

**Zeitschrift:** Schweizerische Zeitschrift für Soziologie = Revue suisse de sociologie  
= Swiss journal of sociology

**Herausgeber:** Schweizerische Gesellschaft für Soziologie

**Band:** 14 (1988)

**Heft:** 2

**Artikel:** Sozialer Wandel und Rechtsproduktion

**Autor:** Imhof, Kurt / Romano, Gaetano

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-814668>

#### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

#### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

#### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 21.02.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

## SOZIALER WANDEL UND RECHTS PRODUKTION

*Kurt Imhof & Gaetano Romano*

Soziologisches Institut der Universität Zürich,  
Birchstrasse 95, CH - 8050 Zürich

Forschungsstelle für Schweiz. Sozial- und Wirtschaftsgeschichte,  
Minervastrasse 51, CH - 8032 Zürich

### I - Sozialer Wandel als Abfolge von Gesellschaftsmodellen

#### 1. Einleitung

Obwohl uns die empirische Erfahrung den diskontinuierlichen, krisenhaften Charakter sozialen Wandels moderner Gesellschaften in seltener Klarheit belegt<sup>1</sup>, ist der gesellschaftliche Umgang mit diesem Wissen Konjunkturen periodischer Verdrängung unterworfen, die die Verarbeitung von Problemphasen merklich erschweren. Ironischerweise lässt sich an diesem Verdrängungsprozess selber der krisenzentrierte Rhythmus sozialen Wandels wiederum ablesen.

Es braucht denn auch kaum der Zufall bemüht zu werden zur Erklärung der unverhofften Konjunktur, die krisenanalytische Unternehmungen mit der Krise der 70er Jahre erfahren haben<sup>2</sup> - in deutlicher Abwendung von jenen Vorstellungen stetiger Entwicklung, die die Nachkriegszeit dominierten. In solchen Situationen tritt jedoch als Kehrseite der - überwundenen - Verabsolutierung von Stetigkeitsvorstellungen meist die Verabsolutierung der Krise als endgültiger Abbruch aller bisher definierten Entwicklungslinien hinzu: Das "Projekt der Moderne" schien mit den 70er Jahren endgültig fehlgeschlagen, gar der "Tod der Moderne" wurde proklamiert, in den positiven Varianten wurde der Beginn der Postmoderne angekündigt. Doch die Schwierigkei-

<sup>1</sup> Vgl. etwa die Aufsatzbände von Freeman (1983), Kellenbenz (1981), Petzina & van Roon (1981).

<sup>2</sup> Eine vorzügliche Übersicht über die Krisendiskussion bietet Prisching (1986); eine ökonomische Krisentheorie in der Tradition der marxistischen Theoriebildung hatte bereits 1965 E. Mandel präsentiert, vgl. dazu Mandel (1973); die in der aktuellen Diskussion vielbeachtete Schumpetersche Traditionslinie nahm als einer der ersten wieder auf: Mensch (1973); sowie: Mensch (1975); zu einer Übersicht über weitere ökonomische Theoreme vgl. Freeman (1983), und Barr (1979), 675 - 718; eine weitere Übersicht über die gängigen - nicht nur ökonomischen - Krisentheoreme, die zu Beginn der 70er Jahre diskutiert worden sind, vgl. Habermas (1973); sowie Offe (1972).

ten, die sich hinter dieser summarischen Verabschiedung der Vergangenheit nur schlecht verbergen liessen, manifestierten sich nicht zuletzt im Unvermögen, die anvisierte Zukunft mit mehr als dem Prädikat der Post-Vergangenheit zu belegen : eben als Postmoderne, Postindustrialismus, Postmaterialismus, etc.

In der 2. Hälfte der 70er Jahre mehrten sich dann die Voten, die einer Diskussion über Krisen nurmehr noch den Status von *Krisengerede* zubilligten. Die "Wende" trat ein, und wer noch von Krise sprach, machte sich bald einmal verdächtig, teil jener "Neuen Klasse" von "Intellektuellen", teil jener "feindseligen Kultur"<sup>3</sup> zu sein, die die Krise nicht nur herbeigeredet hatte, sondern sie nun auch nicht mehr fahren lassen wollte. Die Postmoderne schien nun doch jene Konturen zu gewinnen, die ihr wenig zuvor noch abgegangen waren. Zwar keine so originellen, dass man sie guten Gewissens von der Moderne tatsächlich hätte absetzen können - die *Ablösung* des "sozialdemokratischen Zeitalters"<sup>4</sup> erinnert zu sehr an einen *Vorläufer* an den Manchesterliberalismus, der, so scheint's, auch gleich mit einem anderen zentralen Bestandteil des 'Victorianischen-Zeitalters' ergänzt wurde : einem normativen Konservatismus. Aber dieses Paket schien doch genügend anziehend zu sein, um mit ihm das Versprechen einer neuen Zukunft, eines neuen Zeitalters begründen zu können, das glaubte, das Wort Krise wieder einmal endgültig nurmehr noch der Beschreibung vergangener Zustände vorbehalten zu können - unter der Bedingung freilich korrekter Anwendung liberal-konservativer Konzepte.

Die anfängliche Euphorie ob der wiedergefundenen Sicherheit in der Beurteilung der Welt scheint jetzt wieder einer nüchterneren Betrachtung Platz gemacht zu haben. Die Gewissheit, die Konzepte für eine problemlose Zukunft in der Hand zu haben, weicht zusehends einem Problembewusstsein, das nun die *neue "Erfahrung der Geschwindigkeit"* macht, "mit der heute das öffentliche Bewusstsein in eine allgemeine Katastrophenstimmung umschlagen kann"<sup>5</sup>.

Dieser paradox anmutende Umgang moderner Gesellschaften mit ihrer eigenen historischen Entwicklung - selbst im unmittelbar zeitgeschichtlichen Rahmen - zeigt die Notwendigkeit, Theoriemodelle auszuarbeiten, die die Erfahrung der *Diskontinuität* dieser Entwicklung weder verdrängen, noch in ihrer Kehrseite zu apokalyptischen Visionen verdichten, sondern diese als

---

<sup>3</sup> Steinfels (1979), p. 65, zit. nach Habermas (1985).

<sup>4</sup> So Dahrendorf in polemischer Spitze zur Charakterisierung dessen, was gemeinhin soziale Marktwirtschaft genannt wird.

<sup>5</sup> So Armin Baumgartner, ehemaliger Direktor der Ciba-Geigy, in einem Artikel in der Neuen Zürcher Zeitung (Rubrik *Zeitfragen*), der den bezeichnenden Titel trägt : "Heilsutopie und Katastrophenstimmung" : Baumgartner (1987), p. 16. Anlass zu dieser Erkenntnis boten ihm Tschernobyl und Schweizerhalle.

wesentlichen Bestandteil der Entwicklungslogik moderner Gesellschaftssysteme zu erfassen suchen.

Ziel dieses Aufsatzes ist entsprechend die Skizzierung eines solchen Theorievorschlags sowie der Versuch, einige der Implikationen empirisch an der Darstellung des Wandels des konjunkturpolitischen Leitbildes der Schweiz und der wechselhaften Geschichte der Umweltschutzgesetzgebung in den 60er, 70er und 80er Jahren zu plausibilisieren.

Ausgangspunkt unserer Überlegungen ist dabei die generelle These, dass sich durch die Diskontinuitäten hindurch, die seit der Industrialisierung den Charakter der Moderne bestimmen, sozialer Wandel nicht als Abfolge des Ewiggleichen mit geänderten Wachstumsraten vollzieht, sondern vielmehr ein rekonstruierbarer Wechsel von Gesellschaftsmodellen, von *Paradigmen gesellschaftlicher Entwicklung*<sup>6</sup>.

Diese Perspektive versteht gesellschaftliche Realität als gesellschaftlich *konstruierte* Realität. Der Konstruktionsprozess von Wirklichkeit gründet in einer Lebenswelt, die den gesellschaftlichen Aktor gewissermaßen unbesehen, ohne als Ganzes thematisiert zu werden, begleitet. Lebenswelt bezeichnet damit einen Vorrat an Deutungsmustern der Welt, Gewissheiten ob der eigenen Einbindung in soziale Netze sowie sozialisierten Verhaltensnormen und Kommunikationskompetenzen, die die situationale Handlungsfähigkeit des gesellschaftlichen Aktors im Normalfall gewährleisten. Soziologisch relevant wird die Lebensweltanalyse freilich erst, wenn klargemacht wird, wie die *individualen* Lebenswelten so aneinander angeschlossen werden, dass *koordiniertes* gesellschaftliches Handeln auf der Basis sich entsprechend überlappender, d.h. *formierter* Lebenswelten denkbar wird. Dies leistet ein gesellschaftlicher *Sinnzirkel* als *massenmedial* hergestellter sozialer Raum, der die Stabilisierung und Koordinierung der Realitätserfahrung und -konstruktion gesellschaftlicher Akteure garantiert.

Dem durch konventionelle ökonomische Indikatoren beschriebenen Verlauf wirtschaftlicher Entwicklung ist nun - so unsere These - ein sozialer Zyklus vorgelagert, der sich in den Begriffen Aufbau und Zerfall *formierter Lebenswelten* (und korrelativ des gesellschaftlichen Sinnzirkels) charakterisieren lässt. Krise bedeutet in dieser Perspektive den Zerfall vormals selbstverständlicher, konsensuell geteilter Gegenwartsinterpretationen wie Zukunftsperspektiven und damit den Abbruch vieler Konventionen, Denkgewohnheiten und Entwicklungspfade - hinein in eine Phase von "creative destruction"<sup>7</sup>, in der gerade durch die Auflösung des Gewesenen das Innovationspotential eines neuen Aufschwungs entsteht. Nach mühsamen,

<sup>6</sup> Zum Begriff des Paradigma als terminologischen Vorschlag zur Charakterisierung eines historischen Gesellschaftsmodells vgl. Imhof & Romano (1985); Imhof & Romano (1986); Imhof & Romano (1987); Imhof & Romano (1988); Vgl. auch Bornschier (1986), p. 173-190.

<sup>7</sup> Der Begriff stammt von Schumpeter; vgl. übernächste Anmerkung.

konfliktiven Restabilisierungsprozessen wird der Anfang vom Ende der sozialen Krisenphase markiert durch die Diffusion eines neuen gesellschaftlichen Selbstverständnisses in Form konsensfähiger Weltinterpretationen, die die Lebenswelten der Gesellschaftsmitglieder formieren, in ihrer wirklichkeitssetzenden Kraft Unsicherheit reduzieren und jene Räume des Denkbaren definieren, worin Probleme erfasst und erfolgreich gelöst sowie Konflikte gewissermassen rationalisiert und institutionalisiert werden können<sup>8</sup>.

Die Zäsuren in der konjunkturpolitischen und auf den Umweltschutz bezogenen Gesetzgebungsprozesse in der Schweiz, insbesondere in der Krisenphase der späten 60er und der 70er Jahre, geben uns Gelegenheit, das theoretische Konzept - im zweiten Teil der Arbeit - zu plausibilisieren : zur Analyse steht in beiden Fällen die, Mitte der 70er Jahre von *antietatistischen Orientierungen* getragene, Abkehr von einem keynesianistisch inspirierten Staatsinterventionismus hin zu einem liberal-konservativen Projekt des Staatsminimalismus. Der Kern des in der Krise der 30er Jahre geborenen sozialmarktwirtschaftlichen Gesellschaftsmodells, der Sozialstaat, erschien immer mehr als das eigentliche, zu bekämpfende Grundübel. Nur ein zurückgebundener Leviathan schien nunmehr noch Entwicklung und Freiheit zu ermöglichen.

## 2. Elemente einer Theorie sozialen Wandels

Grundsätzlich lässt sich sozialer Wandel aus zwei Perspektiven thematisieren: die eine stellt Wandel als *Trend*, meist als evolutionären Vorgang dar ; die andere hingegen geht von der Annahme aus, dass sozialer Wandel seinem Wesen nach ein Vorgang ist, der sich in modernen Gesellschaften *zyklisch* vollzieht. Diese beiden Perspektiven schliessen sich nicht aus : die Vorstellung zyklischen Wandels verträgt sich durchaus mit der Annahme der Gerichtetheit solchen Wandels - doch dieser letztere Aspekt kann hier nicht erörtert werden. Es geht hier um die allgemeine Vorstellung : dass Prozesse sozialen Wandels sich *elementar* als zyklische Vorgänge abspielen. Die Idee ist nicht neu : insbesondere die ökonomische und wirtschaftshistorische Konjunkturzyklentheorie beschäftigt sich - mit wiederum zyklisch schwankendem Interesse - mit der Zyklizität von Wandelsprozessen. Namen wie Spiethoff, Kondratiev, Schumpeter sind unlöslich mit der Diskussion der hier interessierenden *langen Wellen* der wirtschaftlichen Entwicklung verbun-

<sup>8</sup> Das Programm und die Institutionen des sozialmarktwirtschaftlichen Gesellschaftsmodells gründen beispielsweise zentral auf dem Friedensabkommen in der Schweizerischen Metallindustrie von 1937, welches wiederum auf einer neuen Sichtweise der gesellschaftlichen Konfliktpotentiale basiert : die zweite Hälfte der 30er Jahre markiert den Übergang von einer latent und virulent klassenantagonistischen Perspektive im Arbeits-Kapital-Verhältnis in die "Sozialpartnerschaft", in der sich die "Arbeitgeber" und "Arbeitnehmer" um eine friedliche Konfliktbewältigung bemüssigen. Vgl. dazu auch : Tanner (1986) ; Kobelt (1987) ; Scheiben (1987) ; Jaun (1986).

den<sup>9</sup>. Doch trotz der Fülle von Argumentationsmustern, die im Anschluss bzw. seit der Wiederaufnahme dieser Klassiker in den 70er Jahren entwickelt worden sind, lässt sich ein entscheidender Mangel des grössten Teils dieser neueren Theorieproliferation feststellen: im Zentrum standen bzw. stehen fast ausschliesslich *ökonomische* Bewegungen (vgl. Freeman, 1983; auch Mensch, 1975), deren Einbindung in einen *gesamtgesellschaftlichen Wandelsprozess* versäumt wurde. Erst in neuerer Zeit wurden vermehrt Ansätze rezipiert bzw. neu entwickelt, die ökonomische Destabilisierungsprozesse als integralen Bestandteil sozialen Wandels bzw. als Implikation *gesamtsozialer* Destabilisierung begreifen.

Zugleich wird nun sozialer Wandel nicht mehr als *sinusförmiger* Prozess, sondern als *diskontinuierlicher Vorgang*, in dem Phasen relativer Stabilität mit Phasen relativer Instabilität und entsprechend beschleunigtem Wandel abwechseln, thematisiert: soziale Krisen werden als jenes katalytische Moment der Entwicklung begriffen, in dem sich in kurzer Zeit konzentriert vieles ändert<sup>10</sup>.

Um diese Prozesse analytisch einholen zu können, muss man vorgängig an der *Struktur sozialen Handelns selber* ansetzen. Eine solche Rekonstruktion wird in der *Deutungsbedingtheit* jeglichen Handelns den Ausgangspunkt der Analyse finden müssen: die Mitglieder einer Gesellschaft sehen sich nicht einer ontologisch, von ihren Deutungsvorgängen unabhängig vorgegebenen Realität gegenüber - in dem Masse, als sie Realität über Deutungsmuster erst definieren und korrelativ schaffen, konstituiert sie sich als gesellschaftlich geteilte Realität<sup>11</sup>.

Der innerhalb der phänomenologischen Soziologie weiterentwickelte Begriff der Lebenswelt vermag diese Problemstellung auf den Punkt zu bringen (Schütz & Luckmann, 1979, 1984; Berger & Luckmann, 1980; Douglas,

<sup>9</sup> Kondratiev (1926); Schumpeter (1961); Schumpeter (1964); vgl. auch als Übersichten über die ältere Forschung Eklund (1980); Tinbergen (1981), p. 258 ff., auch abgedruckt in Freeman (1983).

<sup>10</sup> Siegenthaler etwa führt ökonomische Krisen auf vorgelagerte Prozesse sozialer Destabilisierung zurück und begreift dabei Wandel als krisenhaften Ablösungsvorgang stabiler gesellschaftlicher Strukturphasen durch Phasen der Destabilisierung von Struktur. Vgl. Siegenthaler (1984); Siegenthaler (1981). Bornschier thematisiert den gleichen Vorgang als Abfolge unterscheidbarer Gesellschaftsmodelle, gleichsam "Quanten" des sozialen Wandels, deren jeweilige Nahtstellen er als soziale Krisenphasen definiert; Vgl. dazu Bornschier (1986), (1987), (1988), sowie: Imhof & Romano (1985a), (1985b), (1986), (1988).

<sup>11</sup> Diese Diskussion wurde wissenschaftstheoretisch insbesondere in den 60er und 70er Jahren geführt als Auseinandersetzung zwischen einer hermeneutisch informierten Wissenschaftstheorie und den Vertretern des Kritischen Rationalismus; vgl. dazu Adorno et al. (1972); vgl. auch Habermas (1982); Giddens (1976); zusammenfassend Habermas (1981), Bd. I, p. 152 ff.; die im Zusammenhang unserer Überlegungen interessanten Schlussfolgerungen haben wir zusammengefasst in Imhof & Romano (1986), p. 11 ff. Für die soziologischen Implikationen einer solchen Perspektive im weitesten Sinne stehen verschiedene Forschungstraditionen, die sich diesen Problemen auf je eigene Weise genähert haben: etwa die Ethnomethodologie, der Symbolische Interaktionismus. Zur Phänomenologischen Soziologie vgl. die nächste Anmerkung.

1970 ; Psathas, 1973). Der *Konstruktionsprozess* gesellschaftlicher Realität gründet in einer Lebenswelt, die die Akteure *unbesehen* begleitet und ihnen für die Bewältigung ihrer Situationsketten *kulturelle Deutungsmuster, soziale Verlässlichkeiten* sowie *persönliche Fertigkeiten und Kommunikationskompetenzen* zur Verfügung stellt<sup>12</sup>. Die Lebenswelt stellt in Handlungsvollzügen den Horizont dar, in dem sich der Akteur bewegt und der seine situationale Handlungsfähigkeit sicherstellt. Die Bewältigung einer Situation vollzieht sich als Kreisprozess, in dem der Akteur zugleich Initiator einer Handlung wie Produkt von Überlieferungen, sozialen Zugehörigkeiten und Sozialisationsprozessen ist : *Indem* die Akteure kommunizieren, benutzen sie die *kulturelle Überlieferung*, in der sie stehen und reproduzieren diese gleichzeitig ; *indem* die Akteure ihre Handlungen koordinieren, stützen sie sich auf *soziale Zugehörigkeiten* und verstärken gleichzeitig ihre Integration ; und *indem* die Akteure ihre Sicht der Dinge und ihre Fertigkeiten in die Handlungsvollzüge einbringen, stützen sie sich auf *sozialisiertes Wissen* und erweitern dieses gleichzeitig. Im Medium des *kommunikativen Handelns* vollziehen sich so die Prozesse der kulturellen Reproduktion, der sozialen Integration und der Sozialisation.

Für die Analyse gesellschaftlicher Entwicklung lässt sich die handlungstheoretische Relevanz der Lebensweltanalyse nur nutzbar machen durch eine *Theorie der Kommunikationsstruktur moderner Sozietäten*. Denn die für eine *koordinierte* gesellschaftliche Entwicklung notwendige *Überlappung*, das heißt *Formierung* von Lebenswelten vollzieht sich in modernen Gesellschaften keineswegs nur im Medium kommunizierender Subjekte, die gleichsam "face to face" ihre Welterfahrung angleichen. In modernen Massendemokratien impliziert dieser Angleichungsprozess die Durchsetzung und Stabilisierung gesellschaftlich geteilter Weltdeutungen über die *Institutionen der Massenkommunikation* : durch sie werden die ethnischen, kulturelltraditionellen und familiären Innenräume - über Schichtgrenzen hinweg - zusammengeschlossen. Damit erschließt sich in solchen Gesellschaften institutionelle Macht via *Definitionsmacht über die Realität*. Um den Vorgang der intersubjektiven Formierung der Lebenswelten über die Durchsetzung eines Weltbildes und damit gleichzeitig die Prozesse der Machtrealisierung zu erfassen, besteht die Erweiterung der Lebenswelttheorie in der Kommunikationsstruktur moderner Gesellschaften (Imhof & Romano, 1986, 90ff.). Die gesellschaftliche Kommunikationsstruktur gibt entsprechend Auskunft darüber, wie die *Intersubjektivität der Lebenswelten* über soziale Unterschiede, ethnische Grenzen und soziale Zugehörigkeiten hinweg hergestellt und aufrechterhalten wird. Grundsätzlich lassen sich nun für gesellschaftliche

---

<sup>12</sup> Die kommunikationstheoretische Erweiterung und Präzisierung des Lebensweltbegriffs hat Habermas vorgeschlagen : Habermas (1981), Bd. II, p. 208 ff. ; zu einer Umformulierung und Adaption im Rahmen unserer Vorstellungen einer Theorie des sozialen Wandels vgl. Imhof & Romano (1986), p. 215 ff.

