

Zeitschrift: Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft
Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft
Band: 23 (1983)

Artikel: Abflachendes Wirtschaftswachstum und gesellschaftlicher Wertwandel als Prüfstein helvetischer Konkordanz
Autor: Linder, Wolf
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-172336>

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: 23.12.2025

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

ABFLACHENDES WIRTSCHAFTSWACHSTUM UND GESELLSCHAFTLICHER WERTWANDEL ALS PRÜFSTEIN HELVETISCHER KONKORDANZ

von Wolf Linder

Der folgende Beitrag befasst sich mit zwei Problemen, welche die Grundlagen des helvetischen Konkordanzmodells verändern könnten.

Erstens beruhte der allseitige Konsens zwischen Parteien und Verbänden in der Hochkonjunktur bis 1975 nicht zuletzt darauf, allen beteiligten Gruppen einen Anteil am volkswirtschaftlichen Wachstum zu verschaffen. Wirtschaftlicher Strukturwandel bei geringem oder ausfallendem Wachstum, wie wir es jetzt erleben, führt zu einem neuen Verteilungsproblem: Es können Null-Summen-Konflikte auftreten, bei denen nicht mehr zusätzliche Gruppeneinkommen für alle, sondern Verluste politisch zu verteilen sind.

Zweitens finden sich keine Anzeichen dafür, dass die direktdemokratische Basis der Konkordanzpolitik nicht weiter abbröckelt. Eine schweigende Mehrheit ermöglicht zwar den Erfolg von Konkordanzpolitik, beteiligt sich aber nicht mehr an Wahlen und Abstimmungen. Umgekehrt sind es neue Gruppen besonders aktiver Bürger, die in unkonventionellen Formen politischer Auseinandersetzung, und mit neuen Werten grundsätzliche Opposition zur Konkordanzpolitik anmelden.

L'article se propose d'aborder deux questions qui pourraient modifier les fondements du modèle helvétique de la politique de concordance.

Tout d'abord, pendant la période de haute conjoncture avant 1975, le consensus général entre les partis et les associations s'appuyait sur la possibilité de faire bénéficier tous les groupes à une part de la croissance économique. A présent, les changements structurels de l'économie et la diminution de la croissance confrontent la politique de concordance avec un nouveau problème de répartition: ce sont des conflits à somme nulle, la possibilité d'une augmentation de tous les revenus des groupes n'existant plus. Aulieu de distribuer la croissance, la politique doit redistribuer des pertes.

Ensuite, les rapports entre les institutions de concordance et la démocratie semi-directe sont loin de s'améliorer. Une majorité silencieuse accepte les compromis entre partis et groupes d'intérêt, mais les citoyens ne participent plus aux élections et aux votations. Par contre, des nouveaux groupes de citoyens actifs se forment pour défendre des valeurs "nouvelles". Sous des nouvelles formes de participation et de contestation, ils représentent l'opposition fondamentale à la concordance.

I. Konkordanzpolitik zwischen Stabilität und Immobilität

Die Frage der „Regierbarkeit“ in der schweizerischen Politik aufzuwerfen, wirkt einigermassen befremdlich. Denn zunächst macht unser politisches System den Eindruck effizient-dauerhafter, schon fast beunruhigend stabiler Regierbarkeit. Schweizer Minister fallen nicht – nicht einmal auf ihre gute Seite. Die Regierungskrisen der parlamentarischen Demokratie sind hierzulande unbekannt, denn die Exekutive ist weder von plebisziären Mehrheiten noch von Koalitionen des Parlaments abhängig. Trotz ihrer Unabhängigkeit bleibt die Regierung über die Institutionen der halbdirekten Demokratie in dauernder Tuchfühlung mit Parlament und Volk. Aber aus der Not des hohen Entscheidungsrisikos von Referendum und Initiative hat die politische Praxis die Tugend des Konkordanzsystems gemacht: die gemeinsame Regierungsbeteiligung der Parteien FDP, CVP, SVP und SP, welche rund 80 % der Stimmkraft repräsentieren, und die einvernehmliche Konfliktregulierung unter Einbezug der Verbände haben die Unberechenbarkeiten direkter Demokratie minimiert. Nach der Untersuchung von *Ossipow* unterstützen Bundesrat und bürgerliche Regierungsparteien in neun von zehn Fällen die gleiche Lösung und sind dabei zu 85 % erfolgreich. Sind auch die Sozialdemokraten mit dabei, so wird der Souverän gar in 90 % der Abstimmungen gewonnen.¹ Trotz wirtschaftlicher Rezession – deren Auswirkungen die Schweiz bisher freilich weniger getroffen haben oder gar exportiert wurden – hat sich unser Land einen kontinuierlichen Stil politischen Handelns erhalten können.

