich über die völkerrechtliche Verpflichtung zum Nichtengagement im Kriegsfall hinaus auch Abstinenz von wirtschaftlichen Sanktionen auf.

Neutralitätspolitische Bedenken bildeten bis zum Ende der sechziger Jahre ein wichtiges Argument gegen die Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen. Damals wurde die Schweiz zwar Mitglied der EFTA und sicherte sich 1972 in bilateralen Verhandlungen ein vorteilhaftes Assoziationsabkommen mit der EG; kein Zweifel aber konnte darüber aufkommen, daß die volle nationale Souveränität, die bewaffnete Neutralität, die Nichtmitgliedschaft in supranationalen Organisationen und Institutionen kollektiver Sicherheit auf absehbare Zeit die festen außenpolitischen Koordinaten bildeten. Innenpolitisch zeichnete sich die Schweiz durch ihre sprichwörtliche Stabilität und durch vorsichtigen politischen Wandel in der gesellschaftlichen Modernisierungsphase der Nachkriegszeit aus.

Die europäischen Entwicklungen der vergangenen Jahre – der dynamisierte europäische Integrationsprozeß, der Zusammenbruch der kommunistischen Regime in Osteuropa, die Wiedervereinigung Deutschlands, aber auch die Entwicklungen auf sicherheitspolitischer Ebene (KSZE) – haben diese Situation völlig verändert. Nichts zeigt dies deutlicher als die Europapolitik des Bundesrates (der schweizerischen Regierung) in den letzten vier Jahren.

Noch im August 1988 ging der EG-Bericht des Bundesrates davon aus, daß man die Wirtschaftsbeziehungen zur EG wie bisher durch bilaterale Sonderabkommen regeln wolle. „Beitrittsfähig werden, um nicht beitreten zu müssen“, lautete die Formel. Doch in den Verhandlungen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) wurde die Schweiz auf ein gemeinsames Binnenmarktabkommen zwischen EFTA-Staaten und der EG verwiesen. Ihre zahlreichen Vorbehalte und den Wunsch

einer „Co-décision“ (Mitentscheidung) ohne EG-Mitgliedschaft mußte sie Schritt für Schritt preisgeben. Die Dynamik der europäischen Integrationspolitik machte sich zunehmend spürbar: Ein Abseitsstehen der Schweiz vom europäischen Binnenmarkt schien immer nachteiliger, und 1991, noch vor Unterzeichnung des EWR-Vertrages am 22. Oktober in Luxemburg, erklärte der Bundesrat den EG-Beitritt als Ziel seiner Europapolitik. Am 26. Mai 1992 reichte die schweizerische Regierung bei den EG-Behörden ihr offizielles Beitritts-gesuch ein, mit dem sie um Aufnahme von Verhandlungen ersuchte.

Mit diesem für schweizerische Verhältnisse ungewöhnlich raschen Positionswandel ist der Bundesrat der innenpolitischen Umsetzung einige Schrittlängen voraus. Nach der parlamentarischen Behandlung des EWR-Vertrages muß seine Ratifizierung in einer Volksabstimmung erfolgen. Wird der Vertrag Ende 1992 angenommen, so steht die Schweiz zusammen mit den andern EFTA-Ländern in einem Vorraum, in dem sie die Vorteile der Wirtschaftsintegration durch Übernahme des EG-Rechts erhält. Hingegen partizipiert sie – als Nicht-EG-Mitglied – nicht an der Weiterentwicklung des EG-Rechts, wird dieses aber ebenfalls zu übernehmen haben. Je nachdem, wie schnell die EG und die übrigen beitragswilligen EWR-Staaten die Frage der Vollmitgliedschaft klären, dürfte der EWR an Bedeutung verlieren. Scheitert die schweizerische EWR-Beteiligung in der Volksabstimmung, so kann die Regierung versuchen, ihr bereits gestelltes Gesuch zum EG-Beitritt dennoch zum Verhandlungserfolg zu bringen, und später das Volk darüber abstimmen lassen. Längerfristig hat die Schweiz also zu wählen zwischen einem weitgehend vorbehaltlosen EG-Beitritt oder einem Abseitsstehen, das die einen als Alleingang, die andern als Isolation bezeichnen.

Damit steht die Schweiz vor außerordentlich weitreichenden Entscheidungen, die für die Zukunft des Landes vielleicht so bedeutsam sind wie die Gründung des Bundesstaates 1848. Denn die künftige Stellung der Schweiz innerhalb wie außerhalb der EG berührt nicht allein wirtschaftliche, sondern zentrale Fragen der innen- und außenpolitischen Rolle des Kleinstaates, aber auch des schweizerischen Regierungssystems der halbdirekten Demokratie. Entsprechend polarisieren EWR- und EG-Frage die öffentliche Meinung über alle politischen Lager hinweg. Im Sommer 1992 scheint der Ausgang der Volksabstimmung zum EWR-Vertrag völlig offen.

III. Veränderte Rolle des Kleinstaates

1. Druck von außen

Druck von außen hat die schweizerische Politik der letzten Jahre in verschiedensten Bereichen verändert. Mit dem Ende der Ost-West-Spannung hat die schweizerische Politik der bewaffneten Neutralität an Bedeutung verloren. Ebenso haben die Bestrebungen zur Liberalisierung des Welthandels z. B. im Rahmen des GATT und die Dynamik der europäischen Integration die außenwirtschaftliche und außenpolitische Sonderstellung der Schweiz erodieren lassen. Dabei bildet die Neudefinierung einer Neutralitätspolitik, welche sich wirtschaftlichen Sanktionen oder gar der Mitgliedschaft in Systemen kollektiver Sicherheit öffnet, das geringere Problem. Schwerer tut sich die politische Schweiz mit dem Gedanken, daß Assoziations- oder Integrationslösungen in Richtung EG mit Souveränitätsverzicht verbunden sind. Die zunehmende Verflechtung der internationalen Staatenwelt, die Relativierung des Nationalstaates, wird zwar auch in der Schweiz zur Kenntnis genommen, jedoch ist der Symbolwert der traditionellen Unabhängigkeit des Kleinstaates hoch. Nicht umsonst nennt sich eine der ersten Organisationen gegen EWR- und EG-Beitritt „Arbeitsgruppe für eine unabhängige und neutrale Schweiz“ (AUNS).

Dabei machen sich die Globalisierung der Märkte und die Liberalisierungstendenzen des Welthandels als Druck von außen längst und unabhängig von der EWR- und EG-Frage bemerkbar. Das gilt insbesondere für Banken und Versicherungen, deren internationale Standortvorteile sich reduziert haben. Im Zuge der GATT-Runden hat der schweizerische Agrarprotektionismus bereits Positionen geräumt; er wird nach einer Neuorientierung suchen müssen. Auch die binnenwirtschaftliche Situation ist im Umbruch. Nach vielen Strukturbereinigungen der letzten 15 Jahre stehen einzelne Branchen – etwa die Uhrenindustrie mit neuerdings hohen Marktanteilen in Japan – zwar wieder glänzend da, aber die wirtschaftliche Sonderstellung der Schweiz scheint vorbei. Wichtige Indikatoren wie das Wachstum des Bruttosozialprodukts (BSP), die Arbeitslosenquote oder die Kapitalzinsen passen sich europäischem Niveau an. Die Währungs- und Geldpolitik der Nationalbank liegt heute im Kielwasser der Deutschen Bundesbank. Der schweizerische Binnenmarkt

öffnet sich dem Wettbewerb: Die eidgenössische Kartellkommission schlägt Schneisen in das Dickicht der Marktabsprachen, mit denen sich die relativ kleinen Anbieter während Jahrzehnten vor innerer und äußerer Konkurrenz schützten.

2. Innenpolitische Polarisierungen

Innerer wie äußerer Druck führten freilich auch dazu, daß das schweizerische Staatsverständnis kontrovers geworden ist. Die Formel des Wirtschafts- und Sozialstaates der sechziger Jahre, die dem öffentlichen Sektor eine zentrale Rolle für das Wirtschaftswachstum wie für die sozial gerechte Verteilung des Wachstums zuwies, scheint nicht mehr restlos aufzugehen. Auf der einen Seite drängt ein Neoliberalismus auf die Eindämmung der Staatsaufgaben, den Abbau von Gesetzen und staatlichen Vorschriften sowie die Privatisierung öffentlicher Aufgaben. Das fordert auf der anderen Seite den Widerspruch derjenigen Gruppen heraus, die von der Reduzierung der Staatsaufgaben betroffen wären. Dazu gehören die Staatsangestellten, die sich als erste Opfer der Rationalisierungs- und Sparmaßnahmen gegen die wachsenden Defizite von Bund, Kantonen und Gemeinden sehen, aber auch die Empfänger von Sozialleistungen oder die Landwirte, deren Einkommen zum überwiegenden Teil aus direkten und indirekten Abgaben stammen. In vielen Auseinandersetzungen, die zur neuen Polarisierung zwischen links und rechts geführt haben, werden konkrete Struktur- und Verteilungsfragen auch zum Konflikt über „mehr Markt“ oder „mehr Staat“. Neuerdings verkehren sich dabei konventionelle ideologische Positionen bürgerlich-staatskritischer und linksmarktkritischer Parteien, etwa bei der Diskussion um marktwirtschaftliche Instrumente für den Umweltschutz, im Kartell- und Aktienrecht oder in der Energiepolitik.

Mit dem Zusammenbruch der alten Fronten ist eine Neuorientierung der militärischen Sicherheitspolitik notwendig, aber noch keineswegs ausdiskutiert worden; dies zeigt sich in der Frage der Beschaffung neuer Kampfflugzeuge, gegen die im Frühling 1992 die „Gruppe für eine Schweiz ohne Armee“ (GSOA) innerhalb weniger Wochen eine Volksinitiative mit einer Rekordzahl von 400 000 Unterschriften zustande brachte.

3. Ungewißheit, aber Erweiterung politischer Perspektiven

Die Rolle des Staates und seine Aufgaben sind inzwischen umstritten, die Zukunft des Landes ungewiß. 1991, das Jubiläumsjahr der 700jährigen Eid-

genossenschaft, deckte Identitätsfragen der Kleingesellschaft auf. Dennoch haben Druck von innen und außen die Politik in den letzten Jahren nicht nur in einen rascheren Entscheidungsrythmus versetzt, sondern auch weg von einem Helvetozentrismus hin zur Erweiterung politischer Perspektiven geführt. Am deutlichsten ist dies etwa bei der Verkehrs-, Umwelt- und Energiepolitik zu beobachten, die sich von manchen lokalen oder regionalen Fixierungen gelöst haben und europäischen Orientierungen zuneigen. So drehte sich ein Referendumskampf 1989 noch um die innerschweizerische Frage, ob das Alpenland seine Sonderlösung der geringeren Lastwagenbreite von 2,30 m aufrechterhalten kann. Heute betreibt die Schweiz eine europäisch ausgerichtete Verkehrspolitik. Sie hält an der ökologisch fortschrittlichen Option „Schiene statt Straße“ für Transit-Gütertransporte fest. Mit dem größten Bauprojekt ihrer Geschichte – der Neuen Alpentransversale „NEAT“ – will sie zugleich einen Beitrag für die sinnvolle Bewältigung des europäischen Verkehrs leisten. Im Bereich der Verkehrspolitik ist die Schweiz damit auch gewillt, ihre Vorstellungen ökologisch gebotenen Umdenkens und Umschwenkens auf die europäische Ebene zu tragen. In anderen Bereichen paßt sie sich an: „Eurokompatibilität“ begleitet als wichtiges Kriterium die Gesetzgebungsarbeit des Parlaments.

IV. Das Politiksystem auf Bundesebene

1. Entwicklungen der Konkordanz

Seit 1959, dem Jahr der Einführung der sog. „Zauberformel“, ist die Zusammensetzung der schweizerischen Kollegialregierung mit zwei Freisinnigen (FDP), zwei Christdemokraten (CVP), zwei Sozialdemokraten (SPS) und einem Vertreter der Schweizerischen Volkspartei (SVP) unverändert geblieben. Diese Vierparteienregierung repräsentierte anfänglich über 80, heute noch knapp 70 Prozent der Wählerstimmen. Sie bildete gewissermaßen den Abschluß der Entwicklung von der Mehrheits- zur Verhandlungsdemokratie, die sich zudem auf die Elemente des Föderalismus, der Verhältniswahl und der proportionalen Sitzverteilung in den meisten politischen Behörden aller Ebenen sowie den „Konkordanzzwang“ direkter Demokratie stützt. Während die „Consensus Democracy“ (oder „consociational democracy“) als

„Power Sharing Model“⁵ und grundlegende Alternative zur Mehrheitsdemokratie im Ausland zunehmendem Interesse begegnet, ist sie in der Schweiz selbst nicht unangefochten.

Auf politischer Ebene haben Polarisierungen seit 1975 zu einer vermehrten parlamentarischen Blockbildung zwischen den Bürgerlichen (FDP, CVP und SVP) und den Links-Grünen (SPS, sowie die Nicht-Regierungsparteien der Grünen und des Landesrings) geführt. So sind in einzelnen Aufgabenbereichen – etwa der Energie-, Umwelt- oder Finanzpolitik – wechselnde Koalitionen zwischen den drei Mehrheitsmachern FDP, CVP und SPS selten geworden⁶. Angesichts schwindender Gemeinsamkeiten gab es Diskussionen um die Beendigung der Konkordanz; periodisch verlangen prominente bürgerliche Politiker den Ausschluß des „Juniorpartners“, der SPS, die nicht nur weniger Gemeinsamkeiten mit den andern Regierungspartnern teilt, sondern auch verhältnismäßig weniger Einfluß nehmen kann⁷. Die ernsthafteste Infragestellung der Konkordanz kam freilich von den Sozialdemokraten selbst: Anlässlich der Nichtwahl ihrer Kandidatin Uchtenhagen, der von den Bürgerlichen der Eintritt als erste Frau in die Regierung verwehrt wurde, hatten die Sozialdemokraten den Regierungsaustritt 1984 auf einem Parteitag diskutiert, aber schließlich abgelehnt.