Normalphasen die Partizipanden eines *Sinnzirkels* von denjenigen in *autonomen Öffentlichkeiten* unterscheiden<sup>13</sup>.

Der *Sinnzirkel* umschreibt jenen sozialen Raum der Intersubjektivierung, der gebildet wird durch politische und kommerzielle Kommunikationszentren (Regierung, Parteien, Verbände, etc. ; öffentlich-rechtliche und privatwirtschaftliche Unternehmen), die via Medien das in Kleingruppen rezipierende und kommunizierende Staatsvolk erreichen, "öffentliche Meinung" herstellen und bearbeiten. In gesellschaftlichen Normalphasen sorgt das im Sinnzirkel dominierende Deutungsmuster sowohl für die Legitimität der Herrschaftsstruktur als auch für die Integration der Sozietät, vereinheitlicht die Perspektiven und verspricht sozial festgelegte subjektive Zielrealisierungen.

Durch die Partizipation an den kommunikativen Prozessen im Sinnzirkel werden die Lebenswelten auf eine Weise formiert, die die Akteure *wie selbstverständlich* davon ausgehen lässt, dass die jeweiligen Interaktionspartner : die kulturellen Deutungsmuster und Werte teilen, im Horizont des gleichen Weltverständnisses die Dinge beurteilen ; Angehörige eines sozialen Umfelds sind, welches sich vom Bekannten nicht prinzipiell unterscheidet; sowie internalisierte Umgangsformen und sozialisiertes Wissen einsetzen, die die jeweiligen Situationsbewältigungen ermöglichen. Der Sinnzirkel regeneriert und stabilisiert laufend die Realitätskonstruktion der Sozietätsmitglieder und schützt damit vor divergierender Erfahrung<sup>14</sup>.

Die *autonomen Öffentlichkeiten* - marginalisierte politische Gruppierungen, klassenorientierte Parteien, Avantgarde- und Intellektuellenzirkel, subkulturelle soziale Räume - übernehmen lebenswelttheoretisch die gleichen Funktionen, allerdings stabilisieren sie vom Sinnzirkel *abweichende* Deutungsmuster. In gesellschaftlichen Normalphasen entziehen sie sich dem herrschenden Konformitätsdruck, generieren und erhalten abweichende Weltbilder, die entsprechend eine divergierende Deutung der Dinge nach sich ziehen. So marginalisiert ihre Existenz in diesen Phasen auch sein mag, so erfüllen sie doch darin eine wichtige Funktion : sie erhalten Deutungsmuster aufrecht, die schliesslich in Krisenphasen in den Sinnzirkel hineindiffundieren können.

---

<sup>13</sup> Vgl. dazu ausführlich Imhof & Romano (1986), p. 70ff.

<sup>14</sup> Ohne Zweifel gibt es auch bei den Partizipanden des Sinnzirkels Dissens, Unsicherheiten und Überraschungen. Aber der Dissens spielt sich nicht ab als unverständliche Konfrontation, sondern vor dem Hintergrund einer wechselseitig einsehbaren Motivationsbasis, deren Existenz erst Verhandlung und Konsens ermöglicht. Auch die Erfahrung des Kontingenten, in Form von Neuem und Überraschendem, das Interagieren mit unbekannten Partnern - und damit die Internalisierung von neuen Erfahrungen - missrät den Teilnehmern eines Sinnzirkels im Grossen und Ganzen nicht, sondern lässt sich mit der formierten Lebenswelt in Übereinstimmung bringen bzw. mit der Vorerfahrung amalgamieren.

In dieser kommunikations- und lebenswelttheoretisch orientierten Perspektive lässt sich nun die Dynamik gesellschaftlicher Krisenprozesse definieren.

Mit der im gesellschaftlichen Sinnzirkel geleisteten Überlappung individueller Lebenswelten entsteht jener Realitätshorizont, der der Wahrnehmung und Bearbeitung durch die Soziätsmitglieder offen ist. Entwicklungen freilich, die *ausserhalb* dieses Horizontes liegen, werden von den Gesellschaftsmitgliedern nicht oder gebrochen wahrgenommen, geschweige denn in ihren Wirkungszusammenhängen erfasst. Dies ist die Voraussetzung dafür, dass sich *hinter dem Rücken*, d.h. hinter dem Verstehens- und damit Realitätshorizont der Gesellschaftsmitglieder *nicht-intendierte Handlungsfolgen* entfalten können, die sich unmittelbar aus der Aggregierung individuellen Handelns ergeben<sup>15</sup>. In dem Masse, als sich solche unbeabsichtigten Folgen gesellschaftlichen Handelns ausserhalb des Deutungshorizontes der involvierten Akteuren entfalten, verändern sie die Welt auf eine Weise, die sie den Deutungs- und korrelativ Bearbeitungsabsichten der Akteuren zunehmend unzugänglich macht: eine schliesslich schwer zu verstehende Welt entwertet *krisenhaft* die Deutungsmuster der gesellschaftlichen Akteuren und entzieht sich damit ihrem Zugriff. Durch die nicht-intendierten Folgen von Wachstumsprozessen erodiert der Lebenswelthorizont der Soziätsmitglieder, der die Welt in einer selbstverständlichen Faktizität gefangenhielt: Die Antizipation der Zukunft - eine wesentliche Bedingung monetarisierter Gesellschaften - scheint nicht mehr möglich; die Prozesse der sozialen Integration, der kulturellen Reproduktion und der Sozialisation stossen auf Schwierigkeiten (Imhof & Romano, 1986, 214ff.). Über das Bewusstsein der Fragilität einer einst fraglosen Lebenswelt nimmt das Mass an anomischen Spannungen und der Grad der gesellschaftlichen Konfliktintensität zu (vgl. Eisner, 1984). Diese Aggregatsfolgen lassen sich als Sättigungsvorgänge, als Prozesse *absoluter, realer und sozialer Sättigung* systematisieren<sup>16</sup>: Reale und absolute Sättigung meinen nachfrageseitige Absorptionsgrenzen, die zum einen an relativ mangelnder Kaufkraft (reale Sättigung), zum anderen am Gebrauchswert der Güter (absolute Sättigung) ansetzen. Soziale Sättigung meint einmal die Entwertung eines zyklentypischen Konsumtionsmusters<sup>17</sup> - eines historischen "Lebensstiles"; dann die Entwertung des wiederum zyklentypischen legitimen Verteilungsmusters von Einkommensressourcen; schliesslich modernisierungsinduzierte Restrukturierungsprozesse der Gesamtgesellschaft.

Auch der Wachstumsgewinner bleibt mit seinem Auto im Verkehr stecken und sieht seine Aussicht im einst in unverbauter Lage errichteten

<sup>15</sup> Zur genaueren Begründung vgl. Imhof & Romano (1986), p. 131ff.

<sup>16</sup> Vgl. zur absoluten, realen und sozialen Sättigung: Imhof & Romano (1986), p. 131ff.

<sup>17</sup> Gerade durch die Massenhaftigkeit sinkt einerseits der Nutzen und andererseits die Distinktionskraft und damit die Attraktivität dieser Güter.

Einfamilienhaus im wahrsten Sinne des Wortes sukzessive schwinden. Endlich oben angekommen - unter dem Stress schierer Leistung im Aufstiegsdränge und ständiger Adaptation an neue soziale Umwelten - profanisieren sich die einst so erstrebten Güter und selbst hohe Bildung sinkt im Sozialprestige, wenn sich im Bildungsboom ein Akademikerüberhang abzeichnet (Hirsch, 1980). Wachstum produziert aber nicht nur Gewinner : es verschieben sich die Sektorverhältnisse, ganze Branchen und Regionen büßen ein während andere gewinnen und geistige wie geographische Mobilität muss das verlorene Fähigkeitskapital mit dem alten Arbeitsplatz ersetzen (Siegenthaler, 1984). Wir können diese Vorgänge hier nicht im einzelnen ausführen, und beschränken uns entsprechend auf *eine* Illustration der grundsätzlichen Vorstellungen<sup>18</sup>.

An einem Aspekt des Prozesses der *sozialen* Sättigung - der Entwertung des zyklentypischen legitimen Verteilungsmusters - lässt sich *exemplarisch* das Konzept der nicht-intendierten Aggregatsfolgen plausibilisieren. Mit jedem neuen Gesellschaftsmodell etabliert sich ein definierbares, legitimes Verteilungsmuster von knappen Einkommens- und Statusressourcen, das in die Lebenswelten der Akteure gleichsam eingeschrieben wird und damit ein bestimmtes, legitimierbares Anspruchsniveau der Soziätätsmitglieder festlegt. Entsprechend lassen sich die hier ansetzenden nicht-intendierten Aggregatsfolgen als Entwertung dieses Verteilungsmusters bestimmen. Um dies zu erklären, müssen wir kurz jenes für die Entwicklungssequenz von den 30er Jahren bis heute typische legitime Verteilungsmuster skizzieren.

Das Gesellschaftsmodell der 30er Jahre löst das - klassische - Verteilungsproblem mit der Verknüpfung von *formaler Bildung* (vgl. Bornschier, 1986) und dem Anspruch auf Zugang zu - den formalen Bildungszertifikaten - entsprechenden Positionen in Wirtschaft und Staat. Dieses Muster kann umso besser funktionieren, als der allgemeine Zugang zu den Bildungsinstitutionen über das Prinzip der Chancengleichheit garantiert wird. Diese Aufgabe löst der Staat ein mit dem Aufbau von Bildungsinstitutionen und einer sozialstaatlich gewährleisteten, auf Unabhängigkeit von materiellen Ressourcen basierenden Chancengleichheit. Der Schule kommt damit in modernen Gesellschaften eine legitimierende Funktion zu, "weil sie den Wert der Gleichheit einerseits und die Chancengleichheit aufgrund von Leistungen andererseits, mithin ursprüngliche und radikale Gleichheit (symbolisiert durch die Stunde Null der Einschulung) mit nachträglicher Differenzierung (symbolisiert durch die verschiedenen Schulabschlüsse) kombiniert." (Bornschier, 1986, 174.)

Die Probleme, die sich aus diesem Verteilungsmuster ergeben und schliesslich zu seiner Entwertung führen, sind absehbar : Sobald die im Prinzip der Chancengleichheit angelegten Versprechungen eingelöst werden, muss die damit einsetzende Bildungsexpansion zu einem rapiden Anstieg von

---

<sup>18</sup> Vgl. ausführlicher Imhof & Romano (1986), p. 142ff. ; vgl. dazu auch Siegenthaler (1984).

Bildungsabschlüssen führen, die selbst von einer expandierenden Wirtschaft nicht resorbiert werden können. Der Wert von Bildungsabschlüssen muss sinken, sobald ihre schlichte Zahl die Anzahl der zur Verfügung stehenden, zuteilbaren Berufspositionen übersteigt - so sieht die Durchakademisierung bereits mittlerer Berufspositionen den hoffnungsvollen Hochschulabsolventen in einen Konkurrenzkampf treten mit Absolventen niederer Ausbildungsgänge<sup>19</sup>.

Damit entfaltet sich das oben angedeutete Grundmuster : Die lebensweltliche Institutionalisierung<sup>20</sup> einer Vorstellung von legitimer Verteilung gesellschaftlicher Ressourcen als *gesellschaftliches Verteilungsmuster* bedeutet die koordinierte, massenhafte Festlegung individualer Handlungsstrukturen, deren Aggregierung nun zu Prozessen führt, die niemand gewollt hat. Es verliert so "eine Ordnung an Legitimität, die in Aussicht gestellt hatte, Werte zwar nicht gleichmäßig, aber leistungsgerecht zu verteilen. Wer Anteil hatte am Wachstum wirtschaftlicher Werte, sah sich in der Erwartung enttäuscht, nun auch in die Ränge sozialer Exklusivität aufsteigen zu können : Im Aufstiegsgedränge ist Errungenes entwertet worden, und für viele mochte dies die beginnende Absage an zeitweilige Wachstumseuphorie nahegelegt oder erleichtert haben, zumindest die Absage an den Glauben, man spiele im Wachstumsprozess ein konfliktloses Nullsummenspiel." (Siegenthaler, 1981, 26).

Mit der Krise, die sich aus dem Zusammenspiel von Lebenswelthorizont und nicht-intendierten Handlungsfolgen ergibt, zerfällt ein Gesellschaftsmodell, ein gesellschaftliches Paradigma. Der Aspekt des Zerfalls ist freilich nur die *eine* Seite von Krisen : Krise ist zugleich *auch* eine *innovative* Phase der gesellschaftlichen Entwicklung.

Es lässt sich beobachten, dass *Krisenphasen* geprägt sind durch eine Expansion der autonomen Öffentlichkeiten, der Diffusion ihrer Weltbilder und umgekehrt durch einen Zerfall des Sinnzirkels und der durch ihn stabilisierten Deutungsmuster<sup>21</sup>. Soziale Krisen sind auf der Ebene des Subjekts gleichbedeutend mit der Erodierung von *formierten Lebenswelten*, d.h. dem Zerfall von konsensuell geteilten Deutungsmustern, der Fragilisierung von sozialen Sicherheiten und der Infragestellung sozialisierter Verhaltensnor-

<sup>19</sup> Entsprechend begreift Hirsch Bildung als positionales Gut - allerdings ohne sich genügend darüber Rechenschaft abzulegen, dass sich damit nicht irgend ein Gut, sondern das zyklentypische legitime Verteilungsmuster materieller Ressourcen und davon abgeleiteter Statusansprüche entwertet: "So wird der Nutzen des Aufwands für ein bestimmtes Bildungsniveau als Mittel des Zugangs zu den begehrtesten Berufspositionen sinken, sobald die Zahl derjenigen steigt, die ein solches Bildungsniveau erreichen." Hirsch (1980), p. 16f.

<sup>20</sup> Wie sehr diese nach wie vor lebensweltlich festgeschrieben bleibt, zeigen die Schülerunruhen in Frankreich und Italien 1986, in Spanien im Frühjahr 1987: Studenten und Mittelschüler wehrten sich gegen Verordnungen, die sie als Unterminierung des Prinzips der Chancengleichheit interpretierten.

<sup>21</sup> Zur Krisenanalytik : Imhof & Romano (1986), p. 214ff. Vgl. auch Prisching (1986).

men und persönlicher Kompetenzen<sup>22</sup>. In phänomenologischer Perspektive zeichnet sich die Krise gerade dadurch aus, dass sich Unsicherheit über den zukünftigen Lauf der Dinge verbreitet, Zweifel aufkommt an der Verlässlichkeit einst fragloser, handlungsanleitender Perzeptionen über das individuelle und kollektive Schicksal. Genau daraus erschliesst sich als Kehrseite das *Innovationspotential* von sozialen Krisenlagen : die Verunsicherung konsensuell geteilter Gegenwartsinterpretationen wie Zukunftsperspektiven und damit der Abbruch vieler Konventionen, Denkgewohnheiten und Entwicklungspfade erschliesst eine Phase von "creative destruction", in der neue kulturelle Deutungsmuster gesellschaftliche Verbreitung finden und damit einen Wettstreit um die Definition der Realität einleiten : Die neuen Deutungsmuster zur Realitätsinterpretation entstammen und beziehen ihre Stabilität aus subkulturellen sozialen Räumen, Avantgarde- und Intellektuellenzirkeln, marginalisierten politischen Gruppierungen und klassenorientierten Parteien, kurz *autonomen Öffentlichkeiten*<sup>23</sup>. Krisenphasen bedeuten in diesem Sinne die tendenzielle Umkehrung der gesellschaftlichen Deutungsproduktion und -erhaltung, die in der Normalphase von oben nach unten, von den etablierten Parteien und Organisationen via Massenmedien zu den Niederrungen des Staatsvolks verläuft. In einem dialektischen Prozess zwischen der Bewusstwerdung der Fragilität einer einst fraglosen Lebenswelt und der Entfaltung von autonomen Öffentlichkeiten<sup>24</sup>, deren Deutungsmuster in die Gesellschaft hinein expandieren, entwickelt sich die soziale Krise als Prozess der *Entdinglichung*, der die *verdinglicht* selbstverständliche, gleichsam natürlich erscheinende Ordnung der Realität auflöst<sup>25</sup>. Die Kehrseite dieses Prozesses ist die sich jetzt eröffnende Möglichkeit, Neues überhaupt denken, *innovative* Potentiale mobilisieren zu können. An diesem Aspekt der Krise hängt die Möglichkeit ihrer Überwindung und damit ihr kreatives Potential<sup>26</sup>. Wir können - etwas vereinfachend - dieses Potential von Krisenlagen und damit die Voraussetzung einer Krisenlösung auf der Ebene der *Durchsetzung eines neuen konsensfähigen Deutungsmusters* festmachen.

Dieser Prozess des Aufbaus und Zerfalls von Deutungsmustern, in dem sich sozialer Wandel konkretisiert, muss analytisch rekonstruiert werden :

<sup>22</sup> Vgl. zu dieser Lebensweltkonzeption : Habermas (1981), Bd. 2, p. 182ff.

<sup>23</sup> Zur Kommunikationsstruktur moderner Gesellschaften vgl. Imhof & Romano (1986), p. 106ff.

<sup>24</sup> Die sich in der Krisenphase zu sozialen Bewegungen wandeln oder aber soziale Bewegungen und angestammte gesellschaftliche Gruppierungen (Parteien) ideell alimentieren.

<sup>25</sup> Zum Begriff der Entdinglichung als gesellschaftsanalytisches Instrument vgl. Imhof & Romano (1986), p. 165ff. ; im Zentrum steht eine phänomenologische Verarbeitung von Lukcs (1970).

<sup>26</sup> Die Bedingungen der Krisenüberwindung lassen sich genauer benennen ; vgl. Imhof & Romano (1986), p. 225ff. ; zum Versuch einer historischen Präzisierung vgl. Imhof & Romano (1988). Es ist hier jedoch weder nötig noch möglich, auf alle Elemente des Paradigmas einzugehen. Für unsere Zwecke genügt es, das Element des Deutungsmusters herauszuheben.

das hierfür nötige theoretische Instrumentarium haben wir bereits dargelegt. Aus dieser Perspektive spaltet sich Gesellschaft in zwei wesentliche Bereiche auf :

Am gesellschaftlichen *Sinnzirkel*, in dem ein universalistisches Weltbild stabilisiert und laufend regeneriert wird, nimmt - im Nachkriegszyklus - der grösste Teil der Gesellschaft teil<sup>27</sup>.

Ausserhalb dieses Sinnzirkels definieren sich *autonome Öffentlichkeiten*, die am dominierenden Deutungsmuster nicht teilhaben und entsprechend mehr oder weniger *divergierende* eigene Weltinterpretationen entwerfen und im Rahmen solcher - im Nachkriegszyklus meist sehr kleiner<sup>28</sup> - autonomer Öffentlichkeiten stabilisieren. Soziale Räume dieser Art müssen sich laufend gegen die Gefahr der Vereinnahmung durch den Sinnzirkel wehren : der starke Konformitätsdruck, dem sie ausgesetzt sind, zwingt sie zu einem erheblichen Abgrenzungsaufwand.

Diese Beziehung, die wir für gesellschaftliche *Normalphasen* bereits dargelegt haben, ändert sich nun in *Krisenphasen* entscheidend. In dem Masse, als die Deutungsmuster des dominierenden Sinnzirkels sich im weiteren Zusammenhang der Entfaltung nicht-intendierter Aggregatsfolgen aufzulösen beginnen, stellen sich für die betroffenen Individuen Probleme ein : ihre ehemals durch die Integration in den Sinnzirkel garantie Lebensweltreproduktion verläuft nicht mehr reibungslos, zunehmend fragile Lebenswelten sehen sich einer Welt gegenüber, die sich anders verhält als gewohnt, die sich ihren Interpretations - und Bearbeitungsbemühungen immer weniger beugt. Für die Gesellschaft als *Ganzes* zieht sich dieser Destabilisierungsprozess recht lange dahin : Anzeichen dafür finden sich im Nachkriegszyklus seit Mitte der 60er Jahre, z.T. bereits früher - die Dynamik dieser Entwicklung lässt sich recht genau datieren bis hin zum Ausbruch der schweren *Wirtschaftskrise* Mitte der 70er Jahre. Fragile Lebenswelten werden empfänglich für *neue Deutungsangebote*, deren Träger in den *bisher ausgeschlossenen* autonomen Öffentlichkeiten zu suchen sind. So gesehen stellt sich die Dynamik von Krisenphasen als Prozess der *Erosion des gesellschaftlichen Sinnzirkels* dar : Deutungsangebote von autonomen Öffentlichkeiten lösen den Sinnzirkel von den Rändern her auf, Vorstellungen dringen ein, die bisher nicht die Chance hatten, rezipiert zu werden<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> Dies gilt etwa für das vorangegangene Gesellschaftsmodell nicht : Die Integration der Arbeiterschaft wurde z.B. erst in den 30er Jahren vollzogen; vgl. zum Gesellschaftsmodell der 1890er Jahre Imhof & Romano (1988).