Freilich haben Publizisten, Staatsrechtler und Sozialwissenschaftler immer wieder die Kehrseite der Medaille betont. *Imboden* „Helvetisches Malaise“, auf die „Verwesentlichung“ der direkten Demokratie pochend, ist beinahe so alt wie die Zauberformel für die Regierungsbeteiligung der vier grossen Parteien. Die Ambivalenz einer „Vermachtung des Verbandsstaats“ (*Huber*) ist seit der Zeit der Wirtschaftsartikel sicher nicht geringer geworden. Die Stichworte der „Reformunfähigkeit eines überbremsten Systems“ (*Germann*), der „mangelnden Repräsentativität“ der Konkordanz (*Gruner, Kriesi*), die Kritik am langwierigen, unzureichenden Gesetzeskompromiss, der Verfilzung politischer und gesellschaftlicher Macht (*Tschäni*), der Praxis des Dringlichkeitsrechts (*Auer/Delley*) verweisen auf Permanenzprobleme schweizerischer Politik.² Der Bundesrat selbst

1 William Ossipow, *Concurrence politique et démocratie directe en Suisse*, Lugano 1981 (Congrès de l'Association suisse de science politique), S. 6 ff.

2 Max Imboden, *Helvetisches Malaise*, Zürich 1964; Hans Huber, Staat und Verbände (1958), in: *Rechtstheorie, Verfassungsrecht, Völkerrecht*, Bern 1971; Raimund Germann, *Politische Innovation und Verfassungsreform*, Bern 1975; Erich Gruner, *Faktoren der Willensbildung im Bundesstaat 1874–1974*, in: *Zeitschrift für schweize-*

spricht 1974 von „Grenzen staatlicher Leistungsmöglichkeit“³ und wird sie in den folgenden Jahren vor allem in der Finanzpolitik spüren, wo ihm zuerst das Volk, dann die bürgerliche Seite des Parlaments Mehreinnahmen für die Bundeskasse verweigern, die er neben Sparübungen zur Sanierung der Bundesfinanzen brauchte. Die Konkordanzpolitik bekommt Risse: Verbände scheren mehr als auch schon aus dem Gesetzeskompromiss aus; „staatstragende“ Parteien stellen die Regierungsbeteiligung in Frage oder profilieren sich mit mehr Freiheit und weniger Staat sowie Bürokratie. Ein nationaler Konsens in Fragen der klassischen Gesetzgebung (etwa der Neuregelung des Schwangerschaftsabbruchs) ist häufig nicht mehr erreichbar. Krisenzeichen schliesslich von unten: die ständig sinkende Wahl- und Stimmbeteiligung gibt den Politikern zu denken. Viele zweifeln, ob Volk und Behörden einander noch verstehen. Neue Gruppen aktiver Bürger, ökologische und andere Alternativbewegungen, sprechen eine andere Sprache. Wiewohl die Zahl der randständigen Aktivist*innen klein ist, beansprucht die Vielfalt ihrer Aktivitäten publizistische Aufmerksamkeit, beeinflusst selbst die Kreise der Konkordanz. Der helvetische Kompromiss integriert nicht mehr alle.

Ein aussenstehender und unbefangener Beobachter, *Karl Deutsch*⁴, gelangt zur Einschätzung, dass sich das schweizerische Regierungssystem heute in einer prekären Situation zwischen „Erneuerung und Erstarrung“ befindet.

Vielleicht ist das ein Problem der Konkordanz überhaupt. Denn Reform, Wandel und Abgrenzung von Überholtem können bei uns weder auf symbolischer noch auf realer Ebene vom fruchtbaren Wechsel der Regierungs- und Oppositionsrollen profitieren. Notwendige Anpassungen vollziehen sich unmerklich, oft über Hintertüren, oder werden vielleicht gar verdrängt. Ich möchte im folgenden zwei Fragen diskutieren, die zu den unterschwelligem Veränderungen des Regierens und Regiert-werdens durch Konkordanzpolitik gehören.

Erstens, welches sind die Chancen von Konkordanzpolitik unter den Bedingungen eines geringeren Wirtschaftswachstums, das härtere und neue Verteilungskonflikte unter den Beteiligten erwarten lässt? Zweitens, wo liegen Gräben und Brücken im Verhältnis von Regierung und Volk unter den Vorzeichen einer halbdirekten Demokratie, welche die Anzeichen eines grundlegenden, gesellschaftlichen Wertwandels verspürt?

risches Recht (93) (1974), I, S. 433 ff.: Hanspeter Kriesi, *Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik*, Frankfurt 1980; Hans Tschäni, *Wer regiert die Schweiz?* Zürich 1983; Andreas Auer, *Les détours du „retour à la démocratie directe“*. Le droit fédéral de l'urgence 1971–1975, in: *Mémoires publiées par la Faculté de Droit*. Genève 1976.

3 Bericht des Bundesrates über seine Geschäftsführung 1974, S. 1.

4 Karl Deutsch, *Die Schweiz als ein paradigmatischer Fall politischer Integration*, Bern 1976.

Die folgenden Hauptabschnitte entsprechen den beiden Thematiken. Zugleich versuchen sie, die beiden unterschiedlichen Perspektiven des „Regierens“ und „Regiert-Werdens“ einzunehmen.