Die politologische Analyse hat freilich längst aufgezeigt, daß die Aufhebung der Konkordanz wenig für eine handlungsfähigere Mehrheitspolitik brächte, wenn sie nicht zugleich von institutionellen Veränderungen begleitet wäre. Germanns jüngere und ältere Untersuchungen⁸ postulieren, daß eine bipolare Mehrheitspolitik den periodischen Wechsel von Regierung und Opposition, die Verminderung föderalistischer Konkordanzzwänge (z.B. Kompetenzvorbehalt der Kantone und das Zweikammersystem), aber auch die Ersetzung des

5 Vgl. Arend Lijphart, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven 1984, S. 46ff.

6 Zur Blockbildung im Parlament und zu empirischen Belegen anhand der Namensabstimmungen im Nationalrat vgl. Ruth Lüthi/Luzius Meyer/Hans Hirter, *Fraktionsdisziplin und die Vertretung von Partikulärinteressen im Nationalrat*, in: *Parlamentdienste* (Hrsg.), *Das Parlament – „Oberste Gewalt des Bundes“?*, Bern 1991, S. 63ff.

7 Grundlegend zur „formellen Kooptation“ der Linken vgl. Hanspeter Kriesi, *Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik*, Frankfurt/M. 1980, S. 693–696.

8 Vgl. Raimund E. Germann, *Politische Innovation und Verfassungsreform*, Bern 1975; ders., *Die Europatauglichkeit der direkt-demokratischen Institutionen der Schweiz*, in: *Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft*, 31 (1991), S. 257–269.

Proportional- durch das Mehrheitswahlsystem und die Möglichkeit der Abberufung der Regierung erfordern würde. Vor allem aber wären (Volks-)Initiative und Referendum abzubauen, denn vom Referendum geht der größte Konkordanzzwang aus: Um die häufigen Verfassungsabstimmungen zu gewinnen und um das Risiko des fakultativen Gesetzesreferendums zu minimieren, bedarf es der Zusammenarbeit aller größeren Interessengruppen zum politischen Kompromiß. Damit aber sei das Referendum zu einem den Status quo erhaltenden Verbandsrecht geworden⁹. Der Abbau des Referendums und die Annäherung an ein parlamentarisches System würde, so Germann, die Schweiz den parlamentarischen Demokratien Westeuropas näherbringen: Nach erreichter innergesellschaftlicher Integration würde die Politik entscheidungs- und innovationsfähiger.

Die Verbesserung politischer Innovationsfähigkeit ist denn auch das Anliegen der Basler Ökonomen um Silvio Borner¹⁰. Sie führen die politologische Kritik der Umwandlung des Referendums vom Volks- zum Verbandsrecht weiter und betrachten dessen Auswirkungen auf den wirtschaftlichen Markt: Weil die Verbände mit ihren Referendumsdrohungen leichtes Spiel haben, den Status quo zu verteidigen, gäbe es in der Schweiz Kartellierung, Branchenschutz und die Übernahme unternehmerischer Risiken durch den Staat statt Innovation, Wettbewerb und Deregulierung auf dem Markt. Damit die Schweiz wirtschaftlich nicht zum Sanierungsfall wird, plädieren sie für mehr Wettbewerb auch auf politischer Ebene, d. h. für die Annäherung an ein parlamentarisches System mit Rollenwechsel zwischen Regierungs- und Oppositionskräften.

Freilich ist dies primär eine akademische Diskussion. Die Idee eines Systems wechselnder Mehrheiten wie des Rollenwechsels von Regierung und Opposition widerspricht einer politischen Kultur, die den Ausgleich in allen Sachfragen sucht und Konflikte klein hält. Auch gilt der Parlamentarismus – als „indirekte“ Demokratie, gegenüber der „direkten“ Demokratie – als weniger legitim. Die aktuelle Politik schließlich läßt Konkordanzzweifel eher verstummen. In der Europafrage – worin die Parteiführung der SPS die profilierteste Pro-, diejenige der SVP die deutlichste Nein-Haltung einnimmt – wird eine geeinte Führung der drei Großen (FDP, CVP und SPS) unerlässlich sein, um den

Integrationskurs des Bundesrates auch über die parlamentarischen und plebiszitären Hürden zu bringen. Konkordanz, sei es in herkömmlicher oder geänderter Zusammensetzung, wird denn auch kurzfristig die wahrscheinlichste Formel schweizerischer Politik sein. Dies wird aber die Fähigkeit der Regierungsparteien erfordern, zu politischen Gemeinsamkeiten zu finden, wie dies in der ersten Konkordanzzeit nach 1959 noch in Ansätzen eines Regierungsprogramms zum Ausdruck kam. Vor allem aber werden in den einzelnen Sachfragen wechselnde Koalitionen unter Ein-schluß der SPS erforderlich sein. Die Fortsetzung unechter Konkordanz, in der sich infolge Blockbildung stets die gleichen Mehrheiten reproduzieren, führt, im Sinne Karl Deutschs, zum Gebrauch von „Macht als Möglichkeit, nicht lernen zu müssen“¹¹.

2. Parteien

Die Wahlen, an denen sich inzwischen weniger als 50 Prozent der Stimmberechtigten beteiligen, vermitteln nach wie vor ein Bild großer Stabilität. FDP, CVP und SPS halten derzeit je rund 20 Prozent Wählerstimmen, die SVP rund 12 Prozent (vgl. Tabelle 1). Obwohl die Regierungsparteien seit 1959 rund 15 Prozent der Wählerstimmen verloren haben, vermochten die Nicht-Regierungsparteien nach wie vor kein einheitliches Oppositionspotential zu bilden und zu binden: Zu groß ist die Zahl der rund zehn, oft nur regional bedeutsamen Kleinparteien, zu heterogen sind ihre Ausrichtungen. Bedeutsamste Kraft sind die Grünen geworden. In den letzten zehn Jahren errangen SPS und Grüne in einzelnen Stadt- und Kantonalregierungen sogar rot-grüne Mehrheiten und konnten damit zum ersten Mal eine politische Alternative zu Wahl- und Regierungsbündnissen auf bürgerlicher Seite bilden.

Das Potential der Grünen – die in den achtziger Jahren von neuen sozialen Bewegungen, von über die großen Parteien Enttäuschten und vom Wertwandel zur Individualisierung und zu postmateriellen Werthaltungen¹² profitierten – scheint heute ausgeschöpft zu sein. Dies hängt nicht zuletzt damit zusammen, daß die Regierungsparteien – am deutlichsten die Sozialdemokraten – den ökologischen Postulaten nicht nur in ihren Programmen, sondern auch in Gesetzgebung und Vollzug relativ

9 Grundlegend zur These des Referendums als Verbandsrecht vgl. Leonhard Neidhart, Plebiszit und pluralitäre Demokratie, Bern 1970, S. 266–312.

10 Vgl. Silvio Borner/Aymo Brunetti/Thomas Straubhaar, Schweiz AG: Vom Sonderfall zum Sanierungsfall?, Zürich 1990, S. 153–179.

11 Wolf Linder, Politische Entscheidung und Gesetzesvollzug in der Schweiz, Bern 1987, S. 86 ff.

12 Zur Interpretation des Abstimmungsverhaltens aus der Sicht der neuen Konfliktlinie Materialismus/Postmaterialismus vgl. Matthias Finger/Pascal Sciarini, L'homme politique à la dérive? Enquête sur le rapport des Suisses à la politique, Lausanne 1990, S. 47–59.

Tabelle 1: Parteistärken und Sitzverteilung in National- und Ständerat

| | Prozentanteile | | Sitze | |
|---------------------------------|------------------|-----------------------|---------------------|-------|
| | Wähler (1991) | National- rat (NR) | Stände- rat (SR) | NR+SR |
| <i>Regierungsparteien</i> | | | | |
| Freisinnig Demokratische Partei | 21,0 | 44 | 18 | 62 |
| Christdemokratische Volkspartei | 18,2 | 37 | 16 | 53 |
| Sozialdemokratische Partei | 18,5 | 42 | 3 | 45 |
| Schweizer Volkspartei | 11,9 | 25 | 4 | 29 |
| | 69,6 | 148 | 41 | 189 |
| <i>Nicht-Regierungsparteien</i> | | | | |
| Grüne Partei der Schweiz | 6,1 | 14 | | 14 |
| Liberales | 3,0 | 10 | 3 | 13 |
| Landesring der Unabhängigen | 2,8 | 6 | 1 | 7 |
| Evangelische Volkspartei | 1,9 | 3 | | 3 |
| Schweizer Demokraten | 3,3 | 5 | | 5 |
| Autopartei | 5,1 | 8 | | 8 |
| Partei der Arbeit | 0,8 | 2 | | 2 |
| Diverse | 7,4 | 4 | 1 | 5 |
| | 30,4 | 52 | 5 | 57 |

hohe Priorität einräumen. Unter populistischer Flagge segeln die Autopartei und die Schweizer Demokraten (als Nachfolgeorganisation der Überfremdungsparteien Republikaner und Nationale Aktion). Im Zuge neoliberaler Reideologisierung haben die Kleinparteien der Mitte (Landesring, Evangelische Volkspartei) an Bedeutung eingebüßt; marxistisch orientierte Kleinparteien (Partei der Arbeit und Progressive Organisationen) sind nahezu verschwunden; ihre Klientel hat sich pragmatischeren linksgrünen Parteien zugewandt¹³.

Beim Parteivolk haben die schweizerischen Parteien an Boden verloren¹⁴. Gaben 1980 in den VOX-Befragungen¹⁵ fast 60 Prozent der Bürgerinnen und Bürger Affinität mit einer Partei an, so sind es heute nur noch rund 40 Prozent. Die Ver-

hältnisse zwischen Parteigegebenen und -ungegebenen haben sich also umgekehrt. Für die schweizerischen Parteien – im Regierungssystem seit je in schwacher Position – ist es damit nicht einfacher geworden, ihren Einfluß etwa im Vergleich zu den stärkeren Verbänden zu halten. Nach wie vor fehlt eine Parteiengesetzgebung, die Aufgaben und Funktionen der politischen Parteien definiert. Die Willensbildung in der Referendumsdemokratie bedeutet für die schweizerischen Parteien eine zusätzliche Aufgabe. Sie sind vielfach überfordert, geraten gegenüber Interessengruppen ins Hintertreffen, sind in den Medien nicht gleichmäßig präsent und verfügen über keine ausreichenden Mittel für eine moderne Professionalisierung ihrer milizartigen, föderalistischen Organisation.

3. Direkte Demokratie

Die Beteiligung an den zahlreichen Urnengängen liegt historisch auf tiefstem Niveau und schwankt – je nach Bedeutung, Betroffenheitsgefühl und Umstrittenheit einzelner Sachvorlagen – sehr stark. So

13 Zur Dokumentierung der Entwicklung der Parteien und Bewegungen, aber auch der innen- und außenpolitischen Ereignisse vgl. die seit 1965 jährlich erscheinende Chronik der schweizerischen Politik „Année politique“ (Politik im Jahre...), hrsg. vom Forschungszentrum für schweizerische Politik, Bern 1965 ff.

14 Zu neueren Entwicklungen im schweizerischen Parteiensystem vgl. Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft, 26 (1986): Politische Parteien und neue Bewegungen; s. a. Ural Ayberk/Carlos Garcia/Matthias Finger/Pascal Sciarini, Les partis politiques à coeur ouvert, Lausanne 1991.

15 VOX, Analysen der eidgenössischen Abstimmungen und Wahlen. Schweizerische Gesellschaft für praktische So-

zialforschung, Forschungszentrum für schweizerische Politik der Universität Bern, Forschungsstelle für politische Wissenschaft der Universität Zürich, Département de science politique, Université de Genève, Zürich – Bern – Genf 1977 ff.

Tabelle 2: Übersicht über Anzahl der Initiativen und Referenden

| | Oblig. Referenden | Oblig. Ref.: angenommen | Oblig. Ref.: abgelehnt | dem fak. Ref. unterstehende Vorlagen | zustandegekommene fak. Referenden | Fak. Ref.: angenommen | Fak. Ref.: abgelehnt | zustandegekommene Initiativen | I. ohne Gegenentwurf zurückgezogen | I. zugunsten eines Gegenentwurfs zurückgezogen | Gegenentwurf: angenommen | Gegenentwurf: abgelehnt | Initiativen zur Abstimmung gebracht | I. angenommen ohne Gegenentwurf | I. abgelehnt/ohne Gegenentwurf | I. angenommen/Gegenentwurf: abgelehnt | I. abgelehnt/Gegenentwurf: angenommen | I. und Gegenentwurf: abgelehnt |
|-----------|-------------------|-------------------------|------------------------|--------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------|----------------------|-------------------------------|------------------------------------|--|--------------------------|-------------------------|-------------------------------------|---------------------------------|--------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------|
| 1848-1874 | 11 | 2 | 9 | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1875-1880 | 1 | 1 | 0 | 63 | 8 | 3 | 5 | | | | | | | | | | | |
| 1881-1890 | 4 | 3 | 1 | 75 | 8 | 2 | 6 | | | | | | | | | | | |
| 1891-1900 | 9 | 6 | 3 | 74 | 10 | 3 | 7 | 5 | | | | | 5 | 1 | 4 | | | |
| 1901-1910 | 4 | 3 | 1 | 59 | 4 | 3 | 1 | 4 | | 1 | 1 | | 3 | 1 | 2 | | | |
| 1911-1920 | 8 | 8 | 0 | 57 | 3 | 2 | 1 | 8 | | | | | 8 | 2 | 5 | 1 | | |
| 1921-1930 | 9 | 7 | 2 | 94 | 5 | 1 | 4 | 8 | | 1 | 1 | | 7 | 1 | 5 | | 1 | |
| 1931-1940 | 5 | 5 | 0 | 73 | 9 | 2 | 7 | 21 | 10 | 2 | 1 | 1 | 8 | | 7 | | 1 | |
| 1941-1950 | 5 | 3 | 2 | 104 | 7 | 4 | 3 | 11 | 2 | 1 | 1 | | 8 | 1 | 6 | | 1 | |
| 1951-1960 | 18 | 12 | 6 | 202 | 12 | 4 | 7 | 23 | 11 | 2 | 1 | 1 | 9 | | 8 | | | 1 |
| 1961-1970 | 12 | 10 | 2 | 209 | 8 | 4 | 4 | 16 | 8 | | | | 7 | | 5 | | 1 | 1 |
| 1971-1980 | 40 | 30 | 10 | 256 | 19 | 11 | 7 | 40 | 5 | 3 | 3 | | 20 | | 16 | | 2 | 2 |
| 1981-1990 | 19 | 14 | 5 | 240 | 13 | 6 | 6 | 47 | 10 | 4 | 4 | | 29 | 2 | 25 | 1 | | 1 |
| Insgesamt | 145 | 104 | 41 | 1 506 | 106 | 45 | 58 | 183 | 46 | 14 | 12 | 2 | 104 | 8 | 83 | 2 | 6 | 5 |