<sup>28</sup> Auch dies gilt - entsprechend (s. Anm. oben) - nicht für vorangegangene Gesellschaftsmodelle : Eine nicht integrierte Arbeiterkultur bildet eine sehr ausgedehnte autonome Öffentlichkeit.

<sup>29</sup> Zur Illustration vgl. die Marginalisierung der PdA (als Aussenseitergruppierung), aber auch etwa die Nicht-Rezeption der Vorstellungen des Redressement National (als "dissidente" Eliten-Gruppierung), in der Nachkriegszeit und die Diffusion ihrer Deutungsmuster in den späten 60er und frühen 70er Jahren : im Rahmen der Studentenbewegung die PdA -, im

Somit zeichnen besonders zwei Elemente Krisenphasen aus : Einmal das Echo, auf das die Vorstellungen bisher ungehörter, aber nichtsdestotrotz *existenter* autonomer Öffentlichkeiten treffen; zum anderen die dadurch bewirkte Veränderung der Einflussbeziehungen zwischen den Elementen der Kommunikationsstruktur : während in Normalphasen der Informationsfluss bzw. die Stabilisierungsleistungen des Weltbildes tendenziell von den politischen und wirtschaftlichen Eliten zum weitgehend auf die Rezipientenrolle verwiesenen Staatsbürgerpublikum verlaufen - eine Bewegungsrichtung, die charakteristisch für intakte Sinnzirkelstrukturen und damit ungebrochene Partizipation des Staatsvolkes am gesellschaftlich geteilten Weltbild ist -, dreht sich diese Beziehung in Krisenphasen um : in dem Masse, als autonome Öffentlichkeiten - durch ihre Umwandlung in oder durch die ideelle Alimentierung von sozialen Bewegungen und hergebrachten Gruppierungen - mit ihren Deutungsangeboten auch medial auf die verunsicherte Staatsbürgerbasis Einfluss zu nehmen beginnen, löst sich diese Basis von den politischen Eliten weg : soziale Mobilisierungsprozesse, unerwartete Wahlresultate etc. werden zu Informationen, die als Zeichen ihres schwindenden Einflusses nun von unten nach oben verlaufen und von den Eliten entsprechend registriert werden<sup>30</sup>.

Selbstverständlich können wir hier nicht alle *theoretisch postulierten* Prozesse *empirisch plausibilisieren*. Die Interpretation des Ablaufs der konjunkturpolitischen Gesetzgebung (1) und des Rechtssetzungsprozesses zum neuen Umweltschutzgesetz (2) im Lichte dieser Theorie kann jedoch zum Verständnis sozialen Wandels beitragen. Dies an zwei Gesetzgebungsprozessen zu tun, drängt sich schon deshalb auf, weil der Prozess *formaler Rechtssetzung* in modernen Gesellschaften ein Indikator ist für die Institutionalisierung neuer Deutungsmuster, in einem weiteren Sinne der Institutionalisierung formierter Lebenswelten.

Rahmen anti-etatistischer Bewegungen das Redressement National. Vgl. dazu Gruner (1977), sowie Frischknecht et al. (1987).

<sup>30</sup> Mutatis mutandis spielt sich das Gleiche in privatwirtschaftlichen Organisationen ab, die über Produktewerbung den Kontakt zu ihren Käufern wahren müssen : für Werbekampagnen entwickelte, bisher stabile Konsumententypologien verlieren ihre Konturen und machen neuen Typologien Platz, die weitaus differenzierter aufgebaut werden müssen - ein interessanter Indikator für Krisenprozesse, dessen Relevanz wir hier freilich nur theoretisch postulieren können. Jedenfalls aber zeigt dies nebenbei Möglichkeiten an, die Destabilisierung des Sinnzirkels an mehr als nur ökonomischen oder klassisch sozialen Indikatoren zu messen.

## II - Sozialer Wandel und Recht : zwei Fallbeispiele

### 1. Der Wandel des konjunkturpolitischen Leitbildes der Schweiz in den 70er Jahren

An der Darstellung des Wandels des konjunkturpolitischen Leitbildes der Schweiz lassen sich drei Aspekte herausarbeiten :

1. Die ökonomistische Einschränkung des Krisenbegriffs auf den wirtschaftlichen Einbruch 1974 übersieht die Krisenvorgänge, die sich bereits ab der zweiten Hälfte der 60er Jahre abzeichnen. Die Mobilisierungssituation der späten 60er Jahre lässt sich interpretieren als das beginnende *Ende des Gesellschaftsmodells der Nachkriegszeit* und findet im scharfen ökonomischen Einbruch der 70er Jahre nur den - vorläufigen - Abschluss.
2. Die Mobilisierungssituation der späten 60er Jahre lässt sich entsprechend auch verstehen als *Erosionsprozess des gesellschaftlichen Sinnzirkels* durch die *Expansion autonomer Öffentlichkeiten* und der korrelierenden *Diffusion neuer Deutungsmuster*.
3. Die damit einhergehende Vervielfältigung konkurrierender Deutungsmuster bedeutet immer auch die In-Frage-Stellung bisheriger Selbstverständlichkeit. In solchen Phasen der Verunsicherung spielen sich schlecht prognostizierbare, insofern contingente Prozesse sozialen Wandels ab, die sich abbilden lassen als *Konkurrenzkampf divergierender Deutungsmuster*, für die entsprechende autonome Öffentlichkeiten stehen. Solche Krisenphasen sind nur über die Durchsetzung und Diffusion *konsensfähiger neuer Deutungsmuster* lösbar. In den Krisenphasen selber können aber auch *nicht konsensfähige* Deutungsmuster zu einer entsprechend nur *vorübergehenden Dominanz* gelangen - eine Krisenlösung freilich gewährleisten sie nicht. Die liberal-konservative Restabilisierung Mitte der 70er Jahre scheint dies zu bestätigen.

Zum Gesellschaftsmodell, das Mitte der 30er Jahre entsteht und dessen Zerfall mit den späten 60er Jahren bereits in vollem Gange ist, gehört zentral die Bestimmung der Rolle des Staates in seinem Verhältnis zu Wirtschaft und Gesellschaft. Das entsprechende konjunkturpolitische Leitbild (wir gehen hier auf die Sozialgesetzgebung nicht ein) ist dabei Ausdruck eines umfassenderen gesellschaftlichen Weltbildes, das seit den späten 30er Jahren vielfältige Institutionalisierungs- und seit den 60er Jahren *Ent/institutionalisierungsprozesse* durchgemacht hat. Der soziale Wandel, der damit thematisierbar wird, und den wir hier im wesentlichen an der Auflösung des gesellschaftlichen Sinnzirkels und der dazugehörenden Deutungsmuster Ende der 60er und der liberal-konservativen Restabilisierung Mitte der 70er Jahre messen, lässt sich nun in drei Schritten rekonstruieren :

Zuerst wird die Entstehung und der Charakter des Deutungsmusters, dessen Diffusion ausgangs der 30er Jahre eine offene Krisenphase beendete kurz dargestellt, und am konjunkturpolitischen Rechtssetzungsprozess die Institutionalisierung des neuen konjunkturpolitischen Leitbildes erfasst (1.1.).

Der Zerfall dieses konsensuell geteilten Deutungsmusters vollzieht sich mit der gleichzeitigen Erosion des gesellschaftlichen Sinnzirkels seit der zweiten Hälfte der 60er Jahre. Man kann dies an Mobilisierungsprozessen messen, die sich interpretieren lassen als Prozess der Expansion autonomer Öffentlichkeiten und der korrelierenden Erosion des Sinnzirkels (1.2.).

Die für Krisenphasen charakteristische offene Situation ist verursacht durch die Existenz einer Vielzahl konkurrierender Deutungsmuster, von denen keines gesellschaftliche Dominanz erreicht. Die Wettbewerbsphase konkurrenzierender Deutungsmuster wird Mitte der 70er Jahre vorläufig entschieden durch eine liberal-konservative Restabilisierung, die sich auch am Wandel des konjunkturpolitischen Leitbildes vom *sozialmarktwirtschaftlichen Staatsinterventionismus* hin zu einem *liberal-konservativen Projekt des Staatsminimalismus* ablesen lässt: ein neues Leitbild wird dominant, begleitet von einer generellen Durchsetzung konservativer Vorstellungen (1.3.).

### 1.1. *Keynesianismus und "fine tuning"*

Wenn unter wirtschaftlichen Aspekten von der Überwindung der Krise der 30er Jahre die Rede ist, so kommt unweigerlich die "Keynessche Revolution" (L. R. Klein) zur Sprache. Keynes "General Theory" von 1936 markiert tatsächlich den Übergang von den wirtschaftlichen Gleichgewichts- und Selbstregulationsvorstellungen der klassischen Nationalökonomie hin zu einer neuen Konzeption des Wirtschaftsprozesses, die ein Gleichgewicht bei *Vollbeschäftigung* nicht durch automatische Selbstregulationsprozesse einer sich selbst überlassenen Wirtschaft, sondern durch *staatliche*, insbesondere nachfrageseitige Eingriffe in den Wirtschaftsprozess garantiert sieht.

Im Ausgang der Weltwirtschaftskrise, d. h. in der zweiten Hälfte der 30er Jahre, begann sich in der Schweiz über komplexe Prozesse, auf die wir hier nicht eingehen, ein neuer Sinnzirkel zu rekonstituieren, dessen hervorragendstes Merkmal die Integration der autonomen Öffentlichkeit Arbeiterschaft und ihrer Deutungsressourcen war<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Diese Rekonstruktion des Sinnzirkels und des entsprechenden Weltbildes wurde sowohl von den klassischen politischen Kommunikationszentren wie auch von der Sozialdemokratischen Partei (SP) und den Gewerkschaften betrieben: Noch 1932 setzte der Bundesrat auf eine deflationistische Politik, die einen 10 %-igen Reallohnabbau vorsah - ganz im Geiste liberaler Theorie. Doch schon 1934 folgt ein Massnahmenpaket, dem andere Vorstellungen zugrundeliegen und das 1936 erweitert wird: es sieht die Förderung der allgemeinen Wirtschaftstätigkeit durch Kostenbeiträge an den öffentlichen und privaten Hochbau, an neue Industrie- und Gewerbeunternehmen vor. Ähnlich deutlich verläuft die Restrukturierung der linken Posi-

In diesem Prozess nennt Ruffieux das Jahr 1936 als Umschlagspunkt, und tatsächlich ist mit diesem Jahr die Integration der Arbeiterschaft auf gutem Wege, das neue Weltbild nimmt Konturen an: sozialstaatliche Umverteilung, die aus Wachstumserträgen finanziert werden soll, damit Bejahung der technischen Entwicklung (Rationalisierungsdebatte; vgl. Jaun, 1986), Erweiterung des wirtschaftsinterventionistischen Instrumentariums des Staatsapparates insbesondere zur Bekämpfung von Krisen und Arbeitslosigkeit, etc.: all dies unter prinzipieller Beibehaltung der marktwirtschaftlichen Erwerbsordnung. In diese Zeit fällt die Entstehung der ideologischen Muster einer sozialen Marktwirtschaft, fallen in der Schweiz gleichzeitig das korporativständische Modell, die sozialistische Planwirtschaft und das ohnehin durch die Krise diskreditierte liberale Modell durch (vgl. Linder 1983).

Die Tragfähigkeit des neuen Weltbildes konkretisiert sich in den anschliessenden Institutionalisierungsprozessen: 1937 wird das Friedensabkommen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften unterzeichnet, 1939 wird der erste Anlauf zur Regelung der Wirtschaftsverfassung genommen. Die institutionelle Verankerung der neuen staatsinterventionistischen Politik erfolgt zwar erst 1947, die Verzögerung ist allerdings auf die Kriegsereignisse zurückzuführen und hat keinen Einfluss auf die inzwischen tatsächlich verfolgte Wirtschaftspolitik: die Wirtschaftsartikel von 1947 sind das späte *Resultat der Durchsetzung eines neuen Weltbildes*. Zwei Aspekte stehen dabei im Vordergrund:

Art. 31 BV regelt eine *umfassende wirtschaftspolitische Tätigkeit* des Bundes, die von der Erhaltung eines gesunden Bauernstandes über den Schutz von in ihren Existenzgrundlagen gefährdeten Wirtschaftszweigen und Berufen sowie wirtschaftlich bedrohter Landesteile bis hin zur Vorsorge um die wirtschaftliche Landesversorgung reichen. Zwar steht die Handels- und Gewerbefreiheit an erster Stelle des Verfassungsartikels, doch: nötigenfalls dürfen die Staatsinterventionen auch von ihr abweichen.

Art. 32 BV regelt die verfassungsmässige Funktion der Wirtschaftsverbände: bei der wirtschaftspolitischen Gesetzgebung sind die zuständigen Organisationen der Wirtschaft anzuhören, sie können zur Mitwirkung beim Vollzug der Ausführungsvorschriften herangezogen werden. Der faktische Einfluss der Verbände geht freilich viel weiter als ihre hier festgelegte rechtliche Anerkennung - die neokorporatistische Struktur der Rechtsordnung wird zum Charakteristikum der neuen Ära: an jenem konkordanzdemokratisch disziplinierten Pool von an der Macht partizipierenden Verbänden und Parteien liegt es, in einem stillen, aber aufwendigen Vorverfahren (vgl. Kriesi, 1980, p. 285ff.) die Gesetzgebung so zu gestalten, dass

---

tionen: ab 1928 werden in der SP etwa wieder vermehrt revolutionäre Parolen aufgenommen, die Diktatur des Proletariats steht zur Debatte. Die Jahre 32 - 33 markieren den Höhepunkt der Bewegung, das nächste Jahr ihr Ende: 1934 datiert der Entwurf eines neuen Parteiprogramms, das die Entfernung des Diktaturparagraphen, die Festlegung der SP auf die Verfassung, das Ja zur Landesverteidigung vorsieht. Vgl. zu diesen Prozessen die sehr gute Arbeit von Linder (1983), p. 259ff.; sowie: Gilg % Hablützel (1983).

keine referendumsfähigen Interessen tangiert werden - aufbauend auf der durch die Partizipation am Sinnzirkel hergestellten Vertrauensdelegation an die politischen und wirtschaftlichen Eliten wird einer der zentralen *Dissensbereinigungsmechanismen* der Nachkriegszeit institutionalisiert<sup>32</sup>.

Das neue staatsinterventionistische Leitbild bestimmt die Rechtsproduktion - am deutlichsten zeigt sich dies nun in der Übernahme einer inzwischen entwickelten keynesianistischen Terminologie: das BG über die Vorbereitung der Krisenbekämpfung und Arbeitsbeschaffung (AS 1954, 1302) etwa fordert den Bund auf, eigene und subventionierte Aufträge und Arbeiten in Zeiten der Hochkonjunktur nach Möglichkeit zurückzustellen und sie bei drohender oder eingetretener Arbeitslosigkeit zu forcieren<sup>33</sup>.

Auf eine ganze Reihe von weiteren Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen, die sich im weitesten Sinne mit Wirtschaftslenkung befassen, gehen wir hier nicht weiter ein. Interessanter gestaltet sich der Versuch, die ersten Auflösungserscheinungen des neuen Paradigmas zu registrieren.

## 1.2. *Die Erosion des Sinnzirkels*

Bereits zu Beginn der 60er Jahre lässt sich eine gewisse Akzentverlagerung feststellen. Nach wie vor steht der Anspruch der Steuerung wirtschaftlicher Prozesse im Vordergrund; die Vorstellung also, Gesellschaft liesse sich als makroökonomischer Zusammenhang ein für allemal dechiffrieren und durch ein ausgeklügeltes, ökonometrisch informiertes "fine tuning" steuern, ist ungebrochen wirksam. Die wirtschaftliche Realität freilich will - so scheint's - nicht recht mitspielen. Etwas beginnt "aus dem Ruder zu laufen", die "Überhitzung" des Wirtschaftsprozesses wird konstatiert, wobei der beunruhigende Anstieg der *Inflationsraten* als Indikator dient (Gilg & Hablützel, 1983, 211ff.). Dem Unbehagen wird mit Aktivismus begegnet, die wirtschaftsinterventionistische Gesetzgebung wird verstärkt, nimmt nun aber den Charakter von Notrechtsübungen an: Dringlichkeitsrecht tritt an die Stelle der ordentlichen Gesetzgebung, erstmals in grösserem Ausmass 1964 in Form der "Dringlichen Kredit- und Baubeschlüsse".

Seit Mitte der 60er Jahre - deutlich vor dem konjunkturellen Einbruch 1974 - zeichnen sich *gesellschaftliche Destabilisierungsvorgänge* ab. In einem ersten Schritt lassen sie sich am Verlauf jener Indikatoren messen, die als sensible Anzeiger einer *individualisierenden* Verarbeitung gesellschaftlicher Destabilisierung fungieren: Indikatoren also individualisierter anomischer Spannungsverarbeitung (Alkoholismus, Selbstmordraten, Drogenkonsum

<sup>32</sup> Vgl. dazu Linder (1983); Kriesi (1980); Gruner (1973); Farago (1987); Borner (1981); Buser (1976), p. 10-16; Kriesi (1979); Farago & Kriesi (1986). Neidhardt (1970); Tschäni (1983).

<sup>33</sup> Vgl. zum Umfeld Linder (1983), insb. p. 287ff., 291ff., sowie Heuscher (1986).

allgemein, Kriminalitätsraten) - ihr Verlauf zeigt eine steigende Tendenz deutlich vor dem konjunkturellen Einbruch<sup>34</sup>.

Solche Daten belegen die zunehmende Fragilität individualer Lebenswelten, die zunehmende Entwertung der sinnstiftenden Integration in die gesellschaftlich geteilten Deutungsmuster. Freilich ist es unsinnig anzunehmen, eine Gesellschaft schlittere *in globo* und noch dazu *gleichzeitig* in anomische Spannungssituationen - der Mechanismus gesellschaftlicher Destabilisierung entfaltet sich in *komplexeren Formen*.

Für von anomischen Spannungen betroffene Individuen ist die *individualisierte* Verarbeitung von Spannungen nur *eine* Möglichkeit. Eine andere besteht in der Übernahme *neuer* Deutungsmuster und damit auch neuer Formen der sozialen Integration - und eben dies bieten autonome Öffentlichkeiten an. Eine solche Verarbeitung von Spannungen muss zu sozialen Mobilisierungsprozessen führen, die wiederum auf die Lebenswelten jener Soziätätsmitglieder, die unmittelbar - noch - nicht betroffen sind, destabilisierend zurückwirken: die dramatische, krisentypische Vervielfältigung von *Gegenwelten* ist immer auch die *potentielle In-Frage-Stellung der eigenen Welt* und muss entsprechend verunsichernd wirken<sup>35</sup>.

In ihrer Studie zur politischen Aktivierung in der Schweiz im Zeitraum von 1945 - 1978 gelingt Kriesi et al. der Nachweis, dass mit dem Jahr 1967 in der Schweiz ein deutlicher Anstieg *politischer Aktivierungsergebnisse*, die sich in *unkonventionellen* Formen vollziehen, feststellen lässt (Kriesi et al., 1981, 4).

Die Verunsicherungsprozesse, die eine solche Mobilisierung der Staatsbürgerbasis ausserhalb der gewohnten Bahnen auslöst, machen auch vor den politischen Eliten nicht halt. Hier jedoch führt die Verunsicherung zu einem verstärkten Festhalten an wirtschaftsinterventionistischen Vorstellungen, das schliesslich im Konjunkturartikel greifbar wird. Indem die klassischen Eliten das klassische konjunkturpolitische Leitbild in der Krisenphase verstärkt auszubauen suchen, halten sie an seinen Grundlinien fest - anders als jene autonomen Öffentlichkeiten, die schliesslich in der Abstimmung um den Konjunkturartikel 1975 den Sieg davontrugen.