II. Konkordanz unter den Bedingungen wirtschaftlicher Rezession

1. Die veränderten Legitimationsgrundlagen des Leistungsstaats

Auf die Frage, warum staatliche Entscheidungen akzeptiert werden, gibt die Demokratietheorie zwei Antworten. Die erste lautet: weil Demokratie die *chancengleiche Beteiligung* aller Staatsbürger einräumt, und weil das *Verfahren öffentlicher Diskussion* alle Vor- und Nachteile zutage fördert, wird staatliche Herrschaft begründbar und vertretbar. Das Recht der Mehrheit gilt unbedingt, aber es ist stets vorläufiges Recht: Minderheiten besitzen die Chance, Mehrheit zu werden, anderes Recht zu setzen. Gerade darum wird jeweiliges Mehrheitsrecht auch von der Minderheit akzeptiert. Chancengleiche Beteiligung – insbesondere Wahlen und Direktbeteiligung – sowie öffentliche Diskussion haben legitimationsstiftenden *Eigenwert*, für den die Politik etwa den Begriff der „Selbstbestimmung“ verwendet. Die zweite Antwort lautet dagegen: staatliche Herrschaft legitimiert sich durch ihr *Ergebnis*. Demokratie gestattet es, staatliche Institutionen so einzurichten, dass sie die gesellschaftlichen Ungleichheiten des Marktes korrigieren und jene Güter für Wirtschaft und Gesellschaft bereitstellen, die auf dem privaten Markt nicht erhältlich, aber notwendig sind. Der Staat wird akzeptiert, weil seine *Leistungen* der grösstmöglichen Zahl seiner Bürger die grösstmögliche Zufriedenheit verschaffen. Demokratie kann sich also auf verschiedene Weise legitimieren: durch ihre „Input-Rationalität“ im Sinne glaubhafter Selbstbestimmung, oder durch ihre „Output-Rationalität“ im Sinne glaubhafter Leistungsfähigkeit.⁵ Ein reales politisches System zehrt von beiden Legitimationsquellen und speist auch beide. Aber es kann unterschiedlich gewichten. Und die Behauptung wäre sicherlich nicht gänzlich falsch, dass in unserer Verfassungsentwicklung von den kantonalen Regenerationskämpfen bis zum heutigen Leistungsstaat auch eine *allmähliche Verlagerung von der „Input-Rationalität“ zur „Output-Rationalität“* stattgefunden hat.

Nationalstaatsbildung und alle wirtschaftlich-sozialen Umwälzungen des 19. Jahrhunderts, die gerade des Staates bedurften, vollzogen sich unter Stichworten der „Volkssouveränität“, der „Selbstregierung“ und „Selbstgesetzgebung“. Die Volkswahl aller wichtigen Kantonalbehörden, die unmittelbare Beteiligung des Volkes an allen wichtigen Entscheidungen über Gesetze,

5 Zur Unterscheidung von Legitimation im Sinne Input- und Output-orientierter Demokratie: Fritz Scharpf, *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*, 2. Auflage, Kronberg, 1975.

Steuern und Finanzen sind Ausdruck eines Vertrauens in die Input-Rationalität von Demokratie. Demokratie als legitimes *Verfahren* rechtfertigte selbst den kräftigen Gebrauch der Mehrheitsrechte gegenüber einer katholisch-konservativen Minderheit, die sich über Jahrzehnte mit den Ergebnissen und Neuerungen des staatstragenden Liberalismus abfinden musste.

Bekanntlich hat dann just die Institution des Referendums der Mehrheitspolitik ein Ende gesetzt. Mit der notwendigen Integration der Konservativen, später der Sozialdemokraten, muss die Gesetzgebung auf ein neues Ziel hinstreben: auf ein *Ergebnis des Ausgleichs*, das von keiner referendumsfähigen Gruppe zu Fall gebracht wird. Darüber hinaus aber ist das 20. Jahrhundert geprägt von *Aufbau neuer Strukturen*, die insgesamt auf die Verbesserung von „Output“, von „*Leistungsfähigkeit*“ des Staats gerichtet sind. Die Verbände werden als „Sachkundige“ und „Zuständige“ in Gesetzgebung und staatlichen Vollzug hineingeholt. Öffentliche Aufgaben erfordern den Ausbau der Zentralverwaltungen bei Bund und Kantonen, oder werden gar selbstständigen öffentlichen Unternehmen und Anstalten übertragen.

Die „Output-Rationalität“ des Leistungsstaats dominiert die „Input-Rationalität“ allzuständiger, halbdirekter Demokratie. Die Beteiligung der Verbände in Gesetzgebung und Vollzug entspricht nicht Prinzipien demokratischer Stimmenmacht und allgemeiner Repräsentation, sondern den gegenseitigen Vorteilen der Zusammenarbeit von organisierter Marktmacht und Staatsmacht in bestimmten Sachfragen.⁶ An den Verfassungsartikeln, welche die Anhörung und Mitwirkung zuständiger Gruppen vorsehen, ist das Ungesagte ebenso wichtig: dass es andere, „unzuständige“ Gruppen gibt, die von der Mitwirkung in Gesetzgebung und Vollzug ferngehalten sind. Wer Leistungen anbieten – auch verweigern kann – ist dabei. Wer hat, dem wird gegeben. Das ist die *neuere Legitimationsbasis des Verbandsstaats*.