Quelle: Hans-Peter Hertig, Volksabstimmungen, in: Handbuch Politisches System der Schweiz, Bern 1984, S. 251; eigene Berechnungen. Hängige Vorlagen sind in der Gesamtzahl der Referenden und Initiativen, nicht jedoch in den Einzelkolonnen ausgewiesen.

mobilisierte 1989 die Volksinitiative „für eine Schweiz ohne Armee“ fast 70 Prozent der Stimmbürgerschaft, während eine Neuordnung der Finanzen 1991 gerade noch 33 Prozent zum Urnengang motivierte. Die VOX-Analysen fördern drei Hauptkategorien von Abstimmungsberechtigten zutage: Rund 20 Prozent gehen nie, etwa 30 Prozent versäumen nach eigenen Angaben keine Abstimmung und 50 Prozent gehen gelegentlich. Der Urnengang „à la carte“ fügt sich theoretisch sehr gut in das Inglehart'sche Profil der Postmaterialisten ein. Entgegen den Erwartungen finden sich sowohl unter den gelegentlichen als auch unter den regelmäßigen Urnengängern keine signifikanten Unterschiede zwischen Materialisten und Postmaterialisten. Postmaterielle Einstellungen sind aber für das Abstimmungsverhalten relevant. Wie auch in der amerikanischen Abstimmungsforschung gelangen konkurrierende Forschungsansätze nicht zu gleichen Schlüssen. Der ältere, soziologisch-wertbezogene Ansatz fördert eine ungleiche, schicht- und ausbildungsbezogene Beteiligung zutage. Ebenso¹⁶ gibt er Hinweise darauf, daß konstant abweichendes Stimmverhalten einzelner Gemeinden

16 Vgl. Wolf Linder/Claude Longchamp/Regula Stämpfli, Politische Kultur der Schweiz im Wandel – am Beispiel des selektiven Urnengangs, Basel 1991, S. 30–57.

und Regionen wohl auf längerfristige Wirkungen politischer Kultur zurückzuführen ist¹⁷. Der konkurrierende politökonomische Ansatz dagegen hat einerseits mit seinen Modellen des gruppenspezifischen Eigennutzverhaltens sehr wohl die Bedeutung wirtschaftlicher Konjunkturen und den gewichtigeren Einfluß von Interessengruppen auf den Abstimmungserfolg aufzeigen können. Er vermochte aber andererseits zur Abstimmungsbeteiligung nur wenig auszusagen¹⁸.

Die Zahl der Volksabstimmungen liegt im Zeitvergleich recht hoch (vgl. Tabelle 2). Statistisch gesehen haben sich indessen die Erfolgchancen für die Vorstöße aus dem Volk nicht sehr verändert.

Etwa jeder dritten Verfassungsvorlage der Behörden bleibt der Erfolg versagt. Volksinitiativen, welche dieselbe Doppelhürde des „Volks- und Ständemehrs“ (absolute Mehrheit sowohl auf gesamtschweizerischer Ebene als auch auf Kantons-ebene) zu nehmen haben, sind nur in 10 Prozent der Fälle erfolgreich. Das fakultative Gesetzes-

17 Vgl. die Beiträge des Schweizerischen Jahrbuchs für politische Wissenschaft, 27 (1987): Abstimmungen und Wahlen.

18 Vgl. Friedrich Schneider, Der Einfluß von Interessengruppen auf die Wirtschaftspolitik. Eine empirische Untersuchung für die Schweiz, Bern 1985.

referendum ist relativ selten: Von 15 Gesetzen des Parlaments hat nur gerade eines den effektiven Test der Volksabstimmung zu bestehen. In diesem Fall ist aber die Erfolgschance der Opponenten mit über 50 Prozent erheblich.

Angesichts der geringen Stimmbeteiligung wird hin und wieder vom erlahmenden Interesse an der direkten Demokratie und von Entpolitisierung der Bürgerinnen und Bürger gesprochen. Doch ist dieses Bild unvollständig und einseitig. In den siebziger Jahren haben „Basisaktivitäten“ verschiedenster Art zugenommen: Durch Stadtteil-, Frauen-, Friedens-, Anti-AKW- und Anti-Betonbewegungen konnten manche Kompromisse der lokalen, kantonalen oder eidgenössischen Konkordanzpolitik verhindert werden. Ein Protestpotential, das sich entweder rückwärts- oder vorwärtsgewandt dem „mainstream“ des gesellschaftlichen Modernisierungsprozesses widersetzt¹⁹, hat das Spektrum der kleinen Oppositionsparteien verbreitert: Zur Nationalen Aktion kamen Grüne, die Autopartei und neuerdings die populistische Gruppierung der Tessiner „Lega“ hinzu. In der offenen Demokratie wurde noch mehr Mitsprache des Volkes verlangt: Der Bau von Hochleistungsstraßen, die Einreichung der Standesinitiative und die Stellungnahmen der Regierung zum AKW-Bau wurden in mehreren Kantonen der Volksabstimmung unterstellt. Verwaltungsbehörden versuchen, in wichtigen Planungsprozessen den Betroffenen informelle und frühzeitige Mitsprache zu gewähren.

Im Gesamtbild der politischen Kultur finden sich deshalb Widersprüche: Volksrechte stehen hoch im Kurs, auch bei jenen, die sie nicht gebrauchen. Erlahmendes Interesse an der Wahl- und Abstimmungsdemokratie steht neuen Partizipationswünschen gegenüber, die nicht nur die Willensbildung, sondern auch den Vollzug behördlicher Politik schwieriger machen. Die Degeneration des Urnengangs (zu der auch die Gefahr der Propagandaanfälligkeit einer wenig informierten Bürgerschaft in komplizierten und abstrakten Vorlagen gehört)²⁰ kontrastiert mit dem Phänomen einer Elite von versierten Bürgern, die sich sowohl in Parteien und bei Abstimmungen als auch in neuen Bewegungen und deren Basisaktivitäten engagieren. Ob die Erfassung politischer Aktivitäten von Hunderttausenden von Bürgerinnen und Bürgern in den Registraturen der Bundesanwaltschaft oder die Betreibung einer privaten Geheimorganisation

ohne Rechtsgrundlage und politische Kontrolle im Schoße des Eidgenössischen Militärdepartementes dem Vertrauen in Rechtsstaat und Demokratie dauerhaften Schaden zugefügt hat, bleibt abzuwarten. Ebenso wenig ist heute abzuschätzen, ob sich im gesellschaftlichen Wertewandel mit seiner Individualisierung und Personalisierung auch ein neuer Generationenkonflikt anbahnt.

V. Fragen institutioneller Reformen

Obwohl das Projekt einer Totalrevision der schweizerischen Bundesverfassung in den siebziger Jahren scheiterte, hat das Interesse an Reformfragen der schweizerischen Institutionen eher zugenommen. Während im wissenschaftlichen Schrifttum auch grundlegende Umgestaltungen oder gar Verfassungsneuentwürfe²¹ diskutiert werden, kreisen politische Bemühungen erwartungsgemäß um pragmatische Teilreformen einzelner Institutionen.

1. Föderalismus

Die institutionelle Grundidee des schweizerischen Föderalismus lautet nicht Dezentralisierung, sondern Nicht-Zentralisierung: Die Vielfalt lokaler Kulturen und Sprachen will größtmögliche Autonomie und erduldet keinen starken Zentralstaat²². Nach Art. 3 der Bundesverfassung sind die Kantone für alle Aufgaben zuständig, die nicht durch die Entscheidung sowohl von Volk als auch von Ständen dem Bund übertragen werden. Diese verfassungsrechtliche Sicherung ist sehr stark. Mit lediglich einem Drittel aller öffentlichen Ausgaben und öffentlichen Bediensteten gehört der Bund im internationalen Vergleich zu den „schlanksten“ Zentralstaaten, und auch die gesamte Staatsquote (ohne öffentliche Betriebe und Transfers der Sozialversicherung) nimmt sich mit weniger als 30 Prozent gering aus. Anders als der amerikanische Föderalismus, der sich Konkurrenz und Wettbewerb unter den einzelstaatlichen und lokalen „governments“ verspricht, geht der schweizerische Föderalismus von interregionaler Solidarität aus²³. Dies ist einer der Gründe, der zur starken Verflechtung

21 So z.B. aus ökoliberaler Sicht: Alfred Kölz/Jörg Paul Müller, Entwurf für eine neue Bundesverfassung, Basel 1990².

22 Zur Gegenüberstellung des deutschen und des schweizerischen Föderalismus vgl. Heidrun Abromeit, Der verkappte Einheitsstaat, Opladen 1991.

23 Wolf Linder, Swiss Democracy – Conflict Solutions for Multicultural Societies (i. E. 1993).

19 Vgl. Hanspeter Kriesi u. a., Politische Aktivierung in der Schweiz 1945–78, Grösch 1981; Martin Dahinden, Neue soziale Bewegungen und ihre Wirkungen, Zürich 1987.

20 Vgl. Erich Gruner/Hanspeter Hertig, Der Stimmbürger und die „Neue Politik“, Bern 1983, S. 112–137.

von Aufgaben und Finanzen geführt hat. Versuche einer Entflechtung blieben in bescheidenen Anfängen stecken.

Einiges Unbehagen löst auch das große Entscheidungsgewicht der kleinen Kantone im Ständerat und bei Abstimmungen zu Verfassungsänderungen aus. Mit der Vergrößerung der demographischen Unterschiede der Kantone „wiegt“ z.B. die Stimme eines Urners heute rund 34 mal soviel wie die Stimme eines Zürichers. Das Veto von 11½ ablehnenden Standesstimmen gegen eine Verfassungsänderung wird theoretisch bereits durch 13 Prozent aller Stimmberechtigten erreicht. Das Risiko der Kollision zwischen Volks- und Ständemehr ist mit der Zunahme der Zahl der Verfassungsabstimmungen häufiger geworden. Das Gewicht des Föderalismus (Gleichwertigkeit der Gliedstaaten) hat damit gegenüber dem Demokratieprinzip (eine Person – eine Stimme) zugenommen, was im Grunde der geschichtlichen Entwicklung entgegenläuft, in der sich die regionalen Gegensätze abgeschliffen haben²⁴.

2. Regierung und Parlament

Es scheint, als ob nach Jahren ergebnisloser Debatte die Zeit für eine schrittweise Modernisierung der Regierungs- und Parlamentsstrukturen gekommen wäre. Im Jahre 1989 reichten Ständerat Rhinow und Nationalrat Petitpierre zwei Vorschläge ein²⁵, von denen einer, das Parlament betreffend, zur Gesetzesreife gebracht wurde. Danach soll eine partielle Professionalisierung des Milizparlaments stattfinden, die den Parlamentariern neben angemessener Entschädigung vor allem die Anstellung von Hilfspersonal erlaubt. Damit würden die größten Ungleichheiten persönlicher Ausstattung im „Zwei-Klassen-Parlament“ beseitigt. Gleichzeitig sollen ständige statt Ad-hoc-Kommissionen die Arbeitsfähigkeit des Parlaments verbessern. Besonderes Anliegen beider Räte war es im übrigen, die Stimme des Parlaments in Fragen der Außenpolitik zu stärken. Nicht ganz so weit gediehen sind die Vorstöße zur Regierungsreform: Das Kollegialsystem der siebenköpfigen Regierung ist auf eindeutige Grenzen gestoßen. Die Rhinow-Petitpierrischen Vorstöße verlangten darum ein zweistufiges Organ: Der eigentliche Bundesrat, allenfalls reduziert auf fünf Mitglieder, soll durch eine größere Zahl von ernannten Fachministern – dem

Bundesrat in den politischen Leitlinien untergeordnet, aber mit selbständigem politischen Verantwortungsbereich – ergänzt werden. Mit dieser Vergrößerung könnten nicht nur viele interne Organisations- und Führungsprobleme, sondern auch die Vertretung der Exekutive in der Europa- und Außenpolitik verbessert werden.

Zur Zeit klärt eine Studiengruppe verschiedene Möglichkeiten der Reform ab. Parlaments- wie Regierungsreform sind aber im weiteren eng mit Verfassungsfragen proportionaler Vertretung, des Verhältnisses zwischen Exekutive und Legislative (insbesondere bezüglich des parlamentarischen Mißtrauensvotums) und der direkten Demokratie verbunden. Ob damit das Konkordanzsystem schweizerischer Prägung grundsätzlich zu überprüfen ist, wird die Zukunft zeigen.