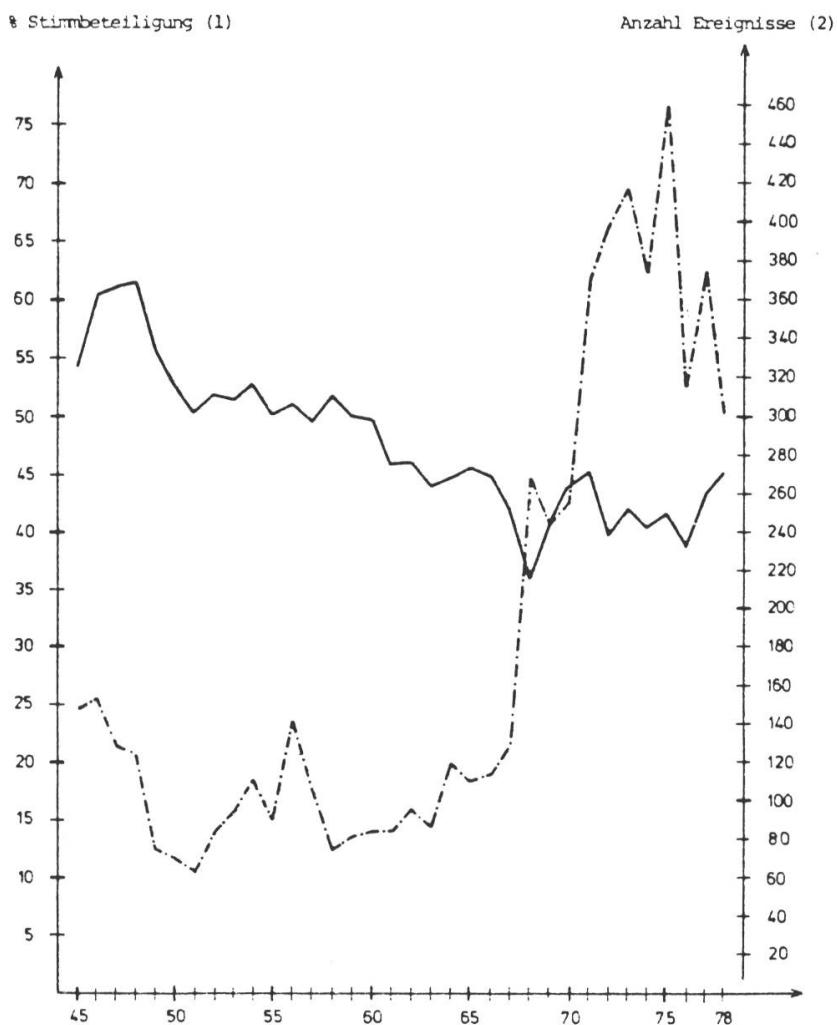
Die aus diesen vielfältigen Prozessen sich ergebende Dynamik lässt sich exemplarisch an der Geschichte des Konjunkturartikels aufzeigen, der in der Volksabstimmung vom 2./3. März 1975 abgelehnt wurde.

<sup>34</sup> Vgl. Germann (1985); sowie die Datenmaterialien zur Vorlesung Bornschier, V., Moderne Sozialstruktur und ihr Wandel, Uni. Zürich, WS 85/86; Eisner (1984); (1987), p. 167-184. Vgl. zu ökonomischen Destabilisierungerscheinungen: Bombach, Kleinewefers & Weber (1977), Bd. 1, p. 74.

<sup>35</sup> Vgl. dazu ausführlicher Imhof & Romano (1986). Sehr schöne Beispiele zur "Subversivität" von Gegenwelten führen Berger & Luckmann (1980) an; ethnographisches und psychoanalytisches Material gibt es dazu im übrigen zur Genüge.

Fig. 1

Entwicklung der Stimmbeteiligung an eidgenössischen Abstimmungen und der Häufigkeit politischer Aktivierung in weniger traditionellen Formen von 1945 bis 1978<sup>36</sup>.



<sup>36</sup> Die Definition der hier codierten Ereignisse ist in unserem Zusammenhang von besonderem Interesse: "Diese Arbeit handelt von Aktivierungssphänomenen, das heisst, von Ereignissen, wo 'gewöhnliche Bürger' politisch aktiviert werden. Von politischer Aktivierung 'gewöhnlicher Bürger' sprechen wir dann, wenn diese Bürger ihre spezifischen gemeinsamen Probleme mit einem Minimum von Engagement auf nicht routinemässige Weise öffentlich artikulieren." Kriesi et al. (1981), p. 16. Mit der Auflistung der so definierten Aktivierungereignisse entsteht das Bild einer Erosion des dominierenden Sinnzirkels: ein Erosionsprozess, der getragen wird von autonomen Öffentlichkeiten, die die Staatsbürgerbasis - den "gewöhnlichen Bürger" - korrelativ zu ihrer Auslösung aus dem Sinnzirkel besetzen. Diese Mobilisierung der Basis ausserhalb des dominierenden Sinnzirkels und damit gegen ihn lässt sich auch bei der Aufschlüsselung der Ereignisse nach Themenbereichen aufzeigen. Das Bild bleibt weitgehend das gleiche: ein rapider Anstieg in der zweiten Hälfte der 60er und eine Flexion ab Mitte der 70er Jahre. Vgl. Kriesi et al. (1981), Fig. 3-5, 3-6, p. 97; Fig. 3-7, p. 99; Fig. 3-9, p. 101, bzw. weiter hinten in II.2.

*Die Ausgangslage: ein wirtschaftspolitisches Leitbild.* Wirtschaftspolitischer Staatsinterventionismus und der ungebrochene Glaube an die Machbarkeit des "fine tuning", gestützt insbesondere auf die Wirtschaftsartikel von 1947, sind die zentralen Elemente des wirtschaftspolitischen Leitbildes der schweizerischen Eliten bis weit in die 70er Jahre hinein. Entsprechend schlagen sich die ersten Anzeichen einer gewissen Unruhe gegen Mitte der 60er Jahre zum einen in einer metaphorisierenden Diagnostik von Krisenerscheinungen (Überhitzung), zum anderen in aktivistischem Elan (Dringlichkeitsgesetzgebung 1964) nieder, der an den ideologischen Vorgaben vorläufig nicht röhrt. Die Diskussion entzündet sich nicht an der Frage nach der Machbarkeit eines staatlich organisierten "fine tuning", vielmehr an der Frage, ob die Mittel, die dem Bund zur Verfügung stehen (also die Wirtschaftsartikel von 1947) eine ausreichende Grundlage für eine gesamtheitliche und vorausschauende Steuerungspolitik abgeben können<sup>37</sup>.

Die Wirtschaftsartikel scheinen nun plötzlich zu sehr auf die spezifische Erfahrung der Weltwirtschaftskrise, zu sehr auf die Beschränkung der Arbeitslosigkeit ausgerichtet zu sein. Art. 31<sup>quinquies</sup> BV etwa beauftragt den Bund, "in Verbindung mit den Kantonen und der privaten Wirtschaft Massnahmen zur Verhütung von Wirtschaftskrisen und nötigenfalls zur Bekämpfung eingetretener Arbeitslosigkeit zu treffen." Als eigentlicher Feind erscheint nun aber die Inflation: "Inwieweit der Verfassungsgesetzgeber eine umfassende Konjunkturpolitik im Auge hatte und unter 'Krisenverhütung' auch die Dämpfung einer Überkonjunktur verstand, war bisher umstritten. Eine beide Ungleichgewichtsfaktoren umfassende Auslegung hat sich in der Auseinandersetzung um die Verfassungsmässigkeit von Massnahmen der Konjunktur-Dämpfung und Teuerungsbekämpfung bis jetzt nicht durchsetzen können." Dies befindet der Bundesrat 1973 in seiner Botschaft zur Änderung der Wirtschaftsartikel von 1947<sup>38</sup>.

*Die Intensivierung des wirtschaftsinterventionistischen Leitbildes.* Damit gibt der Bundesrat die Linie an, auf der die sich stellenden Probleme im weiteren angegangen worden sind. In jener offenen Phase der späten 60er Jahre bleibt der gewählte Weg zwar prinzipiell im Rahmen der bisherigen Politik, doch es tritt eine deutliche Intensivierung ein.

Vor dem Hintergrund einer als beunruhigend interpretierten Inflationsentwicklung reicht NR Heil am 5. Oktober 1966 eine Motion ein, die den Bundesrat dazu auffordert zu prüfen, ob den eidgenössischen Räten nicht "der Entwurf eines Verfassungsartikels zu unterbreiten sei, der die Grund-

<sup>37</sup> Vgl. Linder (1983), Heuscher (1986).

<sup>38</sup> Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Änderung der Art. 31<sup>quinquies</sup> und Art. 32 Absatz 1 der BV vom 10.1.1973, in: Bundesblatt 1973, Bd. I, p. 119f., zit. nach Heuscher (1986), p. 3.

lage für eine Konjunktur- und Wirtschaftspolitik des Bundes schafft<sup>39</sup>." Am 16. März 1967 wird die Motion vom Nationalrat als Postulat überwiesen. Wiederum sind zwei Aspekte hervorzuheben: zum einen erscheint die "einsseitige Ausrichtung" der Wirtschaftsartikel von 1947 auf die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit als zentrales Problem der Wirtschaftspolitik des Bundes; zum anderen steht nicht die Änderung, sondern die adäquate Intensivierung auf der Grundlage eines neuen Verfassungsartikels zur Diskussion. Der BR wartet freilich nicht die Ausarbeitung eines neuen Verfassungsartikels ab, sondern macht ausgiebig vom Dringlichkeitsrecht Gebrauch - dies mit Unterstützung der Räte. Inzwischen schreitet die Ausarbeitung des Konjunkturartikels voran. Die Rekonstruktion dieses Entscheidungsprozesses gibt einen Einblick in die für den Nachkriegszyklus paradigmatischen Dissensbereinigungsverfahren der klassischen politischen und wirtschaftlichen Kommunikationszentren auf der Basis eines nach wie vor handlungsrelevanten Deutungsmusters (Kriesi et. al., 1981, 177ff.).

Am 6. Juli 1967 erhält die Kommission für Konjunkturfragen den Auftrag, "die in wissenschaftlicher Sicht wünschbaren Ziele und Instrumente einer wachstumsgerechten Konjunkturpolitik aufzuzeigen und Vorschläge für den Ausbau der konjunkturpolitischen Verfassungsgrundlage zu unterbreiten." (Kriesi, 1980, 180). Für die wissenschaftlichen Vorarbeiten zog die Kommission die vom Kommissionspräsidenten geleitete Sektion für Konjunkturforschung an der ETH heran. Der in bester keynesianistischer Tradition gehaltene, auf die zentralen ökonomischen Aspekte ausgerichtete Vorschlag wurde 1971 an das Volkswirtschaftsdepartement (EVD) weitergeleitet und von dort einer Expertengruppe von Staatsrechtlern übergeben, die das als ökonomisch wünschbar definierte nun in entsprechende juristische Formeln umgiessen sollte.

In der Sommersession 1971 präsentierte BR Brugger (FDP) als Vorsteher des EVD den Entwurf der Expertenkommission dem Nationalrat. Am 14. Oktober 1971 wurde der endgültige Entwurf in die Vernehmlassung geschickt. In der Botschaft stellte sich der Bundesrat voll hinter den Entwurf. Die zum Teil im Vernehmlassungsverfahren geäusserte Kritik wurde in einem zusätzlich einberufenen politisch ausgerichteten Konsultativgremium verarbeitet, und vor der Behandlung des Geschäfts im Parlament sassen EVD und die Fraktionschefs der wichtigsten Parteien nochmals zusammen. Die parlamentarische Behandlung begann im Frühling 1973 und wurde am 4. Oktober 1974 verabschiedet. Der Konjunktur-Artikel wurde von allen grösseren Parteien und Verbänden - mit einer Ausnahme - getragen. Die Ja-Parole beschlossen der Schweizerische Handels- und Industrieverein, der Schweiz. Bauern-Verband, der Schweiz. Gewerkschaftsbund, der Zentralverband Schweiz. Arbeitgeber-Organisationen, FDP, CVP, SP, SVP und LDU - die klassischen politischen Kommunikationszentren standen somit geschlos-

<sup>39</sup> Wir stützen uns hier und in den weiteren Ausführungen auf: Botschaft des BR 1973, Kriesi (1980), p. 177ff. ; Linder (1983) ; Heuscher (1986).

sen hinter dem Konjunkturartikel, mit der einzigen Ausnahme des Schweiz. Gewerbeverbandes.

Vor dem Hintergrund der späteren Positionen der bürgerlichen Parteien, aber auch der Sozialdemokratie zum Thema Wirtschaftssteuerung wird die kompromisslose Konsequenz des Konjunkturartikels zu einem eindrücklichen Beispiel der *Historizität gesellschaftlicher Entwicklung*. Wir geben den Text vollständig wieder<sup>40</sup>.

Art. 31<sup>quinquies</sup>

<sup>1</sup> Der Bund fördert eine ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung, insbesondere zur Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Teuerung.

<sup>2</sup> Der Bund trifft zu diesem Zwecke, nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit, Massnahmen auf den Gebieten des Geld- und Kreditwesens, der öffentlichen Finanzen und der Aussenwirtschaft.

<sup>3</sup> Reichen die Massnahmen auf Grund von Absatz 2 nicht aus, so ist der Bund befugt, auch auf anderen Gebieten Vorkehren zu treffen. Weichen diese von der Handels- und Gewerbefreiheit ab, so sind sie zu befristen.

<sup>4</sup> Der Bund kann zur Stabilisierung der Konjunktur vorübergehend auf Bundessteuern Zuschläge erheben oder Rabatte gewähren und Sonderabgaben einführen. Die abgeschöpften Mittel sind so lange stillzulegen, als es die Konjunkturlage erfordert, und hierauf individuell oder in Form von Satzreduktionen zurückzuerstatten.

<sup>5</sup> Der Bund kann die Abschreibungsmöglichkeiten für die direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden ausdehnen oder einschränken.

<sup>6</sup> Bund, Kantone und Gemeinden und ihre Betriebe und Anstalten haben ihre Haushalte auf die Erfordernisse der Konjunkturlage auszurichten und für eine mehrjährige Finanzplanung zu sorgen. Der Bund kann die Ausrichtung von Bundesbeiträgen und von Kantonsanteilen an Bundessteuern der Konjunkturlage anpassen.

<sup>7</sup> Der Bund hat bei Massnahmen im Sinne dieses Artikels auf die unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung der einzelnen Gebiete des Landes Rücksicht zu nehmen.

<sup>40</sup> Aus: Neue Zürcher Zeitung, 21.2.1978; gleichzeitig findet sich in dieser gleichen Ausgabe der 1978 angenommene, deutlich abgeschwächte "Nachfolge"-Konjunkturartikel; vgl. auch die bezeichnenden Meinungsäusserungen im Vorfeld der Abstimmung von 1975 (NZZ 12.2.1975) von Ständerat F. Muheim ("Ja zur Ordnungsfunktion des Staates") und Nationalrat O. Fischer ("Nein zur Generalvollmacht").

<sup>8</sup> Der Bund führt laufend die konjunkturpolitisch erforderlichen Erhebungen durch.

<sup>9</sup> Zur Ausführung dieses Artikels sind Bundesgesetze oder allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse zu erlassen. Darin können der Bundesrat und in ihrem Aufgabenbereich die Nationalbank ermächtigt werden, die Massnahmen näher zu ordnen und deren Anwendungsdauer festzusetzen. Der Bundesrat hat der Bundesversammlung jährlich über die getroffenen Massnahmen Bericht zu erstatten. Die Bundesversammlung entscheidet, soweit die Ausführungserlasse es vorsehen, ob die Massnahmen weiterhin in Kraft bleiben.

<sup>10</sup> Vor Erlass der Bundesgesetze und der allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse, dringliche Bundesbeschlüsse ausgenommen, sind die Kantone, die politischen Parteien und die interessierten Organisationen der Wirtschaft anzuhören. Die Kantone und die Wirtschaftsorganisationen können beim Vollzug der Ausführungs- vorschriften herangezogen werden."

Der Konjunktur-Artikel wurde 1975 abgelehnt, zwar knapp - er scheiterte am Ständemehr - aber immerhin gegen nahezu das gesamte politische Establishment.

BR Brugger griff zur Begründung der Ablehnung durch das Volk zu einer heute befremdenden Argumentationsfigur : als Vertreter der FDP im Bundesrat führte er die Niederlage darauf zurück, dass, "in der Abstimmungskampagne, eine eigentliche Verketzerung des Staates betrieben worden"<sup>41</sup> sei - eine bemerkenswerte Äusserung für den Vertreter einer Partei, die wenige Jahre später mit dem Motto "Weniger Staat - mehr Freiheit" den Wahlkampf bestritt.

### 1.3. *Der gebändigte Leviathan*

Die Dynamik dieses Wandels lässt sich am Beispiel des Konjunkturartikels gut ablesen : Während die klassischen Kommunikationszentren zu einer Intensivierung des wirtschaftsinterventionistischen Leitbildes ansetzen, können die autonomen Öffentlichkeiten mit grundsätzlich anderen Vorstellungen Wählerpotentiale mobilisieren.

*Die Expansion der autonomen Öffentlichkeiten.* Die Mobilisierungsprozesse der späten 60er und frühen 70er Jahre haben Kriesi et al. aufgezeigt. Die Expansion der autonomen Öffentlichkeiten und der korrelierende Zerfall des Sinnzirkels, schliesslich des Gesellschaftsmodells der Nachkriegszeit lange vor dem konjunkturellen Einbruch 1974 lässt sich damit recht gut

---

<sup>41</sup> NZZ, Nr. 51, 3. März 1975, zit. nach Heuscher (1986), p. 22.

illustrieren. Kriesi et al. konzentrieren sich freilich in ihrer Untersuchung auf einen bestimmten Typus autonomer Öffentlichkeiten: "linke", "grüne", "pazifistische" Kreise. Die autonomen Öffentlichkeiten, die die Opposition gegen den Konjunkturartikel getragen haben, sind darin nur am Rande eingeschlossen. Über die neu erwachte Virulenz solcher liberal-konservativer und föderalistischer autonomer Öffentlichkeiten gibt es neben der Untersuchung von Kriesi et al. keine quantifizierenden, wohl aber qualitative Studien<sup>42</sup>. Das Bild, das sich abzeichnet, bleibt in formaler Hinsicht dasselbe und belegt die Expansion - nun "rechter" wie "linker" - autonomer Öffentlichkeiten in den späten 60er und frühen 70er Jahren.

Die autonomen Öffentlichkeiten, die die Opposition gegen den Konjunkturartikel und damit gegen die klassischen Eliten getragen und in der Abstimmung vom 2./3. März den Sieg davongetragen haben, sind ziemlich deutlich in Gewerbekreisen einerseits und in einer neu erstarkenden föderalistischen Bewegung andererseits zu suchen. Beiden gemeinsam war eine *anti-etatistische* Grundhaltung, die das eigentlich neue Element der politischen Diskussion ausmachte.

Gegen den Konjunkturartikel stellten sich als Teil der klassischen Elite nur gerade der Schweizerische Gewerbeverband. Beteiligt waren sodann das Redressement National, die Republikaner, der Trumpf-Buur, die Aktion zum Schutze der Steuerzahler, die Ligue Vaudoise, die Groupements Patriaux Vaudoises, die Schweiz. Jungsozialisten, die PdA. Die Stossrichtung der Opposition machte der Name des eigens für den Wahlkampf gegründeten Komitees "gegen permanente Staatseingriffe" klar.

Wenn man von den beiden linken Gruppierungen absieht, deren Opposition auf einem anderen Deutungshorizont beruhte, so mobilisiert diese Bewegung föderalistische und antietatistische Deutungsressourcen, die in den 30er Jahren abgelöst worden waren durch das Modell eines sozialstaatlichen und konjunkturpolitischen Interventionismus.

Die Dynamik, die Mitte der 70er Jahre zu dieser Restabilisierung, zur Verwerfung der keynesianistischen Wachstumspolitik zugunsten einer liberal-konservativ inspirierten Sparpolitik führt, lässt sich rekonstruieren und periodisieren.

Vor dem Hintergrund der gesamtgesellschaftlichen Krisenphase, die *nach der Mitte der 60er Jahre* anhebt, verläuft die für unsere Argumentation analytisch relevante Linie zwischen den klassischen politischen Eliten und den autonomen Öffentlichkeiten. Während die politischen Eliten an einer Intensivierung des Staatsinterventionismus arbeiten, beginnen die Deutungsmuster jener autonomer Öffentlichkeiten zu diffundieren, die Träger eines

<sup>42</sup> Vgl. Frischknecht et al. (1987); Es handelt sich hier freilich um autonome Öffentlichkeiten, die zu einem guten Stück von Mitgliedern der Elite gebildet werden und die entweder bereits vor dem allgemeinen liberal-konservativen Fahnenwechsel umgedacht haben, oder die seit jeher nur sehr beschränkt den Staatsinterventionismus unterstützt haben.

eigentlich als längst überholt betrachteten wirtschaftlichen Liberalismus waren - freilich noch ohne grosse Beachtungschance. Diese Chance kommt 1974. Die oekonomische Verschärfung der Krise in diesem Jahr führt zu einer Diskreditierung der bisherigen wirtschaftspolitischen Konzepte. Die neuen Deutungsangebote treffen auf verunsicherte Lebenswelten, die nun für die neu propagierten Vorstellungen empfänglich werden.