Die Muster einvernehmlicher Politik – Regierungsproporz, Parteikonkordanz, Verbandskompromiss – haben sich in der Wachstumsperiode der Nachkriegszeit verfeinert, und sind auch zugeschnitten auf die wirtschaftliche Wachstums- und die soziale Verteilungspolitik. Aber sie gehen einher mit einer Nichtöffentlichkeit der politischen Auseinandersetzung: Verhandlungspolitik und Kompromiss sind nur möglich, wenn Interessengegensätze partiell von der Öffentlichkeit abgeschirmt, wenn auch Konflikte als „Sachpolitik“ deklariert und damit neutralisiert werden. Einvernehmliche Politik schiebt Probleme unter den Teppich, wo Konsens fehlt, aber sie präsentiert Lösungen. Das Referendum ist zwar Druckmittel aller Gruppen am Grünen Tisch. Aber man verhandelt gerade um eine Lösung, die das Referendum vermeidet. Das Volksrecht wird so ein Stück zum Verbandsrecht.

6 Dazu werden aus den Forschungsprojekten zum Themenkreis „Parastaatliche Verwaltung“ des Nationalen Forschungsprogramms Nr. 6 (Entscheidungsprozesse in der schweizerischen Demokratie) neue Ergebnisse erwartet. Vgl. auch: Wolf Linder, Entwicklung, Strukturen und Funktionen des Wirtschafts- und Sozialstaats in der Schweiz, in: Alois Riklin (Hrsg.), Handbuch Politisches System der Schweiz, Bern 1983.

Die meisten Einrichtungen der Konkordanzdemokratie, des Verbands- und Verwaltungsstaates sind unausweichlich mit Einbussen direkter Demokratie oder parlamentarisch-öffentlicher Verfahren verbunden: Wahlen eröffnen keine grossen Alternativen programmatischer Art, Konkordanz kontrolliert die Risiken von Initiative und Referendum, wichtige Entscheidungen verlagern sich vom Volk aufs Parlament, von dort auf Exekutive, Verbände, Verwaltung und öffentliche Unternehmen. Die politische Gesamtöffentlichkeit zerfasert in mancherlei Klientelismus der Direktinteressierten. Solche Kosten der *allgemeinen* Beteiligungs- und Verfahrensdemokratie werden indessen inkauf genommen, um den „Output“, die Leistungen des Staates zu optimieren. Das Wunschbild des Leistungsstaates geht darauf aus, öffentliche Güter, wirtschaftliche Rahmenbedingungen, Verteilungs- und Umverteilungsaufgaben so zu gestalten, dass kein Gruppenanspruch zu kurz kommt, und dass gesellschaftliche Grundfunktionen, allen voran die Dynamik der privaten Erwerbswirtschaft, gewährleistet bleiben.

2. Grenzen der Output-Rationalität des Leistungsstaats

Im äusseren Leistungserfolg beruht also gerade die Legitimation von Verwaltungsstaat, politischer Konkordanz und Verbandskompromiss. Diese Strukturen haben es in der Nachkriegszeit erlaubt, *sowohl* die Wachstums- und Infrastrukturaufgaben für die private Wirtschaft *wie* den Ausbau der Sozialwerke an die Hand zu nehmen, und allen organisierten Gruppen Anteil am wachsenden Volkseinkommen zu verschaffen. Zwar ist das System in den Augen der Beteiligten nicht perfekt, denn keine Gruppe erhält alles. Aber keiner erhält nichts, und jeder etwas. Es gelingt, sowohl Unzufriedenheit wie Zufriedenheit so zu verteilen, dass jeder die Vorteile gemeinsamer Kompromisse der grundsätzlichen Opposition vorzieht.

Eine der wichtigsten Geschäftsgrundlagen output-orientierter Legitimation der Politik ist aber zumindest *ungewiss* geworden, das *wirtschaftliche Wachstum* nämlich. *Wird der volkswirtschaftliche Kuchen nicht mehr grösser, so ist jene Verteilungspolitik nicht mehr möglich, die den meisten ein grösseres, keinem aber ein kleineres Stück gibt.* Es kommt zu *Null-Summen-Konflikten*, in denen der eine verliert, was der andere erhält.⁷

Ein gutes Beispiel bietet die gegenwärtige Diskussion um den Teuerungsausgleich, wo die Kapitaleigentümer die Erhaltung ihrer Rendite, die Arbeitnehmer die Erhaltung ihrer Kaufkraft geltend machen. Unter den heutigen Bedingungen muss offensichtlich einer der beiden Opfer erbringen. Wohl können die Parteien die Erhaltung der Konkurrenzfähigkeit ihres Betriebs als gemeinsames und längerfristiges Ziel vor Augen haben. Sie kommen jedoch

⁷ Ausführlich zu dieser Problematik: Lester Thurow, *The Zero Sum Society*, New York 1980.