3. Volksrechte

Die direkte Demokratie hat auf die Entwicklung des schweizerischen Regierungssystems den denkbar größten Einfluß ausgeübt. Denn das Referendum wurde ab 1874 zur Waffe jener Minderheiten, die vorher von der politischen Macht im Bund ausgeschlossen waren: Sie sabotierten die Entschiede von Regierung und Parlament an der Urne, wenn ihre Anliegen ungehört blieben. So veränderte sich die Mehrheitspolitik der Freisinnigen, die während fast 50 Jahren die Alleinherrschaft im Bundesrat ausübten, zur Verhandlungspolitik für einen zunehmend breiter abgestützten Kompromiß. Konservative gegen Ende des 19. Jahrhunderts, die von den Freisinnigen abgespaltene Partei der Bauern, Gewerbe und Bürger in den zwanziger Jahren und schließlich die politische Linke wurden an der Regierung beteiligt und in den Staat integriert, damit in Referendumsabstimmungen ausreichende Mehrheiten zustande kommen. Die Ersetzung der Mehrheits- durch die Proporzwahl, die Beteiligung aller größeren Parteien an der Regierung auf der Ebene des Bundes, der Kantone und der Gemeinden hatten den gleichen Effekt: die Einbindung aller größeren politischen Kräfte in einen Kompromiß, der bereits im vorparlamentarischen Verfahren gesucht wird und die Referendumsrisiken womöglich umgeht oder aber die Hürde der obligatorischen Volksabstimmung erfolgreich nimmt.

Für die Bürgerinnen und Bürger steht ihr Beitrag an der Entscheidungsfindung durch authentische Mitwirkung im Vordergrund. Aus historischer Sicht jedoch scheint das Wesentliche der Volksrechte in ihrem Beitrag zur politischen Integration einer multikulturellen Kleingesellschaft zu liegen.

24 Grundlegend aus politologischer Sicht vgl. Raimund Germann, Die Europatauglichkeit der direkt-demokratischen Institutionen der Schweiz, in: Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft, 31 (1991), S. 257–269.

25 Vgl. *Année politique* 1990 (vgl. Anm. 9), Bern 1991, S. 36ff.

Sind diese beiden Funktionen der Volksrechte noch aktuell? Die Frage kann zumindest gestellt werden.

Im Zeichen der Europa-Diskussion wird häufig erwähnt, der Mechanismus der halb-direkten Demokratie sei zu schwerfällig; der typische Weg, Vorlagen nach einem ersten Scheitern in modifizierter Form dem Volk wieder vorzulegen, sei bei internationalen Verhandlungen, besonders aber in der Dynamik der EG-Entscheidungen, nicht anwendbar. Sodann wird ins Feld geführt, daß der Referendumsvorbehalt für jene EG-Normen, die keine landesinternen Konkretisierungen zuließen, die Schweiz in schwierige Situationen bringen könnte: Die Vertragstreue würde verletzt, falls ein solches Gesetz in der Volksabstimmung scheitern würde. Beide Argumente sind nicht zwingend; das Parlament macht bei der Beratung der rund 60 Gesetze, die im Zuge der Ratifizierung des Europäischen Wirtschaftsrates anzupassen sind, die Erfahrung, daß das EG-Recht flexibler ist als erwartet. Wie weit der Rhythmus der EG und jener der direkten Demokratie wirklich inkompatibel sind, wird erst die Erfahrung zeigen.

Grundsätzlicher sind politologische Einwände vor allem gegen das Referendum. Als Volksrecht konzipiert, hat es primär den Einfluß der Verbände²⁶ gestärkt. Sie setzen die Referendumsdrohung als Verhandlungspfand im vorparlamentarischen Verfahren ein und gelangen hierdurch zu einem Kompromiß, der ihren Status quo wahrt und Kosten auf Dritte, auf Nicht-Organisierte, verlagert. Kommt es indessen zur Volksabstimmung, so bewirkt die Komplexität des Verfahrens eine selektive Teilnahme, die sich gerade gegen die bildungs-, einkommens- und statusmäßig unterprivilegierten Schichten auswirkt. Zudem sind die Einflüsse der zunehmend professionalisierten Abstimmungspropaganda unübersehbar: Geld wird auch in der direkten Demokratie zu einem wichtigen Faktor des Erfolgs²⁷.

Maximiert das schweizerische Modell den Einfluß der Stimmbürgerschaft mit Hilfe der Abstimmungsdemokratie, so ist der Einfluß durch Wahlen

26 Daß der Verbandseinfluß nicht allein vom Referendum bestimmt ist, sondern auch von anderen „Tauschfähigkeiten“, hat die Vollzugs- und Korporatismusforschung aufgezeigt; vgl. Peter Rieder/Robert Jörin, *Parastaatliche Organisationen im Agrarsektor*, Bern 1985; Peter Farago, *Verbände als Träger öffentlicher Politik*, Grösch 1987.

27 Vgl. Claude Longchamp, *Herausgeforderte demokratische Öffentlichkeit. Zu den Möglichkeiten und Grenzen des politischen Marketings bei Abstimmungen und Wahlen in der Schweiz*, in: *Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft*, 31 (1991): *Direkte Demokratie*, S. 303–326.

minimal: Die Regierung wird indirekt vom Parlament gewählt und unterliegt nicht dem Risiko des parlamentarischen Mißtrauensvotums beim Scheitern ihrer Politik. Auch auf die Zusammensetzung der Regierung hat die Wählerschaft keinen Einfluß – sie wird von den großen Parteien bestimmt. Im Gegenmodell parlamentarischer Demokratie Englands etwa verhält es sich umgekehrt: Wählerpräferenzen werden institutionell so verstärkt, daß eine eindeutige Parlamentsmehrheit für den Wechsel von Regierungen und ihrer Politik sorgt; Wählerpräferenzen haben damit erhebliche Bedeutung, während plebiszitären Elementen kaum Einfluß gewährt wird. Es ist also durchaus möglich, daß direkte Demokratie nicht schlechthin mehr Einfluß der Bürgerinnen und Bürger eröffnet, sondern daß in verschiedenen institutionellen Systemen höherer Abstimmungseinfluß mit vermindertem Wählereinfluß erkaufte werden muß und umgekehrt, so daß nicht beides maximal erreichbar ist²⁸.

Freilich ist die Popularität der Volksrechte ungebrochen – auch bei jenen, die sie nicht nutzen. Sowohl in den Kantonen als auch im Bund sind die Mitwirkungsrechte des Volkes in den vergangenen zwei Jahrzehnten eher erweitert worden. Die direkte Demokratie gilt als herausragende Besonderheit der schweizerischen Zivilgesellschaft, die Selbstverantwortlichkeit und den Sinn für die Belange der Gemeinschaft stärkt. Zugleich ermöglicht sie ein öffentlichkeitswirksames Plazieren (agenda setting) von Themen, die ansonsten im Konkordanzsystem ausgefiltert blieben, und trägt so zum Gefühl der Kontrolle der politischen Institutionen bei. Starkes Echo findet das Argument, die Tradition der direkten Demokratie ausgerechnet in jenem Moment zu festigen, in dem die Schweiz auf Integrationskurs mit den parlamentarischen Demokratien und mit EG-Institutionen geht, in denen das demokratische Element noch keineswegs so entwickelt ist wie das föderalistische²⁹. Basisdemokratische Gruppierungen sammeln sich hinter der Idee der „Euroinitiative“, die Anregungen aus den EG-Ländern nach Brüssel tragen könnte. Mindestens so relevant – aus demokratietheoretischer Sicht – ist angesichts des hohen Ausländeranteils von 16 Prozent in der Schweiz die

28 Vgl. Wolf Linder, *Staatshandeln zwischen Akzeptanz und Blockade: Wie prägend ist das Volk*, in: Heidrun Abromeit/Werner Pommerehne, *Staatstätigkeit in der Schweiz* (i. E. 1992).

29 Hier gemeint als Minderheitenschutz durch gewollte überproportionale Vertretung kleiner Länder in den EG-Entscheidungsorganen.

Frage des Ausländerstimmrechts. Im Kanton Neuenburg wurde es bereits vor 140 Jahren eingeführt, und der Kanton Jura kennt es seit seiner Gründung 1978 auf kommunaler und kantonaler Ebene. Ab-

30 Vgl. René Rhinow, Grundprobleme der schweizerischen Demokratie, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht, 103 (1984) 2, S. 111 ff.; s. a., neben den bereits zitierten, die Beiträge von Aymo Brunetti/Thomas Straubhaar, Internationalisierung der direkten Demokratie; Alfred Kölz, Bewahrung und Neubelebung der schweizerischen Demokratie durch institutionelle Reformen; Jean-Claude Rennwald,

zuwarten bleibt, ob hängige Initiativen in anderen Kantonen zum Erfolg führen. So sind denn im Für und Wider des Ausbaus direkter Demokratie wie auch in andern Fragen der Demokratieentwicklung starke Spannungsfelder angelegt³⁰.

Droits politiques des étrangers, transfert xénophobe et pression européenne; Willem E. Saris, New Possibilities for Political Participation: Tele-Democracy; Wolf Linder/Than-Huyen Ballmer-Cao, Das politische System der Schweiz von morgen; alle in: Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft, 31 (1991): Direkte Demokratie.

Irland: Noch immer ein ungewöhnlicher Fall?

I. Geschichte und Grundlagen

Irland ist erst seit etwas über siebenzig Jahren unabhängig. Nach der Unterzeichnung des Vertrages mit dem Vereinigten Königreich von Großbritannien (Anglo-Irischer Vertrag), das 26 der insgesamt 32 Grafschaften (Kreisen) der Insel den Commonwealth-Status gewährte, wurde 1921 der Irische Freistaat gegründet. Im Jahre 1920 war bereits durch die Schaffung eigener politischer Institutionen (nach dem Sitz des Parlaments als „Stormont“ bezeichnet) der sechs nördlichen Grafschaften die Teilung der Insel offiziell anerkannt worden. Diese Teilung war die Antwort der britischen Regierung auf die konfligierenden Interessen der nationalistischen Mehrheit – zum größten Teil Katholiken –, die die Unabhängigkeit anstrebte, und der im Nordosten konzentrierten unionistischen Minderheit – hauptsächlich Protestanten –, die unter allen Umständen an der Zugehörigkeit zu Großbritannien festhalten wollte. Gerade die Teilung sowie die begrenzte Unabhängigkeit des Irischen Freistaates, dessen Souveränität von der Britischen Krone noch immer eingeschränkt wurde, führten zu einem kurzen, aber blutigen Bürgerkrieg in den Jahren 1922/23, der die Trennung der beiden Landesteile besiegelte und die Grundlage für das irische Parteiensystem bildete¹.

Als Irland unabhängig wurde, gab es im wesentlichen zwei Parteien: die Labour-Party, die im Jahre 1912 als Gewerkschaftspartei gegründet und nach dem Muster sozialistischer Parteien in anderen Ländern aufgebaut worden war, und die 1905 gegründete Sinn Féin (Wir selbst), die seit 1918 als wichtigste politische Kraft für die Abspaltung vom Vereinigten Königreich eingetreten war. Im Streit um den Anglo-Irischen Vertrag spaltete sich die Sinn Féin. Diejenigen, die den Vertrag als Ausverkauf des Republikgedankens ablehnten, gründeten 1926 die Fianna Fáil (Schicksalskämpfer); diejenigen, die ihn befürworteten, fanden sich 1933 in der Fine Gael (Stamm der Gälen) zusammen. Von den dreißiger bis in die achtziger Jahre hinein bestand

das irische Parteiensystem fast ausschließlich aus diesen drei Parteien: Fianna Fáil, Fine Gael und Labour.

Während der dreißiger Jahre weichten die von der Fianna Fáil gestellten Regierungen unter Eamonn de Valera schrittweise die Beschränkung der irischen Unabhängigkeit durch Großbritannien auf. Seinen ersten Niederschlag fand dieser Prozeß in der von Valera 1937 in Kraft gesetzten Verfassung; er wurde abgeschlossen mit der Ausrufung der Republik 1948.

Zur Zeit des Unabhängigkeitsprozesses dominierte in der Wirtschaft der 26 Grafschaften der Agrarsektor. Sieht man von einigen kleineren Industriebetrieben in Dublin ab, so befand sich das industrielle Zentrum in Belfast und den umliegenden Gebieten im Nordosten. Die Teilung machte aus dem neuen Staat ein Agrarland mit in der Regel bäuerlichen Kleinbetrieben. Die wirtschaftliche Entwicklung ging nur schleppend und in kleinen Etappen voran. Eine wichtige Rolle spielten die halbstaatlichen Betriebe und in den späten fünfziger und frühen sechziger Jahren die staatlichen Bemühungen um eine zentrale Wirtschaftsplanung. Bis zu Beginn der siebziger Jahre hatte sich Irland – weitgehend unter Auslassung der industriellen Revolution – zu einer Dienstleistungsgesellschaft entwickelt. Die dreieinhalb Mio. Einwohner konzentrierten sich überwiegend in den urbanen Regionen.

II. Institutionelle Rahmenbedingungen

1. Regierungssystem

Das irische Regierungssystem lehnt sich eng an das britische Westminster-Modell an². Der Staat ist zentralistisch aufgebaut (d. h., die Städte und Gemeinden sind politisch nahezu einflußlos), das gesetzgebende Organ besteht aus zwei Kammern, und es existiert eine unabhängige Verwaltung. Im

2 Vgl. B. Farrell, Ireland. The Irish Cabinet System: More British than the British Themselves, in: J. Blondel/F. Müller-Rommel (Hrsg.), Cabinets in Western Europe, Basingstoke (England) 1988.

1 Vgl. J. J. Lee, Ireland 1912–1985, Cambridge 1989.

Unterhaus des Parlaments, dem Dáil, sitzen 166 Abgeordnete, die vom Volk gewählt werden. Der Senat, das Oberhaus, hat 60 Sitze. In ihm sind gewählte Abgeordnete, Stadträte, von den Universitäten entsandte Akademiker und der Ministerpräsident (Taoiseach), der elf der Mitglieder ernennt, vertreten. Die Regierung wird von den und aus den Reihen der Abgeordneten des Dáil gewählt; nur zweimal hat der Ministerpräsident von seinem Recht Gebrauch gemacht, einen Senator zum Minister zu ernennen. Die Festlegung des Wahltermins ist ausschließlich dem Regierungschef vorbehalten, der spätestens nach fünf Jahren Neuwahlen ausschreiben muß.