Diesen Reorientierungsprozess vollzieht die klassische politische Elite rasch. Noch im Abstimmungskampf sind die Fronten deutlich. Die Schweizerische Gewerbezeitung formuliert nach dem Sieg in der Abstimmung und damit der Verwerfung des neuen Konjunkturartikels: "Es war ein kleines Trüppchen, das sich gegen eine Phalanx von Bundesräten, politischer und wissenschaftlicher Prominenz und praktisch allen Zeitungen... zu bewähren hatte<sup>43</sup>." Demgegenüber BR Bruggers Äusserung, der die Niederlage kommentiert: "Unter den Anti-Bern-Reflexen, die in den unerlässlichen Eingriffen des Staates eine Erklärung finden können, ist in der Abstimmungskampagne, eine eigentliche Verketzerung des Staates betrieben worden<sup>44</sup>." Wenige Monate nach dieser Einschätzung, die noch von unerlässlichen Eingriffen des Staates ausgeht, wird die FDP den Wahlkampf zu den Nationalratswahlen mit einem Programm bestreiten, das schliesslich 1978 mit dem berühmten Slogan "Weniger Staat - mehr Freiheit" auf den Punkt gebracht wird. In dieser Phase vollzog sich eine liberal-konservative Wende, die weit über den Rahmen der Diskussion der Wirtschaftsverfassung der Schweiz hinausreicht<sup>45</sup>.

## 2. Natur als Ressource, Natur als Opfer : die Geschichte des Umweltschutzgesetzes

"Man wendet sich zu einfacheren, naturnäheren Lebensformen, man treibt Sport statt technische Versuche, man hasst die grossen Städte, man möchte aus dem Zwang seelenloser Tätigkeiten, aus der Sklaverei der Maschine, aus der klaren und kalten Atmosphäre technischer Organisation heraus. Gerade die starken und schöpferischen Begabungen wenden sich von praktischen Problemen und Wissenschaften ab und der reinen Spekulation zu. Okkultismus und Spiritismus, indische Philosophien, metaphysische Grübelien christlicher oder heidnischer Färbung, die man zur Zeit des Darwinismus verachtete, tauchen wieder auf. Es ist die Stimmung

<sup>43</sup> Schweiz. Gewerbezeitung, Nr. 10. 6. März 1975, p. 1f., zit. nach Heuscher (1986), p. 22.

<sup>44</sup> NZZ, Nr. 51, 3. März 1975. Hervorhebungen von den Autoren.

<sup>45</sup> Dies gilt für so ziemlich alle wichtigsten Industrienationen des Westens : unabhängig davon, ob die "Wende" durch die Wahl konservativer Regierungen (England) oder durch die Kursänderung sozialdemokratischer Regierungen (etwa Frankreich) eingeleitet wurde.

Roms zur Zeit des Augustus. Aus Lebensüberdruss flüchtet man aus der Zivilisation in primitivere Erdteile, ins Landstreichertum, in den Selbstmord."

Nur Diktion und Bezüge entlarven dieses Zitat in seiner Anciennität: Während Argumentationsstruktur und Zustandsbeschreibung aus den späten 60er oder frühen 70er Jahren stammen könnten, datiert der Textausschnitt tatsächlich 1931 - es handelt sich um einen Auszug aus Oswald Spenglers "Der Mensch und die Technik"<sup>46</sup>, in dem er "Den Untergang des Abendlandes" (1923) fortschrieb. Der Kulturpessimist Spengler, der in der Rationalität, der Hypertrophie der Technik, der Herausbildung der Grossstädte, der Demokratie und dem Kosmopolitanismus die Vorboten des Untergangs erblickte, beschrieb und vertrat in diesem Buch - neben Reflexionen auf die Rückzugsgesinnung eines Teils der Intelligenzija - eine breite antimodernistische Strömung, die in der Zerstörung der Natur durch Technik und Industrie ihr stärkstes Argument fand.

Dem Tatbestand gegenüber, dass diese Zitate aus den 70er Jahren stammen könnten, aber in den frühen 30er Jahren datieren, steht die selbstverständliche Evidenz, dass kaum jemand eine solche Gesellschaftsdeutung in den 50er Jahren geschrieben und dabei Gehör gefunden haben kann. Dieses kleine Gedankenexperiment sensibilisiert nicht nur für die Historizität gesellschaftlichen Denkens, sondern auch für ihre zyklische Charakteristik. Offensichtlich sind es soziale Krisenlagen, in denen solche Weltbilder in das politische Denken und Handeln eingehen können. Die Ideologien zum diffizilen Verhältnis der Gesellschaft zur Natur gehören zu den Intarsien der industriekapitalistischen Gesellschaft und nur von daher ist eine derartige Parallelität der Argumentation einsichtig: In der Tat ist die Kritik an der Moderne in ihrer *latenten* Form so alt wie die Moderne. Naturzustand, Natürlichkeit, Naturrecht sind die begrifflichen Wurzeln der Aufklärung selbst (vgl. Koselleck, 1979, 105ff.) und die Argumentationsstrukturen kritischen neuzeitlichen Denkens bezogen immer schon Kraft aus dem Sündenfall der Aufklärung gegen ihre eigene Herkunft. *Virulenz* allerdings erreichte die Natur- und Umweltkritik am Molochcharakter des Industriealters immer nur in Krisenphasen. In konjunkturellen Aufschwüngen hingegen blieb die Kritik an der Moderne gefangen in kleinen, zumeist intellektualistischen Kommunikationszirkeln.

Diese kurzen Beobachtungen verweisen auf den bereits ausgeführten theoretischen Horizont; wir werden nun in den gleichen Rahmen den langen, konfliktiven und komplexen Rechtssetzungsprozess des neuen Umweltschutzgesetzes in der Schweiz einfügen. Dieser über 20 Jahre dauernde Vorgang kann hier im wesentlichen nur auf der Handlungsebene der informellen, an der Ausarbeitung beteiligten politischen Kommunikationszentren dargestellt werden, aber nichtsdestotrotz wird die Detailanalyse einige

<sup>46</sup> Spengler (1931), zit. nach Gruhl (1984), p. 153f.

Anhaltspunkte zur Anatomie und damit zur Evidenzierung der zugrundeliegenden theoretischen Perspektive beitragen. Vor allem folgende Punkte lassen sich wiederum - gleich wie bei der Analyse des Rechtssetzungsprozesses des Konjunkturartikels - zeigen :

1. Die soziale Krise entfaltet sich vor der mit konventionellen oekonomischen Indikatoren umschriebenen *Depression* und ist daher nicht deren Folge. Im Gegenteil muss von der Ursächlichkeit der sozialen Destabilisierung ausgegangen werden.
2. Von Orientierungsdefiziten sind auch die oekonomischen und politischen Handlungsträger bzw. Eliten nicht gefeit. Der offene Charakter von Krisenphasen lässt sich auch am Rechtssetzungsprozess verfolgen.
3. Krisenphasen sind in ihrem Ablauf selbst wieder strukturiert durch vorübergehende Restabilisierungen - als Produkt intensiver kommunikativer Prozesse -, die sich in politische Entscheidungen umsetzen, aber nicht tragende Basis eines neuen konsensuell geteilten Deutungsmusters sein müssen.

*Zunächst* werde wir uns aber mit der allgemeinen Bedeutung politischen Denkens an der Nahtstelle zwischen Mensch/Gesellschaft und Natur beschäftigen : Zum Verständnis der aussergewöhnlichen Virulenz der Umweltproblematik seit den 60er Jahren bis heute gehört die Einsicht in die Wurzeln einer langen Tradition politischer Argumentation. Es stehen also, und darauf kommt es in diesem Zusammenhang an, ideologische Ressourcen zur Verfügung, die die Moderne gleichsam begleiten und in Krisenphasen "abgerufen" werden können (2.1.1.).

*Anschliessend* an diese Ausführungen stellt sich die Frage nach der primären sozialen Trägerschaft auf Natur und Umwelt zentrierten politischen Denkens und Handelns, das sich durch "progressive" wie "konservative", "linke" wie "rechte" Werte auszeichnet. Da in allen Untersuchungen der hohe Anteil an Akteuren mit hohem Bildungsabschluss hervorgehoben wird, drängt sich die These der relativen Deprivation dieser Statusgruppe am Ausgang der letzten Wachstumsphase auf. Durch die "Bildungsexplosion" sank, als nicht-intendierte Aggregatsfolge eines zentralen Gleichheitsanspruchs im sozialmarktwirtschaftlichen Gesellschaftsmodell, der oekonomische und soziale Wert hoher, zertifizierter Bildungsabschlüsse. Durch die Übersättigung des Arbeitsmarktes liessen sich die in die formierten Lebenswelten eingefügten Erwartungen nicht mehr in die Realität umsetzen. Es entwertete sich so in der zweiten Hälfte der 60er Jahre ein "klassisches" Akademiker-(selbst)verständnis, welches noch massgebend auf der geringen Zahl, dem Herkunftseffekt und dem hohen Sozialprestige gründete und wurde ersetzt durch eine Vielzahl neuer Deutungshorizonte, deren kritisches Potential auf das Bestehende zielte (2.1.2.).

*Schliesslich* kann in diesem Abschnitt anhand von Daten der Untersuchung über "Politische Aktivierung in der Schweiz" (Kriesi et al., 1981) ge-

zeigt werden, dass der Anstieg politischer Aktivierung nicht konventionellen Charakters - im Zuge der Entwertung des alten "way of life" - lange vor der eigentlichen oekonomischen Depression (1974/75) stattfand (2.1.3.).

## 2.1. *Ursprünge und Trägerschichten einer ökologisch orientierten Gesellschaftskritik*

### 2.1.1. *Ursprünge der ökologisch orientierten Gesellschaftskritik*

"Die geistigen Wurzeln der ökologischen Gesellschaftskritik, (...), liegen im idealistisch romantischen Protest des 18. und frühen 19. Jahrhunderts." (Bürklin, 1984, 94). Ohne Zweifel liegt in der Tradition der deutschen Romantik als komplementäre Bewegung zur Aufklärung einer der Gründe für die höhere Virulenz "grünen" Protests im deutschen Sprachraum Europas.

Die deutsche Romantik bezog ihre politische Philosophie - in ihrer Kritik an der absolutistischen Macht und an der Aufklärung - aus der Negation ihrer Gegenwart. Die Idealisierung der Vergangenheit war nur die eine Form, in der sich romantischer Protest äusserte: die andere bestand in der Glorifizierung von Utopien. Fluchtgrund war die Gegenwart, Fluchtpunkt Vergangenheit wie Zukunft. "Es gab überall eine Romantik der Revolution, sowie es eine der Gegenrevolution und der Restauration gab." (Hauser, 1978, 683). Die Romantik als ideengeschichtliche Bewegung lässt sich deshalb nicht einfach mit den Kategorien "links", "rechts", "fortschrittlich" oder "konservativ" charakterisieren. In der Entfaltung ihres kritischen Potentials war sie immer schon beides und ging einerseits - mit dem Aufkommen des Nationalstaats - ein in eine Tradition des den National- und Ständestaat betonenden Konservatismus und andererseits über den Webermarxismus in die Tradition der Kritik an einer vereinseitigten zweckrationalen Vernunft. Wenn wir in grober Vereinfachung die letzten grossen Repräsentanten der einen wie der anderen Richtung, d.h. Spengler in den 20er und 30er Jahren und Marcuse in den 60er und 70er Jahren nennen, so vermag das immerhin das Spektrum dieser kritischen Komplementärbewegung zur Aufklärung anzudeuten. Während der kritische Rationalismus Marcuses durch die Analyse der zweckrationalen Vernunft gegen das "Fachidiotentum" und den "eindimensionalen Menschen" (Marcuse 1970) die Aufklärung erst noch vollziehen und die Entfremdung eliminieren wollte, bog der Kampf gegen das gleiche Phänomen bei Spengler in eine neue Mythisierung, in eine organisch-

<sup>47</sup> Zentral in diesem Zusammenhang: Lukcs (1970). Vgl. dazu auch Imhof & Romano (1986), p. 171ff.

<sup>48</sup> In dieser Tradition steht natürlich auch Habermas. Interessant ist in diesem Zusammenhang seine Bestimmung der kommunikativen Rationalität, die neben der kognitiv-instrumentellen oder Zweckrationalität auch die moralisch-praktische und die ästhetisch-expressive Rationalität umfasst. Insbesondere die Letzteren gilt es gegen die "Kolonialisierung der Lebenswelt" durch die der kognitiv-instrumentellen Ratio entstammenden Systeme (politisches und oekonomisches) zu entfalten. Vgl. Habermas (1981), Bd. I, p. 114ff., Bd. II, p. 171ff., 420ff., bzw. Imhof & Romano (1986), p. 37ff.

morphologische Betrachtung der Weltgeschichte und des Staates, ja schliesslich in den Ständestaat ein.

Bezieht man diese Linien wieder zurück auf die Romantik selbst, so kann sie nicht als ausschliesslich regressive Bewegung gedeutet, sondern muss verstanden werden als "Selbstkritik der neuzeitlichen Aufklärung, als Kritik an der Verengung von Rationalität auf die Herrschaft oekonomischer, zweckutilitaristischer, mechanistischer Denkformen, an der aufkommenden Herrschaft von Technologie und Oekonomie in der frühbürgerlichen Gesellschaft."<sup>49</sup> In dieser Gleichzeitigkeit des kritischen und konservativen Potentials in den ideologischen Ressourcen der Romantik liegt der Grund für die in der neueren politologischen Diskussion in der BRD festzustellende Unsicherheit gegenüber der Situierung der "Grünen" in der politischen Landschaft: Ob Kategorien wie "links" bzw. "rechts" anwendbar sind, ist die Gretchenfrage gegenüber einem politischen Phänomen, das eben beides ist oder sein kann.<sup>50</sup> Umweltpolitik liess sich immer schon aus beiden Positionen bestreiten, sowohl in der Rückwendung zur Natur und Heimat, in der Musealisierung von Landschaften und Siedlungen, ja in den 30er Jahren durch einen Blut und Boden Mystizismus; oder aber mit den geistigen Waffen der Demokratie und des Humanismus gegen die Entfremdung einer zweckrational organisierten Gesellschaft, die das Prinzip des oekonomischen Profits über die äussere und innere Natur der Menschen stellt.

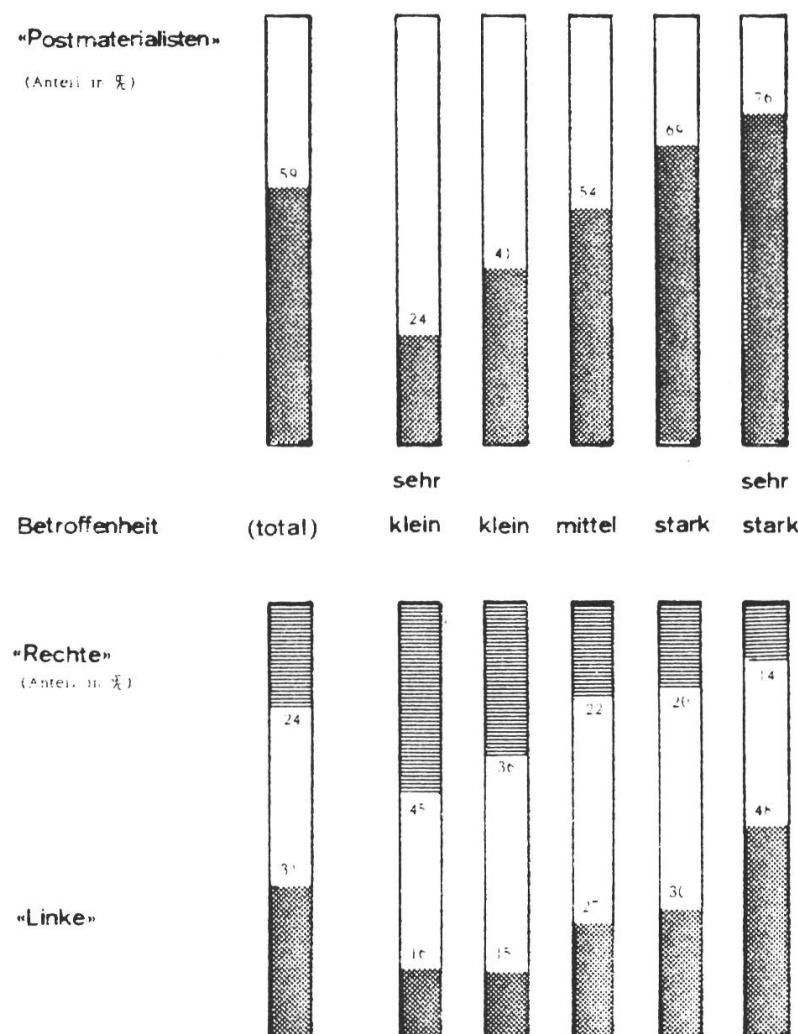
"Grün" steht in diesem Sinne als Farbmetapher für fortschrittlich-progressive wie konservative Werte und als gemeinsamer Nenner eines "Unbehagens in der Kultur" (Freud, 1930), der über die Grenzen des klassischen Parteiensystems hinaus eine politisch-kulturelle Opposition gegen den bisherigen "way of life" bildet.

In diesem Zusammenhang ist eine 1979 durchgeführte Umfrage unter einer Zufallsstichprobe von 1000 Personen in der grössten Umweltorganisation der Schweiz, dem WWF (über 100'000 Mitglieder), interessant. Sie ergab bezüglich der Links/rechts-Selbsteinschätzung in Kombination mit einer "Betroffenheitsskala" folgende Werte (Giger, 1980, 459):

<sup>49</sup> Vietta (1983), zit. nach Bürklin (1984).

<sup>50</sup> Vorgeschlagene Ersatzkonzepte sind zum Beispiel: "Neue Politik" (Dalton & Hildebrandt 1980); "Materialismus/Postmaterialismus" (Inglehardt 1979); "neues soziales Paradigma" (Raschke); "Establishment/Anti-Establishment-Dimension" (Bürklin). Zur Links/rechts-Einschätzung der Grünen vgl. Bürklin (1984), p. 97.

Fig. 2  
Links/rechts Bewertung inklusive "Betroffenheitsskala"



### 2.1.2. Trägerschichten ökologischen Protestes

Die kurze Reflexion auf die ideologischen Ressourcen einer modernisierungskritischen, auf die Beziehung Mensch-Natur hin orientierten Gesellschaftskritik, kann erst einmal die Verfügbarkeit einer Orientierung neben der "sozialen Frage" und damit die potentiell breite Unterstützung plausibel machen<sup>51</sup>. Weiter interessiert jedoch noch die primäre Trägerschicht,

<sup>51</sup> Über die generelle Bedeutung der Umweltschutzproblematik auf der Ebene der Deutungsmuster sind uns nur Zahlen ab 1974 verfügbar. In einer Zeitreihenanalyse des Instituts "Scope" im Rahmen der Untersuchung zum "Psychologischen Klima der Schweiz" wird er-

gleichsam das Kommunikationsnetz einer neuen Sicht der Welt, die in den 70er Jahren massiv in den Meinungsbildungsprozess eindrang und entsprechende Repräsentationsdefizite in den klassischen Parteien hinterlässt<sup>52</sup>.

Zunächst sind sich alle Beobachtungen und Studien in einem Punkt einig: Der aktivistische Kern umweltbezogener Politik, wie die grösste Zustimmung zu "grünen" gesellschaftspolitischen Fragen, rekrutiert sich aus Mittelstandsangehörigen mit vergleichsweise hohen Bildungsabschlüssen. Es sind, so kann man vereinfachend sagen, die Generationen mit Bildungsphasen um und nach 68, noch in oder bereits ausserhalb der Ausbildung (Levy, 1981, 205ff.).

Eine gute Untersuchung zur "Grünwählertypologie" ist in der BRD greifbar (Bürklin, 1984, 86). Hinsichtlich der subjektiven wie der objektiven Klassenlage der Befragten, dem Grad der formalen Bildung wie der Hierarchieposition (Beamte, Angestellte) und des Alters bestätigt sich das Bild einer Grünwählerwahrscheinlichkeit, die am ausgeprägtesten ist für Angehörige der Mittelschicht mit hoher formaler Bildung, relativ hohen Positionen in der Beamten- und Angestelltenhierarchie des/der Befragten oder des Vaters und einem Jahrgang zwischen 41 und 65<sup>53</sup>. Der engste Kreis bzw. die Kerngruppe des grünen Wählerpotentials "sind die Studenten und Akademiker unter 30 Jahren." (Bürklin, 1984, 87). Der Verfasser dieser Studie stellte also, wie die Autoren der Untersuchung über "Politische Aktivierung in der Schweiz", fest, dass die tragende Schicht einer alternativen politischen Strategie bzw. eines erhöhten Konfliktpotentials nicht der "klassischen" strukturellen Oppositionslage Arbeiterschicht entstammt (Kriesi et al., 1981, 232, 297). Er geht entsprechend auch von der These der relativen Deprivation eines jungen Bildungsbürgertums aus, das sich in der Folge der Bildungsexplosion der 50er und 60er Jahre einer "quantitativ wie qualitativ" verschärften "Elitenzirkulation" ausgesetzt sieht, wodurch sozialisierte Basiserwartungen konfrontiert werden mit "sinkenden Zukunftserwartungen" (Bürklin, 1984, 89). Auf der Basis von konsensuell geteilten Deutungsmustern bzw. formierten Lebenswelten und den aggregierten nicht-intendierten Folgen kollektiver Handlungsvollzüge lässt sich eine Erklärung für das Verhalten dieses Primärträgers und damit Diffusionskerns alternativer Lebensentwürfe und ökologisch ausgerichteter politischer Strategie skizzieren<sup>54</sup>.

sichtlich, das Ende 1979 45 % den Zustand der Umwelt als "untragbar" und 17 % als "absolut untragbar" bezeichnen. (Aus Giger, 1980, p. 459.)