um Lösungen oft nicht herum, in denen der status quo des einen für gewisse Zeit, in bestimmten Branchen oder Betrieben verletzt wird. Muss einer, oder müssen gar beide bluten, so wird der Konflikt intensiver, seine Regelung schwieriger: es können nicht mehr Zuwächse, sondern es müssen *Verluste* und *Opfer* verteilt werden. Das Beispiel zeigt ein zusätzliches Moment, warum die Verteilung von Verlusten schwieriger ist als die Verteilung von Zuwächsen. Im Inflationskarrussell sind die „Gewinne“ stets gruppenbezogen und temporär, ähnlich wie bei einem Fussballspiel, wo der erste Zuschauer, der von seinem Sitz aufsteht, am besten sieht. In seinem Schatten aber werden andere aufstehen mit minderem Erfolg, und wenn alle stehen, sind die vergleichsweisen Vorteile für alle dahin. Das ist zugleich der Anlass für den ersten, sich nun auf die Zehen zu stellen. Fordert man ihn nun statt dessen auf, sich zu setzen, so wird er sich mit grösster Vehemenz wehren. Denn der erste, der sich setzen muss, statt auf die Zehen zu stehen, wird statt des grössten temporären Vorteils den grössten Nachteil erleben. Eine aussichtslose Sache.

An diesem Punkt ist Konkordanzpolitik in etwa angelangt. Um im Bild zu bleiben: die Sozialdemokraten, als jüngster Konkordanzpartner in der hintersten Reihe sitzend, verlangt noch immer Sozialstaatsausbau. Da alle Vordermänner absitzen müssten, ist sich das Stadion einig: die Forderung ist unreal. Trotzdem verlassen die Sozialdemokraten das Konkordanzspiel nicht: als Zaungäste würden sie noch weniger sehen. Die SVP, deren Bauern mit der staatlich approbierten Verbandsverwaltung ein reserviertes Extrabänklein haben, auf dem sich gut rutschen lässt, profilieren sich mit einem „Graubuch der Bürokratie“, das die Ineffizienz aller übrigen Verwaltung kritisiert. Die CVP als Partei der Mitte fordert Mass nach allen Seiten. Dass die Grossen weniger sehen, tröstet auch die Kleinen. Die FDP, als staatstragende Partei auf vorderstem Rang, fordert „weniger Staat und mehr Freiheit und Selbstverantwortung“, also: alle sollen absitzen. Das tut auch allen weh, ausser denen in der allerersten Reihe.

So mag es kein Zufall sein, wenn nicht nur in der Realpolitik, sondern auch in der Wissenschaft so oft vom „Staatsversagen“, von der „Überlastung des Staates“, von „Bürokratiekritik“ und ähnlichem die Rede ist. *Die Legitimation des Leistungsstaates beruhte eben vornehmlich auf seinem „output“.* Jetzt, wo *Verluste statt Zuwächse politisch zu verteilen sind*, wird die *Legitimation durch Leistung prekär*. Und das Konkordanzsystem steht in Gefahr, dass die verteilte Unzufriedenheit grösser wird als die verteilte Zufriedenheit.

3. Konkordanz – Partnerschaft trotz Verlusten?

Konkordanz wird also künftig ungleich schwierigere Probleme antreffen als in der vorherigen ungebrochenen Wachstumsperiode der Nachkriegszeit. Es gilt, mit Verlusten umzugehen, und sie politisch einvernehmlich zu verteilen. Es sind Null-Summen-Konflikte zu erwarten, in denen die Besitzstandwah-

rung aller Gruppen ungewiss wird. Ist Konkordanz unter solchen Bedingungen noch möglich? Wir versuchen der Frage näher zu kommen, indem wir mögliche Wege und ihre Bedingungen skizzieren.

a) Output-orientierte Strategien

1. Leistungsabbau durch lineare Ausgabenkürzungen: Die sonst so schwerfällige Konkordanzpolitik war in einem Punkt sehr viel flinker als ausländische Regierungen: Im Zeichen einer öffentlichen Finanzkrise senkte sie den Staatsanteil am Bruttosozialprodukt von 1976–1981 kräftig von 28 auf 25 %. Dies wurde vornehmlich durch Ausgabenstabilisierungen oder lineare Budgetkürzungen erreicht. Müssen alle zugleich absitzen, so können sich auch alle Konkordanzvertreter gegenüber ihrer Klientel durch die „Symmetrie der Opfer“ rechtfertigen. Dieser Weg lässt also Verteilungskonflikte neutralisieren. Die Grenzen der Heckenschere-Politik liegen indessen auf der Hand. Erstens können auch lineare Kürzungen die verschiedenen sozialen Gruppen sehr ungleich treffen. Selbst wenn sich nur wenige Benachteiligte erfolgreich wehren, kann dies den Entlastungseffekt „formaler“ Opfergleichheit aufheben: auch alle übrigen Gruppen werden sich auf die „materielle“ Ungleichheit der Heckenschere berufen, die ihre Leistungen kürzt. Zweitens aber verleiten lineare Kürzungen dazu, die Probleme von morgen mit den Prioritäten von gestern zu lösen. Eine undifferenzierte Einfrierung der öffentlichen Budgets kann sich als eine wenig intelligente Form von „weniger Staat“ herausstellen: notwendige staatliche Vorleistungen im wirtschaftlichen Strukturwandel werden verpasst, oder staatliche Verteilungspolitik privilegiert Benachteiligte von gestern, ohne für die neuen Ungleichheiten etwas zu tun. Verzicht auf Änderung von politischen Prioritäten führt mit aller Wahrscheinlichkeit zu längerfristigen Opfern für die gesamte Volkswirtschaft.