In einigen Punkten unterscheidet sich das irische System jedoch vom Westminster-Modell. So gibt es z. B. eine geschriebene Verfassung. Die derzeitige, die 1937 in Kraft trat und die alte Verfassung von 1922 ablöste, kann nur durch ein Referendum modifiziert werden – eine Möglichkeit, von der selten Gebrauch gemacht wird. Eine wichtige Rolle spielt der Oberste Gerichtshof, dessen vorrangige Aufgabe die Auslegung der Verfassung ist. Staatsoberhaupt ist – wie in parlamentarischen Demokratien üblich – ein mit nur geringen Vollmachten ausgestatteter Präsident, der vom Volk gewählt wird.

Eine erwähnenswerte Besonderheit des irischen Systems ist die parlamentarische Interessenvertretung. Politikwissenschaftler haben dieses Phänomen untersucht und dabei festgestellt, daß die Beziehungen zwischen Politikern und Wählern klientelistischer Natur (Patronagebeziehungen) sind – normalerweise ein Kennzeichen agrarischer, unterentwickelter Gesellschaften. Der Politiker spielt demnach in Irland die Rolle eines Maklers zwischen dem Wahlkreis und der Verwaltung. In wirtschaftlich und sozial entwickelten Gesellschaften sollte der politikwissenschaftlichen Theorie zufolge die Rolle des Politikers als Makler hinter der „konventionellen“ Rolle als Gesetzgeber zurücktreten. In den achtziger Jahren ließen sich für diese These keine Belege anführen: Die Abgeordneten in Dublin schenken ihre Aufmerksamkeit ebenso sehr ihrer Arbeit im Wahlkreis wie ihre ländlichen Kollegen. Wenn überhaupt, so konnten die Forschungsergebnisse nur das Augenmerk auf die deutliche Zunahme der Aufgaben eines durchschnittlichen Volksvertreters im Wahlkreis lenken³.

3 Als Überblick vgl. B. Farrell, Ireland: From Friends and Neighbours to Clients and Partisans, in: V. Bogdanor (Hrsg.), *Representatives of the People?*, Aldershot 1985.

2. Wahlsystem

Das irische Wahlsystem basiert auf dem Verhältniswahlrecht in Form des sogenannten Single Transferable Vote (STV), das außer in Irland nur noch bei nationalen Wahlen in Malta angewandt wird. Es gilt im allgemeinen nur als unvollkommenes Verhältniswahlrecht⁴, da es zwar kleinen Parteien den Einzug ins Parlament erlaubt, ihnen aber gleichzeitig Hindernisse in den Weg legt. Wie beim relativen Mehrheitswahlrecht in Großbritannien, ermöglicht das Verhältniswahlsystem in Irland kleinen Parteien nur dann ein Überspringen der parlamentarischen Hürde, wenn sie in einer Region starke Unterstützung erhalten. Gemäß der Verfassung wird dieses Wahlrecht auf das irische System mit seinen Mehrpersonen-Wahlkreisen (Wahlkreise mit drei, vier oder fünf Mandaten) für das nationale Parlament angewandt. Die Regierung muß gewährleisten, daß die Wahlkreise ausgewogen repräsentiert werden (auf 20 000 bis 30 000 Wähler kommt ein Abgeordneter). Andernfalls muß sie sich vor dem Verfassungsgericht verantworten, wie es schon einmal geschehen ist. Diese Bestimmung hat die Regierung in der Vergangenheit allerdings nicht an dem Versuch gehindert, den Wahlsieg ihrer Partei mittels Neufestsetzung bzw. „Zurechtschneidung“ (gerrimandering) der Wahlkreise zu erreichen. Seit Ende der siebziger Jahre haben die Regierungen die Festsetzung der Wahlkreise unabhängigen Kommissionen übertragen, denen ein Richter des Obersten Gerichtshofs vorsitzt.

Diese Entwicklung wird als ein Grund für die Instabilität der Regierungen in den achtziger Jahren angesehen. 1959 und 1968 waren jeweils Versuche unternommen worden, die Verhältniswahl durch die relative Mehrheitswahl zu ersetzen. In beiden Fällen sprach sich das Volk in Referenden gegen eine Reform aus⁵. Hochrangige Politiker haben in den letzten Jahren mit dem Hinweis auf die Instabilität der Regierungen während der achtziger Jahre den Ruf nach einer Wahlrechtsreform wieder laut werden lassen.

Ein wesentliches Merkmal des irischen Verhältniswahlrechts ist die Vorzugswahl, die Wählern erlaubt, so viele Kandidaten, wie auf dem Wahlzettel angegeben sind, anzukreuzen und nach Priorität zu ordnen. Diese Regelung ermöglicht auch die gleichzeitige Wahl von Kandidaten verschiedener Parteien in einem Wahlkreis. Eine von mehreren

4 Zum STV vgl. B. Chubb, *The Government and Politics of Ireland*, London 1982, S. 350–353.

5 Vgl. C. O'Leary, *Irish Elections 1918–1977*, Dublin 1979.

Konsequenzen, die sich daraus ergeben⁶, ist, daß es den Parteien schwerfällt, die innerparteiliche Geschlossenheit zu wahren, da das Wahlsystem auch den Wettbewerb von Kandidaten derselben Partei begünstigt. In den Parteizentralen wurden daher zunehmend Strategien zur „Stimmenstrukturierung“ entwickelt – zur Aufteilung der Wahlkreise nach den unterschiedlichen Kandidaten derselben Partei –, um sowohl dieses Problem in den Griff zu bekommen als auch die Segnungen des irischen Systems bei einer günstigen geographischen Verteilung der Wählerschaft optimal zu nutzen (die wissenschaftliche Literatur nimmt auf dieses Phänomen unter dem Namen „Freund- und Nachbarschaftseffekt“ Bezug)⁷.

III. Wirtschaftlicher und sozialer Wandel

1. Strukturelle Entwicklungen

Den Beginn wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung im modernen Irland datiert man am besten auf das Ende der fünfziger Jahre, den Zeitpunkt der ersten Schritte zu einer ökonomischen Planung⁸. Die Wirtschaftsplanung brachte die Industrialisierung der Gesellschaft mit sich, die Migration der Landbevölkerung zu den industriellen Ballungszentren mit ihrem ausgeprägten Dienstleistungssektor beschleunigte sich, und die Ausgaben für Erziehung wuchsen. Gleichzeitig wendete sich das Inland – analog zu internationalen Entwicklungen – vom außenwirtschaftlichen Protektionismus ab und schrittweise dem freien Handel zu. Dieser Prozeß kulminierte in Irlands Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft 1973 und in den dabei erzielten wirtschaftlichen Vorteilen vor allem in den siebziger Jahren.

Wie Rottman und O'Connell dargelegt haben, waren „die demographischen Konsequenzen der wirtschaftlichen Expansion in Irland bald offensicht-

lich“⁹. Zum ersten Mal seit der Hungerkatastrophe in den fünfziger Jahren des 19. Jahrhunderts stieg die Bevölkerungszahl an, hervorgerufen durch eine sinkende Auswanderungsrate und durch eine sich beschleunigende Geburtenrate. In der Mitte der siebziger Jahre „litt“ Irland erstmals unter einer Zuwanderung in solchem Ausmaß, daß die Bemühungen der Regierung zur Schaffung von Arbeitsplätzen erfolglos blieben. Erst in den achtziger Jahren, als das Land in eine Schuldenkrise stürzte – das Ergebnis beträchtlich überzogener Staatsausgaben ab 1977 – und gleichzeitig mit wirtschaftlichen Problemen zu kämpfen hatte, sank das Nettowachstum der Bevölkerung: Von 1981 bis 1986 emigrierten 75 000 Personen, die meisten von ihnen überdurchschnittlich gut ausgebildet¹⁰. Insgesamt gesehen ist die Periode von den frühen sechziger Jahren bis heute eine Phase dramatischer demographischer Veränderungen, die sich besonders in zwei Entwicklungen manifestieren:

Zum einen wuchs die Gesamtzahl der Bevölkerung, insbesondere stieg der Anteil der jüngeren Generation (was dazu beiträgt, daß Irland innerhalb Europas den größten Bevölkerungsanteil an Personen verzeichnet, die von staatlichen Transferleistungen abhängig sind). Diese Tendenz schlug sich in der Entscheidung von 1972 nieder, das Wahlalter auf 18 Jahre zu senken. Ende der achtziger Jahre war die irische Bevölkerung auf knapp über dreieinhalb Millionen angewachsen, davon waren 28 Prozent jünger als 15 Jahre.

Zum anderen hat sich die Beschäftigungsstruktur deutlich verändert. Eine Zeitlang basierte die irische Volkswirtschaft hauptsächlich auf dem landwirtschaftlichen Sektor. Noch zu Beginn der vierziger Jahre waren über 50 Prozent der Bevölkerung in der Landwirtschaft beschäftigt. Seither hat sich die Beschäftigungsstruktur merklich verändert. Der Anteil der Beschäftigten im industriellen Sektor wuchs stetig von 13 Prozent 1926 auf 32 Prozent 1980, bevor er 1990 auf 29 Prozent zurückfiel. Auch der Dienstleistungssektor verzeichnete einen kontinuierlichen Zuwachs von 34 Prozent 1926 auf 57 Prozent 1990. 1990 war unterdessen der Anteil der in der Landwirtschaft Beschäftigten auf 15 Prozent gesunken. Wenngleich dies für irische Verhältnisse gering erscheint, haben innerhalb der EG nur die griechische, spanische und portugiesische Volkswirtschaft einen anteilmäßig größeren Agrarsektor.

6 Vgl. S. Bowler/D. M. Farrell, Party Loyalties in Complex Settings: STV and Party Identification, in: Political Studies, 39 (1991) 2; dies., Voter Behavior under STV-PR: Solving the Puzzle of the Irish Party System, in: Political Behavior, 13 (1991) 4.

7 Vgl. B. Farrell (Anm. 3).

8 Vgl. P. Bew/E. Hazelkorn/H. Patterson, The Dynamics of Irish Politics, London 1989; R. Breen/D. F. Hannan/D. B. Rottman/C. T. Whelan, Understanding Contemporary Ireland, Dublin 1990.

9 D. Rottmann/P. O'Connell, The Changing Social Structure of Ireland, in: F. Litton (Hrsg.), Unequal Achievement, Dublin 1982, S. 76.

10 Vgl. R. Breen/D. F. Hannan/D. B. Rottman/C. T. Whelan (Anm. 8), S. 68f.

In ihrer Studie der strukturellen Entwicklung Irlands in den letzten dreißig Jahren haben Richard Breen und seine Kollegen hervorgehoben, daß die Art und Weise, das Tempo sowie die zeitliche Abfolge der Veränderungen erhebliche Konsequenzen für die soziale Schichtung der irischen Bevölkerung hatten. Sie fanden heraus, daß „die Veränderungen der schichtenspezifischen Zusammensetzung der irischen Arbeitnehmerschaft aus einer industriellen Entwicklung resultierte, die schneller vonstatten ging, später auftrat und stärker vom Staat initiiert war als in den meisten westlichen Gesellschaften“¹¹. Die von ihnen analysierten Volkszählungsdaten ergaben einen starken Anstieg des Anteils der Angestelltenberufe an den Beschäftigten (von 5 Prozent 1951 auf 17 Prozent 1985) und der Facharbeiter (von 10 auf 20 Prozent im gleichen Zeitraum). Außerdem stellten die Autoren einen – wenn auch weniger drastischen – Anstieg an Arbeitern der unteren Mittelschicht fest (von 14 auf 22 Prozent). Im Gegensatz dazu sank der Anteil der angelernten und ungelerten Arbeiter im gleichen Zeitraum von fast 25 auf 12 Prozent. Wie die Autoren weiter ausführen, fällt unter die letztgenannte Veränderung auch die „teilweise massive Abnahme“ der Beschäftigten im Landwirtschaftssektor (um 74 000 auf 21 000 im Jahre 1985). Aus diesen Ergebnissen schließen die Autoren, daß „Irland nicht länger als kleinbürgerlich charakterisiert werden kann: heute überwiegen die Arbeitgeber mit Großbetrieben und die qualifizierten Arbeitnehmer“.

Die andere herausragende Kategorie ist die der Arbeitslosen, deren Ausmaß inzwischen krisenhafte Züge angenommen hat. Ihre Zahl ist drastisch angestiegen, von über 5 Prozent 1972 auf mehr als 21 Prozent 1992 – die höchste Arbeitslosenquote innerhalb der EG und die zweithöchste Steigerungsrate nach Großbritannien¹². Die in den siebziger und achtziger Jahren stark gestiegene staatliche Verschuldung verhindert indes, daß die Regierung wirksame Maßnahme gegen die Arbeitslosigkeit ergreifen kann. Zwar hat die Regierung in den letzten Jahren Schritte gegen die Verschuldung unternommen, doch beträgt sie noch immer um die 100 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP).

Arbeitslosigkeit und Staatsverschuldung sind eine Erbschaft aller irischen Regierungen seit den fünfziger Jahren. Die Wirtschaftspolitik war seit dieser

Zeit nach außen gerichtet; sie verfolgte in erster Linie das Ziel, ausländische Investoren ins Land zu holen und multinationale Unternehmen anzusiedeln. Obwohl die Strategie auf Privatinvestitionen ausgerichtet war, beteiligte sich auch der Staat an den Investitionen, indem er finanzielle Hilfen und Steuererleichterungen gewährte. Als Konsequenz dieser Politik manövrierte Irland sich in eine Abhängigkeit von internationalen Marktbewegungen und Konjunkturtrends, die es verwundbar machte. Als das Land in den siebziger Jahren von der internationalen Rezession mit betroffen wurde, reagierte die Regierung mit einer Aufstockung der Stellen im öffentlichen Dienst, die sie mit Kreditaufnahmen finanzierte.