<sup>52</sup> Dazu liefert die Nationalratswahlstudie von 1979 Anhaltspunkte bezüglich der drei grossen Parteien FDP, CVP, SP. Bei den 11 in der Kategorie "übrige Postulate" zusammengefassten Zielen, die das klassische Repertoire der jeweiligen Programmatiken wiedergeben, sind nur geringe Repräsentationsdefizite messbar. Im Bereich Umwelt hingegen (Alternativenergien, Umweltschutz) werden alle drei Parteien als ungenügend bewertet. Der schraffierte Bereich gibt das Repräsentationsdefizit wieder. (Aus Giger, 1980, p. 459).

<sup>53</sup> Datenerhebung: 1980.

<sup>54</sup> Zu beachten ist, dass sich die Opposition der Pioniere studentischen Protests 1968 keineswegs auf die Umweltproblematik beschränkte. Die "antiimperialistische" und gegen die "bür-

Wir haben bereits gesehen, wie mit der Integration der Arbeiter auf der institutionellen Ebene der Sozialpartnerschaft im sozialmarktwirtschaftlichen Gesellschaftsmodell eine gewisse Entflechtung von Status- bzw. Hierarchiepositionen und sozialer Herkunft einherging. Die Mobilitätschancen öffneten sich auf der Basis des Prinzips der Chancengleichheit: Der Eingang zum Wettbewerb um Berufspositionen wird unten geöffnet durch ein differenzierteres Schulsystem, das formale Qualifikation vermittelt und zertifiziert<sup>55</sup>.

Wenn nun aber der Gleichheitsanspruch auf diese Weise institutionalisiert wird, ergibt sich dadurch gleichzeitig eine Anspruchsprofil, welches, in den Lebenswelten der Soziätsmitglieder verankert, die schulische Leistung mit Berufs- und Statuspositionen verknüpft: in die Lebenswelt ist damit gleichsam ein zyklentypisches Verteilungsmuster eingeschrieben, als Basis für die Antizipation beruflicher Karrieren bzw. Karriereschritten. Hier stösst man nun auf den wunden Punkt, wo sich der institutionalisierte Gleichheitsanspruch bewähren muss: Die Positionsstruktur im sozioökonomischen Bereich muss in seiner Aufnahmekapazität mit dem Output des Schulsystems schritthalten. Dass dieses Gleichgewicht über längere Zeit aufrechterhalten werden kann, ist generell unwahrscheinlich. Im letzten Zyklus wurden aber, gerade durch die lebensweltliche Verankerung des Gleichheitsanspruchs in Form der Chancengleichheit, gleichsam die Schleusen geöffnet und ein aussergewöhnlicher Bildungsboom ausgelöst. Damit reduzierte sich der Wert hoher Bildung einerseits durch die schlichte Zahl, andererseits durch die verstopften Abflusskanäle in Richtung Staat und Wirtschaft<sup>56</sup>.

Die Entwertung der akademischen Statusposition im Bildungsboom bedeutet gleichzeitig die Reduktion des Konformitätspotentials von Lebenserwartungen und damit die Freisetzung von Kreativitätsspielräumen. Hier entstanden, zu Beginn der 68er Bewegung, diejenigen Kommunikationszentren alternativer Gegenwarts- und Zukunftsinterpretationen, in denen das Bestehende transzendiert und neue Lebens- und Gesellschaftsentwürfe erprobt wurden. Wenn Altes entwertet wird, entsteht die Sphäre neuer Kreationen ganz offensichtlich zunächst da, wo die Einbindung in Berufspositionen noch

gerliche Herrschaftspolitik" gerichtet Protestwelle trug auch radikal klassenkämpferische Züge und bezog damit ihre Orientierungsressourcen aus gesellschaftstheoretischen Entwürfen im Rahmen der Arbeiterbewegung. Diese Verschiebung einer an der "sozialen Frage", an Gleichheit bzw. Herrschaft orientierten politischen Strategie - in der auch die Umweltzerstörung als Ausdruck der kapitalistischen Gesellschaftsformation begriffen wurde - in eine ökologische, in der Tendenz klassenneutralen Perspektive, harrt einer genaueren Untersuchung. Hauptgrund dafür dürfte das auf breiter Basis ausgebliebene Echo unter den Arbeitern sein: Die Intellektuellen der "Neuen Linken" blieben im wesentlichen allein. Zur Integration der Arbeiterschaft im letzten Gesellschaftsmodell vgl. Imhof & Romano (1985b), sowie Imhof & Romano (1986), (1988) und Bornschier (1986), (1988).

<sup>55</sup> Zu diesem Aspekt der Sozialstruktur vgl. v.a. Bornschier (1986), p. 178-180.

<sup>56</sup> Die grossen Studenten- und Mittelschülerdemonstrationen im November 86 in Frankreich aufgrund der drohenden Einführung eines neuen Hochschulgesetzes, das im Schulsystem selbst das Prinzip der Chancengleichheit antasten wollte, manifestierte einmal mehr den hohen Wert der institutionalisierten Chancengleichheit in westlichen Gesellschaften. Ähnliche Voraussetzungen hatten die Schüler- und Studentendemonstrationen im Frühling 1987 in Spanien.

nicht vollzogen ist. Der soziale Raum der Mittelschulen und Universitäten erwies sich immer schon als sensibler Gradmesser wie Initiator sozialen Wandels.

Die Resultate von Bürklin unterstützen eine solche Interpretation. Neue Wertprioritäten sowie Wahl und Unterstützungsabsicht für "grüne" Politik sind bei Absolventen von Hochschulstudien massiv höher als bei denjenigen befragten Akademikern, die bereits eine Berufsposition erreicht haben (Bürklin, 1984, 184ff.).

### 2.1.3. Die soziale Krise

Wenn die eingenommene theoretische Perspektive zur Erklärung zyklischer Krisen Realitätsgehalt aufweist, dann sind solche Effekte keinesfalls Folge oekonomischer Einbrüche, sondern, über die Entwertung konsensuell geteilter Deutungsmuster, deren Ursache. Damit ist ein Ursache-Wirkungsverhältnis gegeben: Die soziale Destabilisierung erfolgt vor der eigentlichen oekonomischen Depression. Dies lässt sich für die 60er und 70er Jahre auch an der Zunahme der nicht konventionellen politischen Betätigung belegen. Die Untersuchung über die "Politische Aktivierung in der Schweiz" liefert ausgezeichnetes Belegmaterial für "das auffallende Phänomen der Mitte der 60er Jahre einsetzenden Aktivierungswelle, die das zentrale Ergebnis der Untersuchung darstellt..." (Heintz, 1981, II). Die Gesamtentwicklung der politischen Aktivierung in traditionellen und nicht-traditionellen Formen haben

Fig. 3 : Die zeitliche Entwicklung der Zahl der Ereignisse zu den Folgeproblemen des Wachstumsprozesses

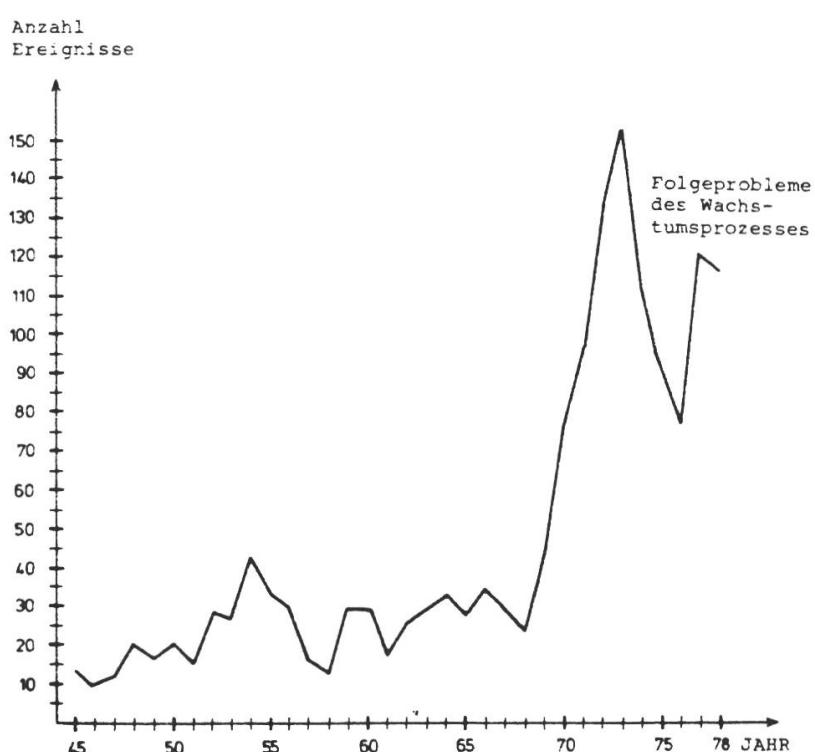


Fig. 4 : Die zeitliche Entwicklung der Zahl der Ereignisse zu Verkehrs- und Umweltfragen

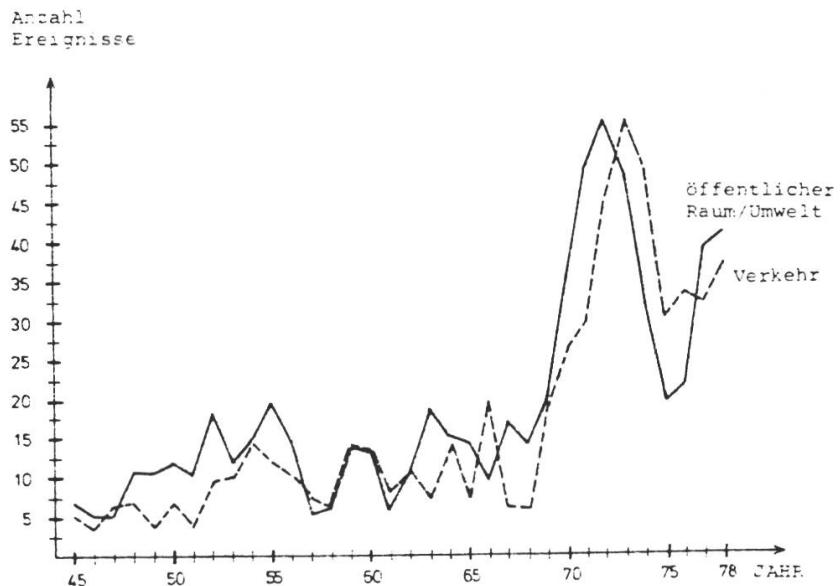
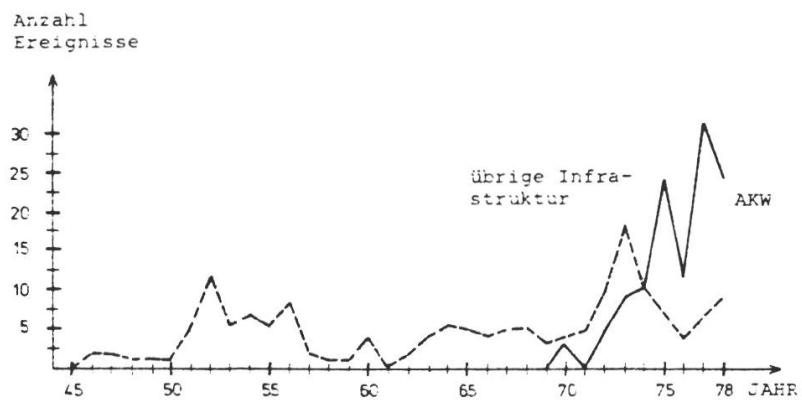


Fig. 5 : Die zeitliche Entwicklung der Zahl der Ereignisse zu Atomkraftwerken und anderen Infrastrukturproblemen



wir bereits wiedergegeben (vgl. weiter vorne). Da wir uns hier primär mit der Umweltproblematik beschäftigen, interessieren diejenigen Ereignisse bzw. Aktivierungen, die die Autoren im Rahmen ihrer Kategorie der "Folgeprobleme des Wachstumsprozesses" erfasst haben (Kriesi et al., 1981, 107ff.). Diese Kategorie wurde noch unterteilt in die Subkategorien "öffentlicher Raum/Umwelt", "Verkehr", "übrige Infrastruktur" und "AKW". Die entsprechenden Figuren sind hier reproduziert.

## 2.2. *Die Phasen im Rechtssetzungsprozess des Umweltschutzgesetzes*

Wir können nun unser Interesse auf den Rechtssetzungsprozess eines neuen Umweltschutzgesetzes (USG) in den 60er, 70er und 80er Jahren richten. Die bis zu diesem Zeitpunkt wichtigsten Gesetze auf eidgenössischer Ebene im engeren oder weiteren Bereich des Umweltschutzes sind das Natur- und Heimatschutzgesetz, das nach Vorstössen in den 20er Jahren, Vernehmlassungsverfahren in den 30er und 50er Jahren über den Verfassungsartikel 1962 endlich 1966 Gesetzeskraft erhielt, sowie das Gewässerschutzgesetz aus dem Jahre 1953 (Büchel, 1986). Insbesondere das Natur- und Heimatschutzgesetz hat einen konservativ-bewahrenden Charakter und eignet sich zur Bekämpfung einer umfassenden Gefährdung der Natur nicht. Die Kupplung von Heimat- mit Naturschutz macht den musealisierenden Einschlag evident.<sup>57</sup>

In den Fokus dieser Untersuchung geraten nun aber Bestrebungen in den 60er und frühen 70er Jahren, die einen umfassenden Schutz der Umwelt erreichen wollten. Die Sensibilisierung auf die nun als massives Problem erkannte Beziehung Mensch-Natur fand auch seinen Ausdruck im Rahmen der politischen Elite. Gerade auf dieser Ebene verspricht das Nachzeichnen von Orientierungsschwierigkeiten als Manifestation sozialer Destabilisierung interessante Resultate. Die Spalten des Verbands- und Parteiensystems und der Verwaltung bilden ja sowohl in ihrer jeweiligen Organisation wie über die Massenmedien die gewohnten peer-groups, die politische Leitlinien entwerfen bzw. bestimmen und kraft ihrer organisationellen Ressourcen öffentlich verbreiten. Zu den Kennzeichen sozialer Destabilisierung gehört nun aber auch, dass der Ideologie- oder Deutungsmustertransfer seine gewohnte Richtung umkehrt und ausgehend von autonomen Kommunikationszentren neue Weltinterpretationen medial verbreitet werden<sup>58</sup>. Es bilden sich also gleichsam ideologische Kontrahenten - ausserhalb der institutionalisierten, im neokorporatistischen System mit der Legislative und der Exekutive verwobenen Parteien und Verbände - die den tendenziellen Monopolanspruch der konventionellen politischen Kommunikationszentren auf die mediale Öffentlichkeit partiell zurückdrängen. Das Entstehen von Basisorganisationen, neuen Interessenverbänden und politischen Bewegungen, verbunden mit öffentlicher bzw. medialer Manifestation und entsprechender Breitenwirkung, bewirkt schliesslich die sinkende Legitimität bzw. das Repräsentationsdefizit des politischen Systems. In dieser Perspektive wird das Verdikt von Kriesi verständlich, der in seiner Untersuchung über die "Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik", die den Zeitraum von 1971-1976 umfasst, die Beschlussfassung der politischen Eliten als "reakтив" bezeichnet (Kriesi, 1980, 674). Die Konfrontation mit Grundwel-

<sup>57</sup> Interessant scheint uns, dass die Wurzeln dieses Gesetzeswerkes auf die 20er und 30er Jahre zurückverweisen.

<sup>58</sup> Zur breiteren Ausführung dieses Ansatzes vgl. Imhof & Romano (1986), p. 106ff., 214ff.

len von neuen politischen Selbstverständnissen ausserhalb des tradierten Lebenswelthorizonts konnten die politischen Eliten nicht mehr mit der bewährten und institutionalisierten Interessenallokation beantworten: die soziale Krise mündete in eine offene Phase, in der die Positionen erst noch erarbeitet und ausgehandelt werden mussten. Es war dies die Gelegenheit, in der ein ausserordentlich weitgehender Entwurf des neuen Umweltschutzgesetzes realisiert werden konnte. Wie noch zu zeigen sein wird, fand vor Abschluss dieser Phase eine ausserordentlich intensive Deutungsmusterdiffusion und -koordination bei den an der Gesetzesproduktion direkt beteiligten Verbänden, Parteien und Behörden statt, in dessen Verlauf schliesslich dem USG-Entwurf die Akzeptanz entzogen wurde (vgl. Abkürzungsverzeichnis).

Dass die Neudefinition der Beziehung Mensch-Natur und die vehemente Kritik am Modernisierungsprozess im Kontext neuer sozialer Gruppen den Ausgangspunkt der Breitenwirkung fand, ist evident. Entsprechend muss sich die Offenheit der Situation und das Orientierungsdefizit der politischen Eliten im Rahmen des Vorverfahrens zur Umweltschutzgesetzgebung zeigen lassen. Dazu ist ein detailliertes Vorgehen wichtig. Es gilt die "vorbereitenden Handlungen im Hinblick auf den Rechtssetzungsprozess"<sup>59</sup> möglichst genau darzustellen<sup>60</sup>. Das Vorverfahren<sup>61</sup> im Rechtssetzungsprozess lässt sich in sechs Phasen unterteilen:

- Ausarbeitung des Vorentwurfs
- Einsetzen einer Expertenkomission
- Verwaltungsinterne Bereinigung: Konsultationen auf Abteilungsebene und Mitberichtsverfahren
- Beschlussfassung im Bundesrat
- Parlamentarisches Vorverfahren

Dieser in jedem Fall lange dauernde Prozess ist, mit Ausnahme des Vernehmlassungsverfahrens, nicht öffentlich, ja vertraulich und bezüglich jener Phasen des Entscheidungsprozesses, in die der Bundesrat (BR) involviert ist, praktisch geheim. Entsprechend schwierig gestaltet sich die Untersuchung dieses Prozesses, zumal die Bundesämter mit der Herausgabe von Kommissionsprotokollen und Vernehmlassungsergebnissen etc. sehr zurück-

---

<sup>59</sup> Korrekte Bezeichnung für das im Rahmen der Exekutive ablaufende Vorverfahren. Die eigentliche "Rechtssetzung" erfolgt in juristischer Betrachtungsweise erst im Parlament. Angesichts der Bedeutung des Vorverfahrens wird hier aber der Begriff "Rechtssetzung" auf den gesamten Prozess angewandt.

<sup>60</sup> Diese Darlegung wäre ohne die guten und detailreichen Arbeiten die uns zur Verfügung standen, nicht möglich: Büchel (1986); Buser (1984).

<sup>61</sup> Zum Vorverfahren vgl. Borner (1981); Buser (1976), p. 10-16; Gruner (1973); Imhof & Romano (1986), p. 107ff.; Kriesi (1979); Kriesi (1980), p. 102ff.; Neidhardt (1970); Tschäni (1983).

haltend sind<sup>62</sup>. Umso höher ist der Wert zweier Arbeiten zu diesem Thema einzuschätzen, weil hier in schwieriger Kleinarbeit die erhältlichen Informationen aufgearbeitet worden sind (Buser, 1984 ; Büchel, 1986).

Bereits eine kurze Übersicht<sup>63</sup> verrät die entscheidende Zäsur im Rechtssetzungsprozess : es wurden zwei Vernehmlassungsverfahren (1971-75/1975-83) mit verschiedenen Vorentwürfen abgehalten. Unser Interesse richtet sich auf die Rekonstruktion der Bruchstelle Mitte der 70er Jahre und entsprechend primär auf die Ausarbeitung des ersten Vorentwurfs sowie dessen Vernehmlassungsergebnis und Scheitern. Dieser Prozess, der also von 1971-1975 dauerte, wird hier genauer dargestellt mit dem Schwerpunkt auf der Strategie der involvierten Wirtschaftsverbände. Den Rest werden wir nur summarisch behandeln.

Bereits 1964 wurde der ursprüngliche Anstoss für das USG durch die Motion Binder gegeben. Gegen den Willen des BR wurde diese Motion, die sich auf "Immissionen in Form von Lärm Erschütterung, Rauch und Abgasen" sowie auf die daraus resultierenden Gefahren für Mensch und Umwelt bezog, für erheblich erklärt. Nach Konsultation der Kantone durch das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) unter BR Tschudi, wurde 1969 J. F. Aubert durch den BR zur Leitung einer Expertenkommission berufen um einen Entwurf für einen Verfassungsartikel auszuarbeiten. In der kurzen Zeit von knapp 6 Monaten legte diese Kommission einen Entwurf vor, der nach der zustimmenden Beratung durch das Parlament am 6. Juni 1971 zur Volksabstimmung vorgelegt wurde. Sowohl Text wie Abstimmungsergebnis sind interessant.