2. Verbesserung der Wirksamkeit öffentlicher Leistungen: Es mag sein, dass der Fleiss von Verwaltungsbeamten für Arbeiten verwendet wird, auf die zugunsten anderer, notwendigerer Leistungen verzichtet werden könnte. Es ist möglich, dass einige Bereiche klinischer Spitzenmedizin an Grenzen gestossen sind, wo eine Weiterfinanzierung mit öffentlichen Mitteln nicht mehr sinnvoll ist. Es ist wahrscheinlich, dass eine Fortsetzung der bisherigen Straßenbaupolitik zu jenem Punkt führt, wo volkswirtschaftlicher Aufwand und Beseitigung negativer Umweltfolgen den zusätzlichen Nutzen übersteigen.

Eingefahrene Wachstumsprogramme des Staates stossen an partielle Grenzen. Veränderte Prioritäten politischer Programme können durch selektiven Wachstumsverzicht nicht nur dem Sparen dienen, sondern den Weg für wirksamere Politiken des wirtschaftlichen Strukturwandels oder des sozialen Aus-

gleichs öffnen.⁸ Das Beispiel der Treibstoffzölle, in denen die Durchbrechung des Finanzautomatismus der Zweckbindung am entschlossenen Widerstand der Automobil- und Strassenbaulobby gescheitert ist, zeigen indessen die politischen Schwierigkeiten. Der Output des Interventions- und Leistungsstaates wird so stark vom Gruppenegoismus etablierter Interessen gesteuert, dass gerade weitsichtigere und umfassendere Politikprogramme scheitern. Aber auch die Vollzugsstrukturen staatlich-privater Verwaltung sind eher auf einen gruppenbezogenen Erhaltungsinterventionismus hin angelegt als auf Innovationen, die den status quo einzelner bedrohen. Gesamtenergie- oder Gesamtverkehrskonzeption belegen, dass es dem Konkordanzsystem keineswegs an Intelligenz, Sachverstand und Kreativität mangelt, um längerfristigen und umfassenden Perspektiven in der Politikvorbereitung Raum zu verschaffen. Als eigentliche Engpässe müssen aber die mangelnde Entschluss-, Überzeugungs- und Durchsetzungskraft des Konkordanzsystems für die längerfristigen und allgemeinen Wohlfahrtsziele angesehen werden. Die Veränderung politischer Prioritäten läuft hier am Widerstand kurzfristiger Partialinteressen auf.⁹

b) Input-orientierte Strategien

Dass Verluste einzelner Gruppen über eine gewisse Zeit ungleich verteilt werden müssen, widerspricht grundlegend den Rechtfertigungsmustern der Konkordanz. Ungleiche Gruppenopfer können mit der ergebnis-orientierten Rationalität des Leistungs- und Verbandsstaats nur begrenzt legitimiert werden. Solche Entscheidungssituationen können aber zur Regel werden. Zu erwarten ist deshalb ein Rückgriff auf die alten Legitimationsmuster der Beteiligungs- und Verfahrensdemokratie. Auch das Konkordanzsystem enthält noch Entscheidungselemente, die als *öffentliche Verfahren allgemeindemokratischer* Machtbildung Möglichkeiten des legitimen Verzichts auf den jederzeitigen und allseitigen Gruppenausgleich eröffnen.

1. *Rückgriffe auf das Dringlichkeitsrecht:* In den 30er Jahren musste das „Vollmachtenregime“ des Bundesrates das Heft in die Hand nehmen, weil der Gesetzgebungskonsens der regierenden Parteien zerfiel und die Wirt-

8 Zu dieser Perspektive ausführlich: Egon Matzner, *Der Wohlfahrtsstaat von morgen*; Entwurf eines zeitgemässen Musters staatlicher Interventionen, Frankfurt 1982; sowie: Fritz Scharpf, Die Rolle des Staates im westlichen Wirtschaftssystem: zwischen Krise und Neuorientierung, in: C. v. Weizsäcker (Hrsg.), *Staat und Wirtschaft*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 102, Berlin 1979.