Ein weiterer Grund für die hohe Staatsverschuldung liegt in der Ausweitung des Wohlfahrtsstaates. Seit den sechziger Jahren stiegen die Ausgaben für das Gesundheitswesen, für Erziehung, Wohnungsbau und Soziales stetig; denn alle Regierungen versuchten, das irische Wohlfahrtsystem auf den Standard der reicheren westeuropäischen Staaten, insbesondere Großbritanniens, anzuheben. In diesem Punkt waren sich alle Parteien einig; die Sozialausgaben stiegen konstant an, unabhängig davon, wer gerade an der Macht war. Für die soziale Absicherung bezahlten die Iren mit hohen Steuersätzen und der Staat mit Krediten. In den achtziger Jahren hatten die Gesamtausgaben des Staates (die meisten davon für Soziales) einen Anteil von 60 Prozent des Bruttosozialprodukts (BSP) erreicht.

2. Sozialer Wandel

Diese strukturellen Veränderungen fanden in einer Zeit des schnellen sozialen Wandels statt, die beispielsweise durch die Einführung des Fernsehens zu Anfang der sechziger Jahre¹³ sowie – allgemeiner gesehen – durch die zunehmende Säkularisierung und damit einhergehend die abnehmende Bedeutung der katholischen Kirche gekennzeichnet war. Irland als katholischer Staat, sogar als Theokratie, wurde nicht zuletzt von den protestantischen bzw. unionistischen Politikern Nordirlands oft beschworen. Lange Zeit konnte diese These aufgrund der Verfassung, der konservativen Sozialgesetzgebung und der Einmischung der katholischen Hierarchie in die Politik gewählter Volksvertreter nicht geleugnet werden¹⁴.

13 Vgl. B. Farrell (Hrsg.), *Communications and Community in Ireland*, Cork 1984; M. Mc Loone/J. Mac Mahon (Hrsg.), *Television and Irish Society*, Dublin 1984.

14 Vgl. J. Cooney, *The Crozier and the Dáil*, Cork 1986; J. H. Whyte, *Church and State in Modern Ireland 1923–1979*, Dublin 1980.

Seit Ende der sechziger Jahre trug eine Reihe von Faktoren dazu bei, den eisernen Griff der Kirche zu lockern. Dazu gehörten die oben genannten demographischen und wirtschaftlichen Veränderungen, die aktivere Rolle der Gerichte bei der Überprüfung der Einhaltung der Verfassungsgebote¹⁵ und nicht zuletzt der Beitritt Irlands zur EG, der eine Anpassung der Sozialgesetzgebung und die Einführung neuer Gesetze in Anlehnung an die Rechtsverhältnisse in anderen Staaten der Gemeinschaft erforderte¹⁶. Nur sehr zögerlich wurden Gesetze unter anderem auf den Gebieten Frauenrechte, Adoption und Verhütung reformiert, andere Gesetze wurden weniger restriktiv ausgelegt – beispielsweise wurde die Zensur, unter der noch Autoren wie Samuel Beckett, James Joyce, Edna O'Brien und Brian Moore litten, weniger streng gehandhabt.

Doch der Prozeß des sozialen Wandels verlief nicht immer geradlinig. 1986 scheiterte der Versuch, das Scheidungsrecht zu reformieren, an der Bevölkerung, die auf den Rat der Kirche hin beim Referendum dagegen stimmte. 1983 war bereits in einem Referendum ein Verfassungszusatz mit überwältigender Mehrheit gebilligt worden, der Irlands restriktives Abtreibungsrecht vor einer Aufweichung durch EG-Recht schützt. Dieser Verfassungszusatz hat zu gerichtlichen Verfügungen geführt, nach denen Frauen nicht einmal grundlegende Informationen über Abtreibungskliniken in Großbritannien (jedes Jahr fahren Tausende irischer Frauen zum Schwangerschaftsabbruch nach Großbritannien) erhalten dürfen. Früchte dieser Politik sind die Zensur von Magazinen, die die Adressen von Abtreibungskliniken veröffentlichen, und der Fall eines vierzehnjährigen Vergewaltigungsoffiziers, das der Generalstaatsanwalt an der Ausreise zum Schwangerschaftsabbruch hindern wollte (der Fall wurde an den Obersten Gerichtshof weitergeleitet, der den Antrag der Staatsanwaltschaft ablehnte).

Gegen den Widerstand der Politiker setzten die Gerichte in den siebziger Jahren die Legalisierung von Verhütungsmitteln durch. Nachdem anfänglich Kontrazeptiva nur Eheleuten verschrieben werden durften, sind im Zuge einer allmählichen Liberalisierung Verhütungsmittel nun auch Unverheirateten zugänglich. Da Aids auch in Irland zu einem unübersehbaren Problem geworden ist, hat

¹⁵ Vgl. B. Chubb, *The Politics of the Irish Constitution*, Dublin 1991.

¹⁶ Vgl. P. Keatinge (Hrsg.), *Ireland and EC Membership Evaluated*, London 1991, insbes. Teil IV.

sich der Druck auf die Regierung verstärkt, den Zugang zu Kondomen zu erleichtern und die Altersschwelle für Jugendliche, die sie erhalten dürfen, von 18 auf 16 Jahre zu senken. Entsprechende Reformen wurden 1992 durchgesetzt, jedoch bleibt auf Druck der katholischen Kirche die Aufstellung von Kondomautomaten verboten. Als Kompromiß wurde das Mindestalter für den Zugang zu Präservativen auf 17 Jahre gesenkt.

Die katholische Kirche bleibt eine einflußreiche Institution in Irland, wie beispielsweise der hohe Anteil an gläubigen und praktizierenden Katholiken in der Bevölkerung oder die Dominanz der Kirche im Gesundheits- und Erziehungswesen zeigen. Die Abnahme der Häufigkeit von Kirchenbesuchen vor allem in städtischen Ballungszentren oder das wachsende Unbehagen in der Mittelschicht und in intellektuellen Kreisen an der Einmischung der Kirche in soziale Belange weisen jedoch darauf hin, daß das Ausmaß des kirchlichen Einflusses in Zukunft möglicherweise weiter schrumpfen wird.

IV. Außenpolitik

Lange Zeit nahm Irland einen isolationistischen Standpunkt in der Außenpolitik ein. Es verfolgte hauptsächlich zwei Grundsätze: 1. Betonung der anglo-irischen Beziehungen, zum einen wegen der Bedeutung Großbritanniens als Exportmarkt für Irland und zum anderen wegen der Nordirlandfrage; 2. Neutralitätspolitik seit dem Zweiten Weltkrieg (Irland ist kein Mitglied der NATO). Die Hauptveränderungen in den letzten Jahren waren der Beitritt Irlands zur EG Anfang der siebziger Jahre und die Entwicklung einer gemeinsamen Außenpolitik innerhalb der Gemeinschaft. Zusammenfassend kann daher gesagt werden, daß jede Änderung in der irischen Außenpolitik in den vergangenen zwanzig Jahren auf Entwicklungen in der EG zurückzuführen ist.

Irland ist seit seinem Beitritt zur EG 1973 ein begeistertes Mitglied der Gemeinschaft: Die wichtigsten Parteien und die Bauernlobby standen eindeutig hinter der EG, und Meinungsumfragen in halbjährlichen Abständen (Eurobarometer) ergaben ebenfalls starke Zustimmung. Bei drei Anlässen stimmte die Bevölkerung mit überwältigender Mehrheit zugunsten der Europäischen Gemein-

schaft, zuletzt beim Referendum über die Annahme des Vertrags von Maastricht, kurz nachdem die Dänen in einer Volksabstimmung die Ratifizierung abgelehnt hatten. Die Gründe für die starke Unterstützung der Gemeinschaft liegen auf der Hand. Irland hat von der Struktur- und Regionalhilfe der EG in hohem Maße profitiert. Die Zugehörigkeit zur EG hat die Abhängigkeit des Landes von Exporten nach Großbritannien reduziert und dem kleinen Staat ein größeres Gewicht in der Welt verschafft, als ihm unter normalen Umständen zugekommen wäre.

Bis heute hat Irland seine militärische Neutralität wahren können. Mit den Schritten hin zu einer politischen Union innerhalb der EG wird zweifelsohne auch der Druck auf Irland wachsen, diese aufzugeben. Einige hochrangige Politiker haben sich schon bereit gezeigt, die Aufgabe der Neutralität hinzunehmen, aber aus der Sicht führender Wissenschaftler würde ein entsprechender Schritt „wahrscheinlich zu einer Zerreißprobe führen... möglicherweise in einem solchen Ausmaß, daß die EG-Mitgliedschaft Irlands in Frage gestellt wird“¹⁷.

Als letztes gesellschaftspolitisches Thema muß die Krisenregion Nordirland angesprochen werden. Seit dem Ausbruch der „Konflikte“ Ende der sechziger Jahre haben Politiker und Medien dem Norden verstärkt ihre Aufmerksamkeit gewidmet. Politiker fürchteten vor allem die Möglichkeit eines Übergreifens der Gewalttätigkeiten auf den Süden. Größtenteils war diese Sorge unbegründet; jedoch hat die perzipierte Bedrohungssituation es den irischen Regierungen erlaubt, ein Notstandsgesetz zu verabschieden, das sie mit ähnlichen Vollmachten wie die britischen Behörden ausstattet.

Die Situation in Nordirland zwang die Politiker auch, ihre Position hinsichtlich einer „Wiedervereinigung“ zu überdenken: ob sie tatsächlich die beste Lösung ist, wie sie realistisch umzusetzen kann, was der Süden dazu beitragen kann, sie zu verwirklichen. Dieser Prozeß der Neubesinnung hat irische Politiker dazu gebracht, stärkere Anlehnung an und engere Zusammenarbeit mit Großbritannien zu suchen, was letztendlich zum anglo-irischen Abkommen von 1985 führte¹⁸.

17 Ders., *Foreign Relations*, in: ebd., S. 164.

18 Vgl. T. Garvin, *The North and the Rest*, in: C. Townshend (Hrsg.), *Consensus in Ireland*, Oxford 1988.

V. Trends im Parteiensystem

1. Wählerrends

Im Verlauf der irischen Wahlen hat die Fianna Fáil stets eine dominante Rolle gespielt. Ihr vorherrschender Status seit Ende der dreißiger Jahre ist unangefochten und gut belegt¹⁹. Abgesehen von einer kurzen Phase im Jahr 1932, als die Labour Party eine Minderheitsregierung der Fianna Fáil unterstützte, betrieb diese ihre Politik sowohl in der Regierung als auch in der Opposition ohne Bündnispartner. Einzige Ausnahme ist die Koalition, die die Fianna Fáil 1989 mit den Fortschrittlichen Demokraten einging, eine Koalition, die 1992 unter zunehmenden Druck geriet. Die Wahlen können deshalb in nahezu der gesamten Geschichte Irlands als ein Wettbewerb zwischen Fianna Fáil einerseits und den restlichen Parteien andererseits betrachtet werden.

Nach der kurzen Periode eines lebendigen Mehrparteiensystems in den fünfziger Jahren formierte sich das Spektrum 1957 für zwei Jahrzehnte zu einem „Zweieinhalb-Parteien-Wettbewerb“. Fianna Fáil war während der gesamten sechziger Jahre an der Macht. Ihre sechzehnjährige Regierungszeit wurde erst durch den dramatischen Wahlsieg der „Nationalen Koalition“ zwischen Fine Gael und Labour 1973 beendet. Seit 1973 zeichnet sich zumindest ein Haupttrend ab: Bei jeder Wahl bis 1987 wechselten die Regierungen. An dieser Entwicklung läßt sich nicht zuletzt eine wachsende Loslösung der Wähler von den Parteien in Form einer deutlichen Abnahme der Parteienidentifikation ablesen²⁰. Zu Beginn der achtziger Jahre zeigten sich zumindest zwei Konsequenzen der gesteigerten Mobilität irischer Wähler in der Politik, zum einen die zunehmende Häufigkeit von Parlamentswahlen (fünf während der achtziger, hingegen nur zwei während der siebziger Jahre) und zum anderen der Aufstieg neuer Parteien.

Gleichzeitig mit dem Ausbruch der Unruhen in Nordirland spaltete sich die Sinn Féin erneut Ende der sechziger und Anfang der siebziger Jahre. Die offizielle Sinn Féin trat bei den Wahlen unter dem Namen Arbeiterpartei (Workers' Party) auf²¹.

19 Vgl. ders., *The Evolution of Irish Nationalist Politics*, Dublin 1981.

20 Vgl. P. Mair, *The Changing Irish Party System*, London 1987, S. 78f.; D. M. Farrell, *Ireland*, in: R. S. Katz/P. Mair (Hrsg.), *Party Organizations in Western Democracies 1960-1990*, London 1992, Tabellen VIIA.4.i.a.-ii.b.

21 Vgl. H. Patterson, *The Politics of Illusion: Republicanism and Socialism in Modern Ireland*, London 1989.

Tabelle 1: Wahlergebnis 1989

| Partei | Stimmen (Prozent) | Veränderungen seit 1987 (Prozentpunkte) | Sitze |
|-----------------------------|----------------------|--|-------|
| Fianna Fáil | 44,1 | - | 77 |
| Fine Gael | 29,3 | + 2,2 | 55 |
| Labour | 9,5 | + 3,1 | 15 |
| Progressive Democrats | 5,5 | - 6,3 | 6 |
| Workers' Party ¹ | 5,0 | + 1,2 | 7 |
| Grüne | 1,5 | + 1,1 | 1 |
| Andere | 5,1 | - 1,3 | 5 |
| Insgesamt | 100,0 | | 166 |

1 1992 verließen sechs der sieben Abgeordneten die Partei, um die Demokratische Linke zu gründen.

Quelle: Amtliches Wahlergebnis.

Während der achtziger Jahre nahm sie, wenn auch in geringem Umfang, stetig zu und schien 1987 sogar die Labour Party in ihrer Position als *die* Partei der Linken zu bedrohen.