Mit überwältigendem Mehr (1 222 931 Ja zu 96 359 Nein oder 93 % zu 7 %) wurde der folgende Verfassungsartikel 24<sup>septies</sup> angenommen :

<sup>1</sup> Der Bund erlässt Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt gegen schädliche oder lästige Einrichtungen. Er bekämpft insbesondere Luftverunreinigung und den Lärm.

<sup>2</sup> Der Vollzug der Vorschriften wird, soweit das Gesetz ihn nicht dem Bunde vorbehält, den Kantonen übertragen."

Dieser Text zeugt noch von einem ungebrochenen Verhältnis zum Staat, dem hier, durch die ausserordentlich offene Formulierung des ersten Abschnittes, ein Regelungspotential zuerkannt wird, das bereits 4 oder 5 Jahre später undenkbar ist. Die einzige Restriktion konnten föderalistische Interes-

<sup>62</sup> Büchel bekam die Originalstellungnahmen der zwei Vernehmlassungen nur auf Gesuch und nach der Versicherung, dass die Arbeit vor der Einreichung an die Fakultät eingesehen werden kann. Büchel (1986), p. 3.

<sup>63</sup> Vgl. Buser (1984), p. 251-256.

sen durchsetzen, indem im zweiten Abschnitt das ohnehin in der Verfassung festgelegte Souveränitätsprinzip auch an diesen Artikel "angehängt" wurde.

Nachdem nun die Verfassungsbasis geschaffen war und Nationalrat Binder mit einer zweiten Motion die Dringlichkeit eines "umfassenden Umweltschutzes" unterstrich, beauftragte das EDI nur kurze Zeit nach dem Abstimmungserfolg vom Juni 71 L. Schürmann mit der Vorbereitung eines ersten Gesetzesentwurfs. Bereits im Dezember 71 war der erste verwaltungsinterne Entwurf fertig. Das unübliche Tempo in der Rechtsproduktion wurde also fortgesetzt. Gemäss Buser, der offensichtlich in diesen Entwurf Einblick erhielt, sind bereits hier das Verursacherprinzip sowie die Leitbestimmung enthalten, dass der *Stand der Wissenschaft und Technik* als Mass der möglichen Beschränkung der Immissionen und Emissionen ausschlaggebend sein soll (Buser, 1984, 258). Diese Anforderung führte dann in der Umweltschutzdebatte während und nach dem ersten Vernehmlassungverfahren (1974) zu massiven Auseinandersetzungen. Schürmann überarbeitete zusammen mit dem Bundesamt für Umweltschutz (BUS)<sup>64</sup> den Vorentwurf I und im August 72 wurde der Vorentwurf II fertiggestellt. Daraufhin wurde die informelle Arbeitsgruppe des BUS durch Beamte anderer Bundesämter sowie aussenstehender Juristen und Experten erweitert. Dieses Gremium legte im Januar 73 einen weiteren Vorentwurf sowie im März einen erläuternden Bericht vor. Zur gleichen Zeit erstellte das BUS ein Rahmenkonzept, das die wichtigsten Grundsätze, die dann in der ausserparlamentarischen Expertenkommission diskutiert werden sollen, vorbereitete. Alle diese Vorarbeiten, die noch informeller als der restliche Verlauf des gesamten Vorverfahrens sind, dienten der nun, im März 73, vom EDI einberufenen Expertenkommission (Kommission Schürmann). Die Zusammensetzung dieser 45 Personen umfassenden Kommission entsprach den üblichen Gepflogenheiten<sup>65</sup>.

Charakteristisch ist nun für diese Phase der sozialen Krise, dass diese Kommission eine ausserordentlich weitgehende Konzeption des Umweltschutzes entwarf, die gerade auch von den Wirtschaftsverbänden (v.a. Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins SHIV, Schweizerischer Gewerbeverband SGV, Schweizerische Gesellschaft für Chemische Industrie SGCI, Schweizerische Erdöl-Vereinigung etc.) getragen bzw. mindestens nicht verhindert wurde. Beide Autoren der rezipierten Untersuchungen betonen die "umfassende Grundlage" (Buser, 1984, 262), die "ökologische Betrachtungsweise" (Büchel, 1986, 7) und die "ganzheitliche Betrachtung" (Buser, 1984, 258), die diesen Vorentwurf auszeichnet. Dies lässt sich in der Tat recht gut illustrieren. Nachdem die Kommission Schürmann im Mai 73 die Arbeit aufgenommen hatte, verabschiedete sie bereits im Dezember 73 ihren Entwurf. Dieser gliedert sich in vier Bereiche :

<sup>64</sup> Dieses Amt war zu diesem Zeitpunkt noch sehr jung : es bestand erst seit Mai 1971.

<sup>65</sup> Zusammensetzung der Kommission Schürmann : Buser (1984), p. 259.

- Zweck und Geltungsbereich des USG
- Lufthygiene, Lärm, Boden-, Gewässerschutz, Abfallwirtschaft und baulicher Umweltschutz
- Vollzugsregelung
- Rechtsschutz- und Strafbestimmungen sowie Übergangsregelungen

Bereits bei Art. 1 "Zweck" wird die Reichweite der Konzeption ersichtlich: die Belastung des Menschen und seiner natürlichen Umwelt soll nicht nur stabilisiert, sondern *vermindert* werden durch die Anwendung der bestmöglichen Technologie, die zur Verfügung steht (Büchel, 1986, 7). Dieses Ziel ist im späteren Entwurf der Kommission Fleiner (1976/77) nicht mehr enthalten bzw. reduziert auf das Unterbinden oder Begrenzen von "schädlichen oder lästigen" Einwirkungen auf Mensch und Natur (Buser, 1984, 260). Art. 3 regelt den "Nachweis". Hier ging der Entwurf Schürmann soweit, dass die Einwirkungen auf die Gesundheit des Menschen und seines ökologischen Lebensraums *nicht* unbedingt kausal bewiesen werden müssen. Die Beurteilung hat sich nach *möglichen* zeitlichen Folgen zu richten, wobei nicht nur der jeweilige Stand der Wissenschaft und der Technik sondern auch die *allgemeine Erfahrung* beigezogen werden kann. Auch dieser Artikel erschien dann im Entwurf Fleiner nicht mehr. Die Regelungsdichte ging soweit, dass gemäss Art. 23 die Betriebe verpflichtet wurden, "*betriebliche Umweltbilanzen*" zu erstellen, in denen sie laufend Rechenschaft abzulegen hätten über die Verwendung von festen, flüssigen oder gasförmigen Stoffen, ihre Abfälle und über ihren Energieverbrauch. Art. 41-47 regelten *Lenkungsabgaben* "zur Durchsetzung des Verursacherprinzips". Diese Kausalabgaben verfolgten das Ziel der Internalisierung externer Kosten und boten darüber hinaus Anreize zur Optimierung der Installationen gemäss dem Stand der Wissenschaft und der Technik. Solche Abgaben wurden vorgesehen für Stoffe und Verfahren, die durch gleichwertige, weniger umweltbelastende ersetzt werden können und sollten bemessen werden nach der Höhe der Umstellungskosten (Büchel, 1986, 7).

Diese Bestimmungen sind ausserordentlich weitgehend. Die Anwendung des gleitenden Massstabs des Standes der Wissenschaft und der Technik und die Finanzierung durch Kausalabgaben zielte auf eine *progressive Reduktion* der Umweltbelastung und auf die *Selbstfinanzierung* des Umweltschutzes. Selbst den Abfallberg wollte man mit diesem Lenkungsinstrument durch Anreize für die möglichst sparsame Anwendung von Verpackungsmaterialien abtragen (Buser, 1984, 261). Zusätzlich erfasste der Art. 64 das Recycling von Abfällen auf detaillierte Weise (Beseitigungsaufsicht der Kantone, Beseitigungsstrategien etc.). Schliesslich finden sich noch in Art. 88 Regelungen, die eine *Umweltverträglichkeitsprüfung* (UVP) betreffen.

Dieser hier kurz skizzierte USG-Vorentwurf wurde nun *ohne Gegenstimme* in der Expertenkommission verabschiedet<sup>66</sup>.

Dass diese weitgehenden Massnahmen auch von der Industrie getragen wurden, geht noch aus einem Papier hervor, dass die Schweizerische Gesellschaft für Chemische Industrie (SGCI) der Expertenkommission im August 73 zukommen liess. "Diese Eingabe widersprach dem Kommissionsvorschlag in erstaunlich wenig Punkten. Die SGCI erklärte sich mit einem umfassenden Umweltschutzgesetz einverstanden und akzeptierte sogar Kausalabgaben und deren Zweckbindung für den Umweltschutz." (Büchel, 1986, 6).

Im Dezember 73 schloss die Expertenkommission ihre Arbeit ab, während das Bundesamt für Umweltschutz (BUS) bis zum Frühling 1974 einen erläuternden Bericht zum Vorentwurf verfasste<sup>67</sup>. Daraufhin kommt es im formellen Ablauf des Vorverfahrens zum sogenannten Mitberichtsverfahren, welches gleichsam einer verwaltungsinternen Vernehmlassung, vor der eigentlichen Vernehmlassung, gleichkommt. Durch das BUS wurde dieses Verfahren im Frühling 74 eingeleitet und *damit beginnt der Anfang vom Ende des Entwurfs Schürmann*. Über die Ergebnisse dieses internen Mitberichtsverfahrens ist direkt nichts in Erfahrung zu bringen, allerdings ist der in dieser Phase entstandene Fragebogen zum Entwurf Schürmann - der, mit dem offiziellen Briefkopf des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) versehen, den Vernehmlassungsunterlagen beigelegt wurde - ein Indiz dafür, dass in den Bundesämtern massive Kritik vorherrschte. Das Beilegen dieses Fragebogens, dessen Inhalt sich hauptsächlich mit der Finanzierungsproblematik des USG beschäftigte, ist unüblich. Dieser ausserordentlich "suggestiv" (Buser, 1984, 264 ; Büchel, 1986, 8 ; Rausch, 1977, 153) angelegte Fragebogen, stellte unter Hinweis auf die finanzielle Lage des Bundes die Alternative öffentlicher Haushalt bzw. die zu erwartenden Kosten des USG in den Mittelpunkt der Erhebung. Das Beilegen dieses Fragebogens kommt einer Desavouierung der Kommission Schürmann gleich, die dazu nicht kontaktiert wurde.

In der nun folgenden Phase vom Mitberichtsverfahren ab Frühling 74 über die Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens durch das EDI im Juli, bis zu seinem Abschluss im Februar 75 spielte sich nun das Desaster des Entwurfs Schürmann ab. Die "Wende" um 74/75 lässt sich gerade an diesem Beispiel datierbar nachvollziehen : Die soziale Destabilisierung schlug mittlerweile voll auf die Konjunktur durch. Die reale Wachstumsrate des Bruttoinlandprodukts, die 1973 noch 3 % betrug, halbierte sich 1974 auf 1,5 % und fiel dann 1975 auf minus 7,4 % und manifestierte damit den massivsten Konjunktureinbruch seit den 30er Jahren (vgl. Bombach et al., 1977, 97).

<sup>66</sup> Im persönlichen Gespräch mit Buser liess Schürmann durchblicken, dass sich der Vertreter des SGV der Stimme enthalten hat. Vgl. Buser (1984), p. 262.

<sup>67</sup> Auf die Jahreswende 73/74 fiel gleichzeitig der Wechsel des Departementsvorstandes : von BR Tschudi zu Hürlimann.

Das "ziellose Narrenschiff" im "Zustand hilflosen getrieben werden" - so umschrieb die NZZ den Zustand der Schweiz in ihrem Neujahrseitartikel 1973/74 noch vor dem Fall des Bruttoinlandprodukts - scheint nun direkt in den Abgrund zu stürzen (Eisner, 1986, 5). Die Offenheit der Situation, die Orientierungsschwierigkeiten der politischen und wirtschaftlichen Eliten, die sich auch im Vorverfahren des neuen USG zeigte und einen erstaunlich weitreichenden Entwurf zur Folge hatte, wandelte sich nun in ihr Gegenteil. Die Ambivalenz der Situation noch im Jahre 74 zeigt sich vielleicht am besten in den sich direkt widersprechenden Vernehmlassungsunterlagen, die im Juni 74 versandt wurden: Entwurf und Fragebogen markieren den Abschluss der einen wie den Beginn einer neuen Phase innerhalb der sozialen Krise. Eine liberal-konservativ orientierte Restabilisierung von oben wird nun eingeleitet. Bezuglich des USG-Entwurfes bedeutet dies eine durch intensive informelle Gespräche realisierte Diffusion einer neuen Position unter den beteiligten Interessenorganisationen und Behörden. Das Deutungsmuster, welches sich unter der Führung des Vororts, des schweizerischen Gewerbeverbandes (SGV) und des SGCI durchsetzte, nahm zu den wesentlichsten Punkten des USG-Entwurfes eine konträre Stellung ein. Die in ausserordentlich kurzer Zeit durchgeführte Interessenkoordination gegen den Entwurf lässt nun auf eine intensive Interaktion schliessen.

Der Verlauf und die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens machen dies evident. Dabei ist die Aufmerksamkeit besonders auf die Wirtschaftsverbände zu richten, die bereits in der Kommission Schürmann vertreten waren und jetzt mit ihrer Kooperationspolitik radikal brachen.

Ein erstes Fazit ist klar: Der Entwurf Schürmann stiess auf die geschlossene und orchestrierte Ablehnung durch die Wirtschaftsverbände, die FDP und die Kantone<sup>68</sup>.

Die Stellungnahmen dieser Interessengruppen richteten sich nicht nur gegen einzelne Elemente, sondern zielten die *Demontage* des Entwurfs an. Zunächst stimmen die Positionen aus diesem Konglomerat darin überein, dass der Gesetzesentwurf viel zu weit gehe, dem BR zu viel Handlungsspielraum lasse und sowohl aus fiskalischen wie Ertrags- und Wettbewerbsgründen wirtschaftlich nicht tragbar sei. Im einzelnen richtete sich die Kritik vehement gegen die Kausalabgaben, zu deren Elimination beispielsweise die Lonza ein Gutachten über die Verfassungsmässigkeit dieser Abgaben anfertigen liess und ihrer Vernehmlassungsantwort beilegte<sup>69</sup>.

<sup>68</sup> Zur Position der Umweltschutzorganisationen vgl. Büchel (1986), p. 10.

<sup>69</sup> Gleichzeitig liess auch das EDI eine Gutachten zur Verfassungsmässigkeit des Entwurfs anfertigen. Es beauftragte den Rechtsgutachter Fleiner damit, der seinen Bericht im Mai 75 fertigstellte. Fleiner stellt keine Verfassungsverletzung des Entwurfs Schürmann fest," äusserte sich aber zur ambitionierten Zielsetzung (...) mit Zurückhaltung". Fleiner empfahl, analog zu den Stellungnahmen der Wirtschaft, eine Aufteilung in Einzelgesetze und eine Verschiebung von Teilelementen auf einen späteren Zeitpunkt. Vgl. Buser (1984), p. 269.

Industrie und Gewerbe bildeten eine geschlossene Front, die durch den Vorort, den Schweizerischen Gewerbeverband und den SGCI formiert wurde. Der Vorort konnte sich auf 13 Handelskammern und 23 Branchenverbände berufen, die SGCI vertrat natürlich die chemische Industrie, wobei sich aber auch der Spitzenverband der Kunststoffindustrie (Arbeitsgemeinschaft der Schweizerischen Kunststoffindustrie ASKI), die Seifenfabrikanten (Union der Seifen- und Waschmittelfabrikanten USS) sowie die Lack- und Farbenindustrie (Verband Schweizerischer Lack- und Farbenfabrikanten VSLF) dem SGCI anschlossen.

Der SGV verwarf nun den Entwurf in Bausch und Bogen und verneinte, wie die Lonza, die Verfassungsmässigkeit des Entwurfs. Auch die SGCI kehrte ihre in der Expertenkommission vertretene Linie radikal um : sie sah nun plötzlich die Wettbewerbsfähigkeit der chemischen Industrie durch diesen Entwurf akut bedroht und war nicht mehr bereit, auch nur *eine* zusätzliche Auflage zuzulassen. Die wirtschaftliche Tragbarkeit sei nicht gewährleistet, der Verminderung der Umweltbelastung sei der Status quo der Verschmutzung vorzuziehen. Lenkungsabgaben zur Finanzierung des Umweltschutzes wurden ebenso abgelehnt und das Kriterium des Standes der Wissenschaft und der Technik sei durch die Rücksicht auf die technischen und betrieblichen Möglichkeiten zu ersetzen. Der Vorort bezog in seiner Argumentation die gleichen Positionen (vgl. Buser, 1984, 268-271).

Da die Stellungnahmen der drei wichtigsten Wirtschaftsverbände inhaltlich praktisch deckungsgleich sind, lassen sich die einzelnen Positionen auf-listen (Buser, 1984, 270), vgl. Tab. 1.

Neben dieser Identität der Positionen der Wirtschaftsverbände lassen weitere Indizien für eine eigentliche Koordinierung der Opposition gegen den Entwurf Schürmann schliessen. Es lassen sich erstaunliche Übereinstimmungen in den Argumentationslinien feststellen, auch in Stellungnahmen weiterer Verbände, der FDP und der Kantone.

Sowohl der Zentralverband Schweizerischer Arbeitgeberorganisationen (ZSAO) wie die Bankiervereinigung argumentierten gleich wie die grossen, offensichtlich federführenden Verbände. Besonders der Text der Nordwestschweizer Kantone (Bern, Solothurn, Basel-Stadt, Baselland, Aargau), die kollektiv ihre Meinung kundtaten, ist interessant. Sie waren entschieden gegen den Perfektionismus des Gesetzes ; gegen die zu weitgehende Kompetenzdelegation an den BR ; gegen die Lenkungsabgaben sowie gegen das Beurteilungskriterium "Stand der Wissenschaft und Technik". Entsprechend votierten diese fünf Kantone für eine Aufteilung in Teilgesetze, die die Bereiche Luft, Lärm, Abfall abdecken sollten. Zum Punkt "Stellung der Wirtschaft" sind folgende Zitate aufschlussreich : "Die Wirtschaft hat sich grundsätzlich den Anforderungen des Umweltschutzes zu unterziehen. Indessen ist auf jede unnötige Belastung (...) zu verzichten. Vor allem ist ein gewisser Vertrauensschutz zu gewähren. Grundsätzlich sollen nur bewährte Verfahren für den Umgebungsschutz verlangt werden (Stand der Technik), zudem

Tab. 1

Wichtigste Punkte des Entwurfs Schürmann und die Position der Wirtschaftsverbände im Vernehmlassungsverfahren 1974/75

Stellungnahme zu aufgeworfenen Fragen	Vorort	SGV	SGCI
1. Teilgesetze für Luft, Lärm und Abfall als Gegenvorschlag zu	+	+	+
2. Gesamtkonzept für den Umweltschutz	-	-	-
3. Generelle Einschätzung : Perfektes Gesetz, Durchsetzbarkeit schlecht	+	+	+
4. Delegationen zuhanden des Bundesrats gehen zu weit	+	+	+
5. Zweckartikel : Belastung der Umwelt soll vermindert werden	-	-	-
6. Gesetzesentwurf wirtschaftlich nicht tragbar	+	+	+
7. Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigt	+	+	+
8. Betriebliche Umweltbilanzen	-	-	-
9. Förderungsmassnahmen (z.B. Subventionen) gut geregelt	-	-	
10. Finanzierung der Umweltschutz anliegen durch Kausalabgaben	-*	-	-
11. Haft- und Versicherungspflicht für Verursacher	-	-	
12. Internationale Vereinbarungen zu wenig berücksichtigt			+
13. Mitspracherecht der Wirtschaft, auch bei der Ausarbeitung der Vollzugsverordnungen	+	+	+

+ befürworten

- lehnen ab

\* Von den meisten Sektionen schärfstens abgelehnt, vom Vorort aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht unterstützt.

sind häufige Änderungen (...) zu vermeiden, damit eine Amortisation der getätigten Investitionen möglich ist. Dass keine Verzerrung des Wettbewerbs eintreten soll, leuchtet ein." (...) "Wir legen Gewicht darauf, dass, wie bereits erwähnt, der Stand der Technik definiert wird, die interessierten Organisationen vor dem Erlass von Ausführungsverordnungen und Grenzwertbestim-

mungen angehört werden und dass internationale Vereinbarungen über Umweltschutzmassnahmen positiv gefördert werden." (Buser, 1984, 272).