9 Und es ist wenig ermutigend zu sehen, dass ein grundlegendes Überdenken der Entscheidungsmechanismen politischer Willensbildung und (halb-)staatlicher Vollzugsstrukturen am allermeisten diesen Beschränkungen unterliegt.

schaftsverbände ihre Gruppenforderungen in der Wirtschaftskrise radikalisierten. Zwei Verfassungsrevisionen (1939 und 1949) zur Wahrung der Volksrechte schränken inzwischen ein „Vollmachtenregime“ ein; das Verbandsystem dürfte heute bedeutend weniger labil aussehen. Trotzdem gehört das Dringlichkeitsrecht auch heute zu den gebräuchlichsten Instrumenten, um die Handlungsfähigkeiten der „normalen“ Konkordanz zu erweitern.¹⁰ Art. 89^{bis} BV erlaubt es der Bundesversammlung und dem Bundesrat, befristetes Recht unter Umgehung von Referendumsblockaden und damit auch gegen den Widerstand einzelner Gruppeninteressen zu erlassen. Politisch ist es die *Exekutive*, welche über die Initiative, die Ausgestaltung und die delegierte Durchführung von Dringlichkeitsmassnahmen die Hauptverantwortung trägt. Die Stärke ihres verfassungsrechtlichen Mandats liegt darin, Gruppenforderungen zu übergehen und damit gerade auch Null-Summen-Konflikte legitim verarbeiten zu können. Was für den *Erläss* gilt, braucht aber für die *Durchsetzung* der Massnahmen nicht zu gelten: hier können übergangene Gruppen ihre Zusammenarbeit verweigern.

2. *Mehrheitsentscheidungen in der Konkordanz*: Mehrheitsentscheidungen können einer Minderheit Opfer auferlegen. Zu ihrer Hinnahme bedarf es der inhaltlichen Rechtfertigung der Opfer nur begrenzt. Denn eine ausreichende Legitimität der Mehrheitsentscheidung kann letztlich schon darauf beruhen, dass die Minderheit eine glaubhafte Chance besitzt, mit demokratischer Stimmenmacht die Mehrheit für ein besseres Programm zu erringen. Ein bi-polares Regierungs- und Oppositionssystem – wie es etwa *Germann* für die Schweiz szenarienmässig skizziert hat¹¹ – wäre also unter diesen Gesichtspunkten geeigneter, um Nullsummenkonflikte zu lösen, die sich seit dem Ende der wirtschaftlichen Wachstumsperiode häufen. Niemand denkt heute jedoch ernsthaft daran, das Konkordanzsystem über Bord zu werfen. Man muss aber nicht so weit gehen. Auch das Konkordanzsystem schafft nicht den realen jederzeitigen Interessenausgleich aller Organisierten, sondern es *legitimiert* sich nur damit. Und ebenso bietet auch das Konkordanzsystem einzelne Entscheidungsebenen, in denen die Legitimation des ergebnisorientierten Gruppenausgleichs durch die legitime Machtbildung von Mehrheitsentscheidungen ersetzt werden kann.

Erstens ist es denkbar, dass der schwierige wirtschaftspolitische Gruppenausgleich unter den vielen Berufs- und Branchenverbänden reduziert würde auf einen *Ausgleich unter den Spitzenverbänden* von Handel, Industrie und Banken, Gewerbe, Bauern und Gewerkschaften. Eine solche *Zentralisierung des wirtschaftspolitischen Konsensus* (z. B. für nationale Krisen- oder wirt-

10 Aufschlussreich Auer (Anm. 2), der für die Periode wirtschaftlichen Umschwungs 1971–1975 eine Vervierfachung des Anteils der Dringlichkeitsgesetzgebung gegenüber den vorangehenden zwei Jahrzehnten auf 13 % festhält.

11 *Germann*, (Anm. 2), S. 143 ff.

schaftliche Strukturprogramme) könnte sich durch Institutionalisierung ähnlich legitimieren wie z. B. die „konzertierte Aktion“ seinerzeit in der BRD. Der Ausgleich unter den Spitzenorganisationen würde gewahrt, hingegen sind politische Programme nicht von vorneherein chancenlos, die bestimmten Regionen, Branchen, Berufen oder Betriebszweigen Strukturopfer auferlegen.

Zweitens kann man sich vorstellen, dass auf *parlamentarischer Ebene* Politiken vermehrt auch gegen den Widerstand eines einzelnen Konkordanzpartners beschlossen werden. Unter Verzicht auf den Ausgleich aller Gruppen könnte eine *formelle oder informelle „Koalition“* versuchen, ihre politischen Prioritäten auch durch eine offensive *Abstimmungspolitik* voranzutreiben. Der Wandel politischer Grundströmungen, der heute durch wirklichen Themenwechsel oder im Personalkarussell der Konkordanz möglichst lautlos bewältigt wird, fände deutlicheren institutionellen Ausdruck. Er versteckte sich nicht mehr hinter den Kulissen einer scheinbar ewig gleichbleibenden Konkordanz, sondern würde durch wechselnde Koalitionen für bestimmte politische Prioritäten in einzelnen Aufgabenbereichen ausgedrückt.