Die zweite Partei, der ein sehr viel dramatischerer Durchbruch gelang, waren die Fortschrittlichen Demokraten (Progressive Democrats/PD), die bei ihrer ersten Wahlteilnahme 1987 14 Sitze im Parlament gewannen. Auch die PD rekrutierte sich aus einer Flügelabspaltung von der Fianna Fáil²². Der prominente Fianna Fáil-Abgeordnete Desmond O'Malley, ein entscheidender Rivale des Vorsitzenden Charles Haughey, war wegen politischer Differenzen 1985 aus der Partei ausgeschlossen worden. Er reagierte schnell, um die Vorteile einer starken Unterstützung seiner Person sowie einer offensichtlichen Unzufriedenheit der Öffentlichkeit darüber auszunutzen, daß auch heute noch die unterschiedlichen Positionen von Fianna Fáil und Fine Gael sich auf ihre Kontroverse zur Bürgerkriegsfrage in den zwanziger Jahren (auf die beide Parteien zurückgehen) zurückführen lassen. 1986 gelang es O'Malley, eine Reihe von nationalen und lokalen Politikern sowohl von der Fianna Fáil als auch von der Fine Gael um sich zu scharen und mit ihnen die PD zu gründen. Ähnlich wie bei der Gründung der Sozialdemokratischen Partei in Großbritannien Anfang der achtziger Jahre wurde von einem „Zusammenbruch der Strukturen“ gesprochen, und die Medien waren völlig von dieser Problematik eingenommen. Trotz des beeindruckenden Wahlergebnisses 1987 warnten die Skeptiker vor zu viel Euphorie angesichts des plötzlichen

Aufstiegs und wiesen auf die Probleme hin, die neue Parteien mit hohen Ansprüchen in den vierziger und fünfziger Jahren bei den nachfolgenden Wahlen hatten. Diese Skepsis schien sich zu bestätigen, betrachtet man das Wahlergebnis der PD 1989 (Tabelle 1).

Als dritte Partei nahmen die Grünen die Hürde ins Parlament, die, nachdem sie Mitte der achtziger Jahre keine Mandate errungen hatten, über den Erfolg eines ihrer Dubliner Kandidaten 1989 erstaunter waren als fast alle anderen²³.

Die jüngste Entwicklung in der irischen Parteienlandschaft war die Gründung einer neuen Partei durch sechs der sieben Abgeordneten der Workers' Party (einschließlich des Parteivorsitzenden) im Februar 1992. Sie formierten sich zur Demokratischen Linken (Democratic Left) und übernahmen die meisten Mitglieder der Arbeiterpartei. Der Bruch war hervorgerufen worden durch die Unfähigkeit des Parteichefs, organisatorische Reformen herbeizuführen und das Prinzip des demokratischen Zentralismus abzuschaffen²⁴. Die Parteiführung hatte gezögert, auf die parteiinterne Krise zu reagieren, die durch den Zusammenbruch des Kommunismus in Osteuropa, durch ausge dehnte Medienspekulationen über eine Verbindung der Workers' Party zur (offiziellen) Irisch-Republikanischen Armee (in Nordirland) sowie durch Parteischulden in Höhe von 500 000 Irische Pfund hervorgerufen wurde.

23 Vgl. D. M. Farrell, Ireland: The „Green Alliance“, in: F. Müller-Rommel (Hrsg.), *New Politics in Western Europe*, Boulder, Col. 1989; D. Whiteman, *The Progress and Potential of the Green Party in Ireland*, in: *Irish Political Studies*, 5 (1990).

24 Vgl. R. Dunphy, *The Workers' Party and Europe*, in: *Irish Political Studies*, 7 (1992).

22 Vgl. T. Lyne, *The Progressive Democrats*, in: *Irish Political Studies*, 2 (1987); D. Walsh, *Des O'Malley: a Political Profile*, Kerry 1986.

Es entstanden nicht nur neue Parteien, auch die etablierten Parteien waren einem Wandel unterworfen. Das besondere Augenmerk gilt an dieser Stelle dem Schicksal der Labour Party, die nach vorübergehenden Wahlerfolgen in den späten sechziger Jahren in der Wählergunst stetig und offensichtlich endgültig sank²⁵. Darüber hinaus nahm im gleichen Maße, wie die Zustimmung für Labour abnahm, der Erfolg der Workers' Party kontinuierlich zu, was bei Labour eine Endzeitstimmung auslöste. Erleichterung brachte das Wahlergebnis von 1989 mit einer erheblichen Stimmensteigerung für Labour, das fast an das von 1981 heranreichte. 1990 gelang der Partei ein weiterer Erfolg, als ihre Kandidatin für das Präsidentenamt, Mary Robinson, bei der Wahl siegte. Es war das erste Mal überhaupt, daß ein Bewerber die Präsidentschaft errang, der nicht von der Fianna Fáil unterstützt wurde.

Die Wahlrends für die beiden größten Parteien, Fianna Fáil und Fine Gael, waren weniger ausgeprägt. Insbesondere muß hier der Zeitraum der achtziger Jahre betrachtet werden, in denen das Schicksal der beiden Parteien mit ihren angesehenen Vorsitzenden, Charles Haughey und Garret FitzGerald, eng verknüpft war. Haughey, der Anfang 1992 durch Albert Reynolds ersetzt wurde, führte die Fianna Fáil durch eine Serie düsterer Wahlniederlagen, während FitzGerald, der den Vorsitz in der Fine Gael von 1977 bis 1982 innehatte (der derzeitige Parteivorsitzende ist John Bruton), Vorteile aus den Problemen der Fianna Fáil zog und seiner Partei 1981/1982 beispiellose Wahlsiege bescherte. In der Folgezeit kostete die unpopuläre Regierungskoalition mit der Labor Party von 1982 bis 1987 die Fine Gael so viele Wählerstimmen, daß sie sich bislang noch nicht davon erholt hat.

2. Das Parteiensystem

In der vergleichenden Politikwissenschaft wird die irische Parteienlandschaft als ein System sui generis betrachtet. Als Hauptgründe für diese Besonderheit werden die Schwäche der Linken, die schichtenübergreifende Unterstützung der Parteien durch die Wähler sowie das Unvermögen, das irische Parteiensystem innerhalb vergleichbarer Politikmodelle zu orten, angeführt.

Daß die Linke in Irland schwach ist, läßt sich nicht bestreiten. 1989 erreichte die gesamte Linke –

wenn man neben der Labour Party und der Workers' Party auch die Grünen hinzurechnet – nur 16 Prozent der Stimmen, und dies muß als ausgesprochen gutes Ergebnis gewertet werden (vgl. Tabelle 1). Wie schwach die irische Linke während der letzten Jahrzehnte tatsächlich war, zeigt auch der Vergleich mit anderen westeuropäischen Ländern in Tabelle 2.

Einer der wesentlichen Gründe für das Fehlen einer starken Partei links von der Mitte ist der mangelnde Rückhalt irischer Parteien in soziodemographischen Wählergruppen. Dieser Punkt, den zuerst der inzwischen verstorbene John Whyte Anfang der siebziger Jahre herausstellte, wurde in den siebziger und frühen achtziger Jahren von den Politikwissenschaftlern immer wieder betont²⁶. Damit verbunden war die Frage, wie angesichts der offensichtlichen Schwäche des Schichtenansatzes die irischen Parteien am besten zu kategorisieren wären. Richard Sinnott brachte das überzeugende Argument vor, daß von den vier Konfliktlinien (cleavages), die Lipset und Rokkan entworfen hatten, die Zentrum-Peripherie-Konfliktlinie sich am besten zur Erklärung des Parteienschemas in Irland eignet. Demnach sind Fianna Fáil und Fine Gael die Erben des Bürgerkriegskonfliktes (in den zwanziger Jahren) über den Grad der Unabhängigkeit, die das Zentrum Großbritannien der Peripherie Irland gewährte²⁷.

Im Verlauf der achtziger Jahre wurde die zwischenparteiliche Konfliktlage in Irland hauptsächlich aus zwei Gründen neu interpretiert. Zum einen ergab eine genauere Studie der Parteienstandpunkte ein wesentlich komplexeres Feld von Unterscheidungsmerkmalen der Parteien, als sie durch die „nationale Frage“ erklärt werden konnte. In einer Analyse der Wahlprogramme der Parteien über einen längeren Zeitraum hinweg eruierte Peter Mair, daß „die Parteien den traditionellen Nationalismus nicht als Argument benutzen, um Wechselwähler für sich zu gewinnen. Wenn Parteiprogramme die Wähler beeinflussen, dann mit ihren unterschiedlichen Stellungnahmen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik sowie zum Regierungsstil.“²⁸

26 Vgl. R. K. Carty, *Party and Parish Pump: Electoral Politics in Ireland*, Ontario 1981; J. Whyte, *Ireland: Politics without Social Bases*, in: R. Rose (Hrsg.), *Electoral Behaviour*, New York 1974.

27 Vgl. S. M. Lipset/S. Rokkan (Hrsg.), *Party System and Voter Alignments*, New York 1967; R. Sinnott, *Interpretations of the Irish Party System*, in: *European Journal of Political Research*, 12 (1984) 3.

28 P. Mair (Anm. 20), S. 204; s. a. R. Sinnott, *Dimensional Analyses of Party Differences: The Irish Case*, in: *British Journal of Political Science*, 16 (1986).

25 Vgl. M. Gallagher, *The Irish Labour Party in Transition 1957–82*, Manchester 1982; P. Mair (Anm. 20).

Tabelle 2: Durchschnittliche Wählerunterstützung für linke Parteien¹ im Westeuropa der Nachkriegszeit

| Land | fünfziger Jahre | sechziger Jahre | siebziger Jahre | achtziger Jahre |
|----------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Belgien | 39,3 | 34,7 | 29,5 | 29,4 |
| Bundesrepublik Deutschland | 31,4 | 39,4 | 44,2 | 39,4 |
| Dänemark | 44,7 | 47,8 | 44,9 | 47,2 |
| Finnland | 48,0 | 48,5 | 42,7 | 39,3 |
| Frankreich | 49,8 | 40,0 | 43,1 | 47,4 |
| Großbritannien | 46,3 | 46,1 | 39,1 | 29,2 |
| Irland | 10,9 | 14,8 | 14,1 | 12,8 |
| Island | 35,9 | 31,1 | 38,5 | 32,4 |
| Italien | 40,7 | 47,9 | 46,9 | 46,3 |
| Luxemburg | 48,7 | 49,0 | 43,6 | 37,4 |
| Niederlande | 35,7 | 32,0 | 39,3 | 35,8 |
| Norwegen | 51,8 | 51,2 | 46,7 | 45,1 |
| Österreich | 47,6 | 46,7 | 51,2 | 46,1 |
| Schweden | 49,8 | 52,6 | 48,8 | 50,1 |
| Schweiz | 28,7 | 28,6 | 29,0 | 25,6 |
| Durchschnitt | 40,6 | 40,7 | 40,1 | 37,6 |
| Durchschnitt ohne Irland | 42,7 | 42,6 | 42,0 | 39,3 |

1 Sozialistische, Kommunistische und Parteien der Neuen Linken; es wurden nur Parteien einbezogen, die mindestens ein Prozent der Wählerstimmen erhielten.

Quelle: Peter Mair, Explaining the Absence of Class Politics, in: J. Goldthorpe/C. Whelan (Hrsg.), The Development of Industrial Society in Ireland, Oxford 1992.

Zum anderen deutete eine Auswertung von Meinungsumfragen zur Wahl 1987, denen ein revidiertes Modell sozialer Schichtung zugrunde lag, auf eine neue parteipolitische Orientierung sozialer Gruppen hin. Die Studie kam zu dem Ergebnis, daß Fine Gael und Progressive Democrats zunehmend Wähler der Mittelschicht ansprachen, während die Fianna Fáil – traditionell eine Volkspartei par excellence – hauptsächlich für die Arbeiterschaft attraktiv war. „Irland“, so schlossen die Autoren, „ist nun ein Parteiensystem mit einigen sehr ausgeprägten sozialen Fundamenten.“²⁹ Es sollte jedoch angemerkt werden, daß es in der darauffolgenden Wahl 1989 eine Umkehr dieses Trends gab, da vor allem Fianna Fáil ihren schichtenübergreifenden Charakter wieder erlangte und sich erneut als Volkspartei etablieren konnte. Die Reaktionen darauf waren eher gedämpft: „Obwohl es eine Grundlage für ein Parteiensystem entlang der Schichtengrenzen geben mag, kam dies 1989 nicht zum Tragen.“³⁰

29 M. Laver/M. Marsh/R. Sinnott, Patterns of Party Support, in: M. Laver/P. Mair/R. Sinnott (Hrsg.), How Ireland Voted, Dublin 1987, S., 109.

30 M. Marsh/R. Sinnott, How the Voters Decided, in: M. Gallagher/R. Sinnott, How Ireland Voted 1989, Galway 1990, S. 126.

3. Parteienorganisation und Parteienfinanzierung

In der wissenschaftlichen Literatur ist ein zunehmendes Interesse an der Binnenstruktur von Parteien und an der Parteienfinanzierung zu verzeichnen. Vergleichende Studien haben gezeigt, daß Parteien sich zunehmend professioneller organisieren, daß sie dazu tendieren, einen Mitarbeiterstab mit Organisationsfragen zu befassen, Wahlkampfexperten hinzuzuziehen, den Marketingstrategien im Wahlkampf größere Aufmerksamkeit zu schenken und in allen Bereichen mehr Geld auszugeben. Parallel dazu ist die Bedeutung der Parteimitglieder schrittweise gesunken und die Abhängigkeit der Parteien von staatlicher Finanzierung gewachsen³¹.

Irland hat sich dem allgemeinen westeuropäischen Trend angepaßt. Dies läßt sich zumindest in drei Bereichen beobachten. Zum ersten haben sich die Wahlkampfstrategien stark verändert. Traditionellerweise bestanden die Wahlkämpfe früher aus einer Reihe von lokalen Wahlkämpfen, die vom Parteizentrum aus kaum koordiniert wurden und

31 Vgl. S. Bowler/D. M. Farrell (Hrsg.), Electoral Strategies and Political Marketing, Basingstoke 1992; R. S. Katz/P. Mair (Anm. 20).