Nicht nur die Übereinstimmung mit der Position der Verbände ist aufschlussreich (vgl. Tab. 1), auch die Tatsache, dass sich die Stellungnahmen der FDP in weiten Abschnitten wörtlich mit jener der Nordwestschweizerkantone deckt, lässt einen Blick hinter die Kulissen zu, wo eine recht intensive und weitreichende Koordination der Standpunkte stattgefunden haben muss. Auch im Papier der Baudirektorenkonferenz<sup>70</sup> sind die Positionen der Wirtschaftsverbände vertreten. Querverbindungen lassen sich in den meisten Fällen natürlich nicht direkt nachweisen, obwohl angesichts der inhaltlichen Übereinstimmung keine andere Interpretationsmöglichkeit besteht. In Einzelfällen ist aber eine Vernetzung, die Wirtschaftsverbände und Behörden umfasst, nachweisbar. Die Stellungnahme des Kantons Graubünden vom 10. Februar 75 verweist explizit auf diejenige der Nordwestschweizer Kantone, obwohl diese das Datum des 4. Aprils trägt (Büchel, 1986, 11). Und zu guter Letzt sei noch auf eine informelle Verbindung von Vorort und Bund hingewiesen: Der Vorort unterstützt seine Argumentation gegen Lenkungsabgaben in seiner Stellungnahme vom Februar 75 mit einem Zitat aus dem verwaltungsinternen Rechtsgutachten Fleiner zur Verfassungsmässigkeit des Entwurfs Schürmann, das allerdings erst im Mai 75 fertiggestellt wurde. Offensichtlich erhielt der Vorort ein Exemplar dieses Gutachtens vor seiner Ablieferung an das EDI (Buser, 1984, 274).

Die Umweltschutzorganisationen erwiesen sich in dieser Phase, wie im weiteren Verlauf der Debatte, den politischen und wirtschaftlichen Kommunikationszentren und ihrer bewährten Praxis im neokorporatistischen System der Interessenorganisation als unterlegen. Obwohl die Stellungnahmen der Umweltschutzorganisationen den Entwurf Schürmann positiv bewerteten (vgl. Büchel, 1986, 10), blieb ihm nach dieser Vernehmlassung keine Realisationschancen mehr: Der Entwurf wie die Expertenkommission Schürmann gingen sang- und klanglos unter<sup>71</sup>.

Der weitere Verlauf der Geschichte des USG wird hier nur noch summarisch wiedergegeben. Das EDI beauftragte im Juli 76 den Verfasser des Rechtsgutachtens zum Entwurf Schürmann, Fleiner, mit der Abfassung eines neuen Entwurfs. Dieser wurde nur noch verwaltungsintern in Zusammenarbeit mit dem BUS ausgearbeitet. Der im Dezember 77 vorliegende Text berücksichtigte die negativen Stellungnahmen zum alten Entwurf praktisch vollständig. So wurde das USG beschränkt auf die Teilgebiete Lärm, Luft, Stoffe, Abfall: Der bauliche Umweltschutz, die Bestimmungen über die Eingriffe in die Landschaft, der quantitative Gewässerschutz und die Energiesparmassnahmen wurden weggelassen. Die Belastung der Umwelt sollte jetzt

<sup>70</sup> Institutionalisiertes Gremium aller kantonalen Baudirektoren.

<sup>71</sup> Die Kommission wurde nie offiziell aufgelöst.

nur noch so weit als möglich beschränkt werden unter Beachtung der wirtschaftlichen Tragbarkeit der Massnahmen. Die Immissionsgrenzwerte dürfen nach dem neuen Entwurf ein zumutbares Mass erreichen, während die Melde- und Bewilligungspflicht beim Erstellen von Anlagen und der Herstellung von Stoffen, die betrieblichen Umweltbilanzen und die Kausalabgaben ersatzlos gestrichen wurden (Büchel, 1986, 12).

Die amtsinterne Auswertung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens (Abschluss : September 78), brachte wenig Änderungen. Die Wirtschaftsverbände erzielten noch einige Zusätze, die das "zumutbare Mass" bei den Immissions- und Emissionswerten durch die Begriffe "wirtschaftliche Tragbarkeit", "technische und betriebliche Möglichkeiten" relativierten (Büchel, 1986, 15). Den Umweltschutzorganisationen wurde in dieser Phase das in der Folge äusserst umstrittene Verbandsbeschwerderecht zuerkannt. Diese Organisationen, die den Entwurf Fleiner vehement kritisiert haben, lassen sich in der Folge auf den Kampf um dieses Beschwerderecht abdrängen.

Die parlamentarische Beratung, die, parlamentarische Kommissionen eingeschlossen, von 1979 bis 1983 dauerte, brachte - trotz ihres teilweise hektischen und diskussionsbetonten Verlaufs, kaum mehr wesentlich Neues. Das Waldsterben, die Irrfahrt der Dioxinfässer aus Seveso, die ausgesprochen kritische Presse zum neuen USG und die vorausliegenden Nationalratswahlen von 1983 retteten den Umweltschutzorganisationen ihr Verbandsbeschwerderecht. Angesichts der Art und Dauer der schweizerischen Gesetzesproduktion muss die parlamentarische Reaktion auf die Irrfahrt der Dioxinfässer als Kuriosum gewertet werden (vgl. Büchel, 1986, 14 ; Buser, 1984, 292). Beide Kammern stimmten unmittelbar nach dieser Affäre einem Zusatzartikel über die Abfallbeseitigung zu, der den Bund auch gegen den Widerstand der Kantone ermächtigt, Standorte für die Abfallbeseitigung zu bestimmen, sowie Einfuhr, Export und Weitergabe von Abfällen zu regeln.

Die Entstehungsgeschichte des USG lässt eine Periodisierung der sozialen Krise zu : Die "offene Phase", verbunden mit Orientierungsschwierigkeiten, dauerte bis 1974, danach setzte durch die Verschärfung der sozialen und oekonomischen Krisenlage eine konservative Restabilisierung ein. Die "offene Phase" war unter anderem gekennzeichnet durch die Diffusion neuer Deutungsmuster, in deren Horizont die Beziehung Gesellschaft-Natur massiv problematisiert wurde. Die Träger dieses Weltverständnisses rekrutierten sich nicht aus der politischen Elite, in diesen Phasen *dreht sich der Weltbildtransfer um*. Diese Orientierungsressourcen erreichten ein hohes Diffusionspotential und zwangen damit den politischen Eliten Orientierungsschwierigkeiten und ein vorwiegend reaktives Verhaltensmuster auf. Solche Phasen schaffen Raum für neue Problemlösungen : der ausserordentlich weit gehende erste Entwurf des USG zeugt davon. Die Verschärfung der Krise setzte schliesslich dieser Phase ein abruptes Ende. Unter dem Druck der Umstände fand innerhalb der politischen und wirtschaftlichen Eliten eine organisierter Meinungsbildungsprozess statt, der, gespeist aus anti-etatistischen Orientierungen, zum Totalangriff auf den USG-Entwurf führte. Was vorher die -

notabene mitgetragene - Problemlösung in Sachen Umweltschutz war, wurde jetzt zunehmend zum eigentlichen Problem : Das staatliche Regelungspotential erschien immer mehr als fundamentales, zu bekämpfendes Grundübel. Der zweite Entwurf und die definitive Ausarbeitung des USG wurde in der Folge durch die liberal-konservative Restabilisierungsphase geprägt. Allerdings kann heute dieses Gesetz, zehn Jahre nach der "Trendwende", nicht als tragfähiger Konsens über die Regelung der Beziehung Gesellschaft-Natur angesehen werden. Umweltzerstörung wie Umweltschutz bleiben der Gesellschaft in ihrer Konfliktpotenz erhalten.

Lediglich auf den ersten Blick scheinen sich so Mitte der 70er Jahre entscheidende Innovationen durchzusetzen. Zwar beginnen antietatistische Deutungsmuster mit entsprechenden Wirkungen, die sich an der Konjunkturpolitik und der Umweltschutzproblematik ablesen lassen, zu diffundieren : ein neokonservatives Weltbild, das in allen seinen Facetten und Implikationen Thema einer bereits ansehnlichen Literatur geworden ist<sup>72</sup>. Doch mit "Weniger Staat - mehr Freiheit" werden Deutungsressourcen aus der Zeit des Manchesterliberalismus mobilisiert, die genau das rückgängig machen, was dem Weltbild der 30er Jahre einen so durchschlagenden Erfolg garantiert hatte : die hochgradige Integrationskraft. So sehr auch die konservative Restabilisierung in ihrer Mischung von marktwirtschaftlicher Orthodoxie und normativem Konservativismus Mitte der 70er Jahre fassbar ist, so sehr ist es auch hochgegriffen, darin den Startpunkt eines neuen Gesellschaftsmodells zu sehen - um dieses Menetekel an die Wand zu malen, braucht es allerdings eine gewisse Gelassenheit gegenüber dem neokonservativen Vorwurf, sich mit solch einer Einschätzung in die Nähe jener "feindseligen Kultur" zu begeben, die die Krise nicht nur herbeigeredet hat, sondern sie nun auch nicht mehr verabschieden, ja gar zu einem neuen Versuch ihrer Aktualisierung ansetzen will

#### BIBLIOGRAPHIE

- ADORNO Th. W., ALBERT H., HABERMAS J., POPPER K. R. et al. (1972), *Der Positivismusstreit in der deutschen Soziologie*, Darmstadt und Neuwied.
- BARR K. (1979), "Long Waves", in : *Review*, II, 4, 675-718.
- BAUMGARTNER A. (1987), Heilsutopie und Katastrophenstimmung, *NZZ* Nr. 158, 11/12. Juli, 16.
- BERGER P. & LUCKMANN Th. (1980), *Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit*, Frankfurt am Main.
- BOMBACH G., KLEINEWEFERS H. & WEBER L. (1977), *Lage und Probleme der Schweizerischen Wirtschaft*, Gutachten, Bd. I, Bern.
- BORNER S. (1981), "Die Macht der Experten im Staat", in : KÄGI W. & SIEGENTHALER H., *Macht und ihre Begrenzungen im Kleinstaat Schweiz*, Zürich, 1981.

<sup>72</sup> Eine Übersicht in : Dubiel (1985) ; Habermas (1985) ; zum Begriff des Populismus als Instrument zur Entzifferung des Phänomens der liberal-konservativen Wende vgl. Dubiel (1986) ; einen interessanten Kontrapunkt setzt Elsferding (1987).

- BORNSCHIER V.(1986), "Moderne Sozialstruktur und ihr Wandel", in : Schweizerische Zeitschrift für Soziologie, Vol. 12, Nr. 1, 173-190.
- BORNSCHIER V.(1987), Die Quanten im sozialen Wandel und die langen Wellen, Ms. Zürich.
- BORNSCHIER, V. (1988), Westliche Gesellschaft im Wandel, Frankfurt.
- BOTSCHAFT des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Änderung der Art. 31quinquies und Art. 32 Absatz 1 der BV vom 10.1.1973, in : Bundesblatt 1973, Bd. I, p. 119f.
- BÜCHEL K. (1986), Die Kompromissfähigkeit der Schweizerischen Konkordanzdemokratie am Beispiel des Umweltschutzgesetzes, Sem.-Arbeit, Zürich.
- BÜCHEL K.(1986), Lizentiatsarbeit der Philosophischen, Fakultät I der Universität Zürich.
- BÜRKLIN W. P., (1981) "Die Grünen und die 'Neue Politik', Abschied vom Dreiparteiensystem", in : PVS 22, 359-382.
- BÜRKLIN W.P. (1984), Grüne Politik, Opladen.
- BUSER M. (1984), "Umweltschutzgesetzgebung und Wirtschaftsverbände", in : Wirtschaft und Recht, Heft 4.
- BUSER W. (1976), "Fallen die Entscheide im Vorverfahren der Gesetzgebung?", in : documenta, 1, 10-16.
- DALTON R. J. & HILDEBRANDT K. (1980), "Konflikte und Koalitionen im Parteiensystem", in : KAASE M., KLINGEMANN H. D. (Hrsg.), Wahlen und politisches System, Opladen, 58-80.
- DOUGLAS J. D. (ed.) (1970), Understanding Everyday Life, Chicago.
- DUBIEL H. (1985), Was ist Neokonservatismus?, Frankfurt am Main.
- DUBIEL H. (Hrsg.) (1986), Populismus und Aufklärung, Frankfurt am Main.
- EISNER M. (1984), Wirtschaftliche Wachstumsschwankungen, Spannungen im Sozialsystem und abweichendes Verhalten im Kanton Zürich von 1855-1979, Lizentiatsarbeit, Universität Zürich.
- EISNER M. (1986), Strukturbrüche und Wertkonflikte, Beitrag zum 7ten Kongress der Schweizerischen Gesellschaft für Soziologie, Zürich.
- EISNER M. (1987), "Cycles of Political Control", in : European Journal of Political Research, No. 15, 167-184.
- EKLUND K.(1980), "Long Waves in the Development of Capitalism?", in : Kyklos, Vol. 33, Fasc. 3, 383-419.
- ELFFERDING W. (1987), "Linkspopulismus", in : Widerspruch, 13, p. 37ff.
- FARAGO P. (1987), Verbände als Träger öffentlicher Politik, Chur.
- FARAGO P. & KRIESI H. (1986), Wirtschaftsverbände in der Schweiz, Chur.
- FREEMAN C. (ed.) (1983), Long Waves in the World Economy, London.
- FREUD S. (1930), Das Unbehagen in der Kultur, Wien.
- FRISCHKNECHT J., HAFFNER P., HALDIMANN U. & NIGGLI P. (1987), Die unheimlichen Patrioten, Zürich.
- GERMANN U.(1985), Abweichender Drogenkonsum als soziales Problem und gesellschaftliche Reaktion, Ms. Zürich.
- GIDDENS A. (1976), New Rules of Sociological Method, London.
- GIGER A. (1980), "Umweltpolitisches Bewusstsein und Partizipation", in : Schweiz. Zeitschrift für Soziologie, H. 3.

- GILG P. & HABLÜTZEL P. (1983), "Beschleunigter Wandel und neue Krisen (seit 1945)", in : Geschichte der Schweiz und der Schweizer, Bd. III, 191-313, Basel.
- GRUHL H. (1984), Glücklich werden die sein..., Düsseldorf.
- GRUNER E. (1973), Politische Führungsgruppen im Bundesstaat, Bern.
- GRUNER E. (1977), Die Parteien in der Schweiz, Bern.
- HABERMAS J. (1973), Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, Frankfurt am Main.
- HABERMAS J. (1981), Theorie des kommunikativen Handelns, 2 Bde., Frankfurt am Main.
- HABERMAS, J. (1982), Zur Logik der Sozialwissenschaften, Frankfurt am Main.
- HABERMAS J. (1985), Die Neue Unübersichtlichkeit, Frankfurt am Main.
- HAUSER A. (1978), Sozialgeschichte der Kunst und der Literatur, Zürich.
- HEINTZ P. (1980), "Vorwort", in : KRIESI et al. (1981), p. I. ff.
- HEUSCHER S. (1986), Der Konjunkturartikel von 1975, Ms. Zürich.
- HIRSCH F. (1980), Die sozialen Grenzen des Wachstums, Hamburg.
- IMHOF K. & ROMANO G. (1985), Lebenswelt und System : Vorschlag zur theoretischen Erfassung der Interdependenz von Konjunkturverlauf und sozialem Wandel, Ms., Zürich.
- IMHOF K. & ROMANO G. (1985), "Soziale Krisen und die Kreation von neuen Entwicklungsmustern", Beitrag zum 7ten Kongress der Schweizerischen Gesellschaft für Soziologie, Ms. Zürich.
- IMHOF K. & ROMANO G. (1986), "Soziale Krisen und die Kreation von neuen Entwicklungsmustern", Lizentiatsarbeit der Philosophischen, Fakultät I der Universität Zürich.
- IMHOF K. & ROMANO G. (1988), "Krise und sozialer Wandel", in : WEINBERGER O., Internationale Jahrbücher für Rechtsphilosophie und Gesetzgebung, Wien.
- INGLEHART R. (1979), "Wertwandel und politisches Verhalten", in : MATTJES H. (Hrsg.), Sozialer Wandel in Westeuropa, Berlin 1979, 505-533.
- JAUN R. (1986), Management und Arbeiterschaft. Verwissenschaftlichung, Amerikanisierung und Rationalisierung der Arbeitsverhältnisse in der Schweiz 1873 - 1959, Zürich.
- KELLENBENZ H. (Hrsg.) (1981), "Wachstumsschwankungen, wirtschaftliche und soziale Auswirkungen", 8. Arbeitstagung der Gesellschaft für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, Stuttgart.
- KOBELT E. (1987), Die Wirtschaftspolitik der Gewerkschaften 1920 - 1950, Zürich.
- KONDRATIEV N. D. (1926), Die langen Wellen der Konjunktur, Archiv f. Sozialwiss. u. Sozialpolitik.
- KOSELLECK R. (1979), Kritik und Krise, Frankfurt am Main.
- KRIESI H. (1979), "Interne Verfahren bei Stellungnahmen in Vernehmlassungsverfahren", in : Schweiz. Jahrbuch für politische Wissenschaft, Bd. 19, Lausanne.
- KRIESI H. (1980), Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik, Frankfurt am Main.
- KRIESI H., LEVY R., GANGUILLET G. & ZWICKY H. (Hrsg.) (1981), Politische Aktivierung in der Schweiz 1945-1978, Diessenhofen.
- LEVY R. (1981), "Politisches Potential", in : KRIESI H. et al., p. 205ff.
- LINDER W. (1983), "Entwicklung, Strukturen und Funktionen des Wirtschafts- und Sozialstaates in der Schweiz", in : RIKLIN A. (Hrsg.), Handbuch politisches System der Schweiz, Bd. 1, p. 259ff.
- LUKACS G. (1970), Geschichte und Klassenkampf, Neuwied.
- MANDEL E. (1973), Der Spätkapitalismus, Frankfurt am Main.

- MARCUSE H. (1970), *Der eindimensionale Mensch*, Neuwied.
- MENSCH G. (1973), *Innovation und industrielle Evolution*, hg. v. Internationalen Institut für Management und Verwaltung, Berlin (preprint series).
- MENSCH G. (1975), *Das technologische Patt*, Frankfurt am Main.
- NEIDHARDT L. (1970), *Reform des Bundesstaates*, Bern.
- OFFE C. (1972), *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*, Frankfurt am Main.
- PETZINA D. & ROON G. v. (Hrsg.) (1981), *Konjunktur, Krise, Gesellschaft, wirtschaftliche Wechsellagen und soziale Entwicklung im 19. und 20. Jahrhundert*, Stuttgart.
- PRISCHING M. (1986), *Krisen. Eine soziologische Untersuchung*, Wien.
- PSATHAS G. (ed.) (1973), *Phenomenological Sociology*, New York.
- RASCHKE J., (1979), "Politik und Wertwandel in den westlichen Demokratien", in : APuZ 36, 23-45.
- RAUSCH H. (1977), *Die Umweltschutzgesetzgebung*, Zürich.
- SCHEIBEN O. (1987), *Krise und Integration. Wandlungen in den politischen Konzeptionen der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz 1928 - 1936. Ein Beitrag zur Reformismusdebatte*, Zürich.
- SCHUMPETER J. A. (1961), *Konjunkturzyklen*, 2 Bde., Göttingen.
- SCHUMPETER J. A. (1964), *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung*, Berlin.
- SCHÜTZ A. & LUCKMANN Th. (1979) (1984), *Strukturen der Lebenswelt*, 2 Bde., Frankfurt am Main.
- SIEGENTHALER H. (1981), "Ansätze zu einer generalisierenden Interpretation langwelliger Wachstumsschwankungen und ihrer sozialen Implikationen im frühen 19. und 20. Jahrhundert", in : KELLENBENZ.
- SIEGENTHALER H. (1984), "Vertrauen, Erwartungen und Kapitalbildung im Rhythmus von Strukturperioden wirtschaftlicher Entwicklung: Ein Beitrag zur theoriegeleiteten Konjunkturgeschichte", in : BOMBACH G., GAHLEN B. & OTT A. E., Hrsg., *Perspektiven der Konjunkturforschung*, Tübingen.
- SPENGLER O. (1931), *Der Mensch und die Technik*, München.
- STEINFELS P. (1979), *The Neoconservatives*, New York.
- TANNER J. (1986), *Bundesaushalt, Währung und Kriegswirtschaft*, Zürich.
- TINBERGEN J. (1981), "Kondratiev Cycles and so-called long waves. The early research", in : *Futures*, Aug., 258 ff.
- TSCHÄNI H. (1983), *Wer regiert die Schweiz ?*, Zürich.
- VIETTA S. (Hrsg.) (1983), *Die literarische Frühromantik*, Göttingen.

## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

ASKI	Arbeitsgemeinschaft der Schweizerischen Kunststoffindustrie
BAG	Bundesamt für Gesundheitswesen
BR	Bundesrat
BUS	Bundesamt für Umweltschutz
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
FDP	Freisinnig Demokratische Partei
SGCI	Schweizerische Gesellschaft für Chemische Industrie
SGU	Schweizerische Gesellschaft für Umweltschutz
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
SHIV	Schweizerischer Handels- und Industrieverein (Vorort)
USS	Union der Seifen- und Waschmittelhersteller der Schweiz
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
VSLF	Verband Schweizerischer Lack- und Farbenfabrikanten
ZSAO	Zentralverband Schweizerischer Arbeitgeberorganisationen