Tabelle 3: Anteil der Parteimitglieder an den Wahlberechtigten (in Prozent)

| Land | Letzte Wahl in den achtziger Jahren |
|----------------------------|-------------------------------------|
| Belgien | 9,2 |
| Bundesrepublik Deutschland | 4,2 |
| Dänemark | 6,5 |
| Finnland | 12,9 |
| Großbritannien | 3,3 |
| Irland | 5,3 |
| Italien | 9,7 |
| Niederlande | 2,8 |
| Norwegen | 13,5 |
| Österreich | 21,8 |
| Schweden | 21,2 |

Quelle: R. S. Katz u. a., *The Membership of Political Parties in European Democracies 1960–1990*, in: *European Journal of Political Research*, 22 (1992).

sich nicht in eine nationale Wahlkampfstrategie einfügten. Ende der siebziger Jahre begannen Fianna Fáil und Fine Gael ihre Strategie zu ändern: In den Parteizentralen wurden die Mitarbeiterstäbe vergrößert, Wahlkampfberater sowie Agenturen engagiert, um landesweite Strategien auszuarbeiten, und die Parteistatuten geändert, um die Zentrale mit größeren Koordinations- und Kontrollkompetenzen auszustatten³².

Zweitens hat die Rolle und die Bedeutung der Parteimitglieder abgenommen. Seit der zweiten Hälfte der achtziger Jahre ist die Zahl der Ortsverbände und der Mitglieder gesunken. Dieser Trend bestätigt sich sowohl bei Betrachtung der absoluten Zahlen als auch im Verhältnis der Mitgliederzahl zur Zahl der Wahlberechtigten bzw. der tatsächlichen Wähler. Im internationalen Vergleich gehören die irischen Parteien trotz der starken traditionellen Verwurzelung in der örtlichen Basis in den späten achtziger Jahren zu denjenigen mit dem in Relation zur Wählerschaft geringsten Mitgliederanteil (vgl. Tabelle 3).

Darüber hinaus zeigt sich die sinkende Bedeutung der einzelnen Mitglieder in den Finanzen der Parteien, auf deren Einnahmeseite die Mitgliedsbeiträge seit Mitte der achtziger Jahre einen geringeren Anteil als vordem ausmachten. Die Parteifinanzen insgesamt lassen sich als Indikator für eine dritte wesentliche Veränderung innerhalb der Parteien in den letzten Jahren werten. Von etwa 1980

an weisen die veröffentlichten Bilanzen der Fianna Fáil und der Fine Gael drastische Einkommenszuwächse und ebenso gestiegene Ausgaben auf. Bei den kleineren Parteien bestätigt sich dieser Trend, wenn auch in geringerem Ausmaß. Interessanter ist allerdings, was die veröffentlichten Bilanzen nicht enthüllen. Die Parteien sind nicht verpflichtet, ihre Finanzen offenzulegen. Jene, die es trotzdem tun, wählen die Informationen, die sie an die Öffentlichkeit weiterleiten, sorgfältig aus. Die Informationslücken können nur durch journalistische Recherche gefüllt werden, die in den frühen neunziger Jahren eine hohe Verschuldung aller Parteien – besonders aber der Fianna Fáil, der Fine Gael und der Workers' Party/Demokratische Linke – zutage förderte. 1992 hat eine noch andauernde öffentliche Untersuchung eines mutmaßlichen Finanzskandals im Landwirtschaftsbereich den Beweis erbracht, daß eine hohe Abhängigkeit der Parteien rechts von der Mitte von finanziellen Zuwendungen aus der Wirtschaft besteht. Dies hat Spekulationen über eine mögliche politische Korruption angeheizt.

Das derzeitige Interesse an der Parteienfinanzierung hat den Ruf nach Einführung einer staatlichen Alimentierung als einzigem Weg, die Parteien von Unternehmenspenden unabhängiger zu machen, laut werden lassen. Im Verlauf dieser Debatte wurde dem deutschen System der Parteienfinanzierung durch den Staat große Aufmerksamkeit geschenkt. Kurioserweise wurde bei dieser Debatte aber übersehen, daß der irische Staat die Parteien und Politiker bereits mit großzügigen finanziellen Zuwendungen unterstützt. Ein großer Teil der Mitarbeiter der Parteien erhält sein Gehalt vom Staat; jedes Jahr bekommen die Parteivorsitzenden einen Zuschuß zur Förderung ihrer

32 Zu den Wahlkampfstrategien 1989 vgl. D. M. Farrell, *Campaign Strategies and Media Coverage*, in: M. Gallagher/R. Sinnott (Anm. 30). Zur Organisationsreform vgl. ders. (Anm. 20). Die folgende Erörterung der Organisationsreform und der Parteienfinanzierung stützt sich auf diese Quelle.

politischen Aktivitäten; für die Wahlkreisarbeit stellt der Staat jedem Abgeordneten eine Bürokraft und einen Computer, unterstützt ihn mit Datenmaterial und einem finanziellen Zuschuß. Die Gesamtsumme für all diese Zwecke ist nicht zu vernachlässigen. 1989 zum Beispiel betrug die Gesamteinnahmen aller Parteien weniger als drei Mio. Irische Pfund. Im gleichen Jahr gab der Staat für die Parteien und ihre parlamentarischen Vertreter schätzungsweise vier Mio. Irische Pfund aus.

VI. Schlußfolgerung

Nur zehn Jahre ist es her, daß ein außenstehender Betrachter der irischen Politik im Vorwort zu seinem Buch schrieb, lediglich durch Fußnoten sei seine Aufmerksamkeit auf Irland gelenkt worden. Immer wieder sei in der Fachliteratur der vergleichenden Politikwissenschaft lediglich angemerkt worden: „ausgenommen Irland“. Ob das Thema nun die soziale Basis der Parteien, die Rechts-Links-Orientierung der derzeitigen Wählerschaft, die Auswirkung des Verhältniswahlrechts, das klientistische Verhältnis von Funktionären und (Leistungen empfangenden) Mitgliedern in den Parteimaschinen oder der anhaltende Erfolg der Demokratie in relativ unmodernen Staaten gewesen sei, die Beobachtung sei die gleiche geblieben: „ausgenommen Irland“³³. Wie in der vorliegenden

Analyse gezeigt wurde, lassen sich solche Aussagen für die neunziger Jahre nicht länger halten.

Irland hat in den letzten dreißig Jahren einen weiten Weg hinter sich gebracht. Sowohl die wirtschaftliche und soziale Entwicklung als auch die demographischen Veränderungen, die Einführung des Fernsehens und der Beitritt zur EG haben ihren Beitrag zum politischen Modernisierungsprozeß geleistet. Das Land, das einst als wundersamer, bäuerlicher Außenposten am Rande Europas galt, als „une île derrière une île“³⁴ (eine Insel hinter einer Insel), zeigt nun eine Reihe gemeinsamer Züge mit den anderen westeuropäischen Staaten. Das Parteiensystem, einst als „einzigartig“ beschrieben, weist inzwischen Merkmale schichtenspezifischer Zuordnung auf; die Zahl der Wechselwähler hat sich erhöht; neue Parteien sind entstanden; bestehende Parteien haben ihre Organisationsformen modernisiert, um neue Wahlkampfstrategien anzuwenden; politische Themen werden im Wahlkampf deutlicher hervorgehoben und die Politiker zunehmend nach ihren Leistungen als Lenker der Wirtschaftspolitik bewertet.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß Irlands Status in der wissenschaftlichen Literatur als „Ausnahme“ oder „ungewöhnlicher Fall“ in einer zunehmenden Anzahl von Bereichen kaum noch eine Berechtigung hat – und das umso weniger, als das Land sich immer besser in den Reigen kleiner Staaten in Westeuropa einfügt.

33 Vgl. R. K. Carty (Anm. 26), S. xiii.

34 J. Blanchard, *Le Droit Ecclésiastique Contemporain d'Irlande*, Paris 1958, S. 11.

Andreas Barz: Das Ende der Neutralität. Die neutralen Staaten im Wandel der Weltpolitik

Aus Politik und Zeitgeschichte. B 47-48/92, S. 3-11

Die Regierungen der neutralen Staaten Europas sehen sich unvermittelt neuen Herausforderungen gegenüber, die sich aus den Veränderungen der internationalen Beziehungen ergeben. Diese Veränderungen sind mit der Tradition ihres jeweiligen neutralitätspolitischen Standpunktes – ein Reflex auf eine bestimmte, für jeden Staat verschiedene historische und politische Situation – nicht in Einklang zu bringen.

In dem Artikel werden die traditionelle Rolle der neutralen Staaten in der internationalen Politik und eine Analyse der Neutralitätspolitik Finnlands, Schwedens, Österreichs sowie der Schweiz den Veränderungen der internationalen Beziehungen gegenübergestellt. Das Ende des Ost-West-Konflikts als spektakulärste Veränderung, vor allem aber die stärkere Integration der EG, die neue Bedeutung regionaler, in aller Regel national(-istisch) motivierter Konflikte und die neue Dimension des Nord-Süd-Konflikts bestimmen die politische Agenda und fordern von den neutralen Staaten eine andere Politik.

Anton Pelinka: Österreich: Was bleibt von den Besonderheiten?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 47-48/92, S. 12-19

Das politische System der Zweiten Republik Österreich war durch einen ausgeprägten Parteienstaat und einen ebenso ausgeprägten Verbändestaat gekennzeichnet. Die Entwicklungen der letzten Jahre zeigen jedoch, daß die Wählerschaft zunehmend auf Distanz zu den Parteien, und vor allem zu den Großparteien, geht. Hinzu kommt eine wachsende Infragestellung sowohl der Kammern als auch der Gewerkschaften, die sich in wachsender Kritik an der Pflichtmitgliedschaft in den Kammern und in abnehmenden Mitgliederzahlen der Gewerkschaften zeigt. Diese Beobachtungen werden gestützt durch eine Entflechtung des Parlaments von den Verbänden.

Ursache dieser Entwicklung ist die Auflösung der traditionellen politisch-weltanschaulichen Lager und der sie konstituierenden sozialen Milieus. Durch dieses Aufbrechen verlieren Parteien- und Verbändestaat ihre gesellschaftlichen Grundlagen. Dies bedeutet, daß Österreich „verwestlicht“ – seine politische Kultur und sein politisches System gleichen sich dem Durchschnitt westeuropäischer Demokratien an.

Wolf Linder: Die Schweiz zwischen Isolation und Integration

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 47-48/92, S. 20-31

Die Periode der Nachkriegszeit, in welcher die Schweiz wirtschaftliche Standort- und Wohlstandsvorteile, volle Souveränität und direkte Demokratie, geringe außenpolitische Bindungen und bewaffnete Neutralität zum „Sonderfall“ zu verbinden vermochte, geht dem Ende entgegen. Europäische und welthandelspolitische Entwicklungen führen, als Druck von außen, zu erheblichen Kurs- und Positionswechseln schweizerischer Politik. Mit den andern EFTA-Staaten steht die Schweiz vor der Ratifizierung des EWR-Vertrages und vor Verhandlungen über einen späteren Beitritt zur EG. Diese innenpolitischen Schicksalsfragen sind stark umstritten. Volksabstimmungen werden entscheiden, ob der Kleinstaat längerfristig den Weg europäischer Integration oder des Alleingangs wählt.

Eine Beschleunigung des politischen Entscheidungsrythmus macht sich auch in anderen Bereichen bemerkbar. Die Liberalisierung schweizerischer Wirtschafts- und Wettbewerbspolitik, die Ausrichtung der Umwelt-, Verkehrs- und Energiepolitik auf europäische Dimensionen sind Anzeichen für Integrationsbemühungen der Schweiz auch vor und außerhalb der EWR-Frage. Fragen institutioneller Reform stehen auf der Agenda. Dazu gehören die Professionalisierung des Milizparlaments, die Überprüfung des Kollegialsystems der schweizerischen Regierung oder die Aufwertung der politischen Parteien. Innen- und außenpolitische Entwicklungen führen aber auch zu Grundsatzfragen des schweizerischen Regierungssystems, so der politischen Kompromißfindung durch Konkordanz, des Föderalismus und der direkten Demokratie.

David M. Farrell: Irland: Noch immer ein ungewöhnlicher Fall?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 47-48/92, S. 33-43

Die vorliegende Studie beginnt mit einem kurzen Überblick über das politische System Irlands, über seine Entstehung und den Einfluß Großbritanniens, über das Regierungs- und das Wahlsystem. Daran anschließend werden die strukturellen und sozialen Entwicklungen seit Anfang der sechziger Jahre untersucht, in denen demographische Veränderungen dramatischen Ausmaßes stattgefunden haben, sowie die sich abzeichnenden Säkularisierungsprozesse. Zwei Ereignissen wird dabei besondere Aufmerksamkeit gewidmet, dem Beitritt Irlands zur Europäischen Gemeinschaft Anfang der siebziger Jahre und dem Ausbruch des Bürgerkriegs in Nordirland Ende der sechziger Jahre.

Der darauffolgende Abschnitt ist der Entwicklung des irischen Parteiensystems und des Wählerverhaltens gewidmet. Insbesondere werden die wachsende Zahl der Wechselwähler, das Aufkommen neuer Parteien, die zunehmende Bedeutung sozialer Themen im Wahlkampf, der Trend zum schichtenspezifischen Wählerverhalten, Veränderungen in der Parteienorganisation, die Modernisierung der Wahlkampfstrategien und die zunehmenden Kosten der „Politik“ untersucht.

Aus all diesen politischen Veränderungen in den vergangenen zwei bis drei Jahrzehnten wird in der vorliegenden Studie die Schlußfolgerung gezogen, daß Irland nicht mehr als „einzigartig“ unter den Staaten Westeuropas beschrieben werden kann.

Jahresbände

Aus Politik und Zeitgeschichte

mit komplettem
Inhaltsverzeichnis



nur **25,- DM**
zuzügl. Versandkosten pro Jahrgang

neu

1991

Jetzt bestellen!

*Frühere Jahrgänge sind
inzwischen leider vergriffen!*



Bundeszentrale
für politische
Bildung

Bestell- **Das Parlament**, Vertriebsabteilung
Adresse: Fleischstraße 62-65, D-5500 Trier