Die Möglichkeit, den Handlungsspielraum der Konkordanz auf dem Weg der Mehrheitsbildung zu erweitern, nutzt der Bürgerblock faktisch schon heute, zur Zeit beispielsweise ausgeprägt in der Finanzpolitik. Für diese „versteckte“ Koalitionspolitik gibt es mehrere Gründe. Die Bürgerlichen sind untereinander historisch und programmatisch enger verbunden. In wichtigen Entscheiden der Verbands- und Konkordanzpolitik verbleibt der Einfluss der Linken erheblich unter ihrem Anteil demokratischer Stimmenmacht, und bei Abstimmungen sind untere Bildungs- und Einkommensschichten weniger mobilisierbar.¹² Diese Einseitigkeit der Blockbildung ist nun aber zugleich der Grund, warum die Vorteile der Mehrheitsbildung nur begrenzt ausnutzbar sind: geht die Mehrheitsbildung immer zulasten des gleichen Minderheitspartners, wird das Vertrauen in die Konkordanz zerstört. Gleichzeitig tendiert eine stets gleichbleibende Koalition dazu, die Vorteile des Mehrheitsprinzips nicht mehr zur intelligenteren Lösung von Nullsummen-Konflikten einzusetzen, sondern zur blossen Verteidigung ihrer status-quo Position zu Lasten Dritter. Unanfechtbare Macht ist die verlockendste Möglichkeit, nicht lernen zu müssen. Das Mehrheitsprinzip ist also dann leistungsfähig und legitimierungsschaffend zur Bewältigung unausweichlicher Null-Summen-Konflikte, wenn es auch in der Konkordanz von wechselnden Partnern gebraucht werden kann. Die Verbesserung der Handlungsfähigkeit des Konkordanzsystems auf diesem Wege würde darum im Grunde etwas Paradoxes verlangen: um das Mehrheitsprinzip unter wechselnden Partnern zum Spielen zu bringen, müssten just jene Untervertretungen und Einflussdefizite der Sozialdemokraten und Gewerkschaften beseitigt werden, welche heute die Mehrheitsbildung unter den bürgerlichen Partnern begünstigen.

12 Näheres bei Kriesi (Anm. 2), S. 663 ff.

III. Konkordanz unter Druck von unten

Verändern wir nun radikal die Perspektive. Wie steht es mit dem Ansehen der institutionellen Politik durch jene, die – ausser mit jenem „Krümelchen Macht“ als Stimmbürger – nicht regieren, sondern regiert werden? Hier gibt es deutliche Signale dafür, dass halbdirekte Demokratie und Konkordanzpolitik nur noch teilweise so angesehen werden, wie sie es möchten.

Zu diesen Signalen gehört die schleichende Stimmabstinenz. Ihre empirische Erforschung legt Symptome der Entfremdung frei: Parteien, Parlament und Verwaltung stehen nicht in hohem Ansehen. Wer der Urne fernbleibt, zeigt Motive der „Inkompetenz“, der „Politischen Ohnmacht“ und des „politischen Desinteresses“ an. Stimmabstinenz kulminiert bei unteren Einkommens- und Bildungsschichten, bei Jungen, bei nicht-erwerbstätigen Frauen.¹³ Aber auch der aktive Stimmbürger scheint oft wenig zu wissen, worüber er in der Sache abstimmt.¹⁴ Die Entfremdung zwischen Volk und Behörden beruht auf Gegenseitigkeit, etwa dann, wenn ein enttäuschter Magistrat den Erfolg der Preisüberwachungsinitiative den „leicht beeinflussbaren Frauen“ zuschreibt. Darüber hinaus stauen sich Fragen – etwa der Umwelt-, der Energie-, der Strassenbaupolitik –, in denen der freundeidgenössische Konkordanzkompromiss die Unruhe von unten nicht zerstreuen kann. So häufen sich Initiativbegehren mit diametral entgegengesetzten Zielsetzungen, etwa: zur Frage des Schwangerschaftsabbruchs, zur Regelung der Treibstoffzölle. Ökologie-, Anti-AKW-, Frauen-, Jugend- oder Friedensgruppen schliesslich markieren Felder einer Politisierung, die sich weit ab von den Kreisen der Konkordanzpolitik, ja von den Institutionen der Politik schlechthin bewegen.¹⁵

Sind das nur einige Schlechtwetterwolken, oder Anzeichen grundlegender politischer Klimaveränderung? Wir treffen verschiedenste Interpretationen an, von denen wir im folgenden einige herausgreifen.

13 Neben Leonhard Neidhart/Jean-Pierre Hoby, *Ursachen der gegenwärtigen Stimmabstinenz in der Schweiz*, Bern/Zürich 1977 / die *VOX-Analysen* der eidgenössischen Abstimmungen (herausgegeben von der Schweizerischen Gesellschaft für praktische Sozialforschung Zürich und dem Forschungszentrum für schweizerische Politik, Universität Bern).

14 Dazu nun ausführlich: Erich Gruner/Hans Peter Hertig, *Der Stimmbürger und die „neue“ Politik*, Bern 1983.

15 Eine breitere Untersuchung dieser neuen Gruppen aktiver Bürger erfolgte im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms Nr. 6. Vgl. dazu: Andreas Giger, *Wege zur Politik: Königspfade, Irrwege oder Abkürzungen?* Bern 1983; Hans Peter Kriesi/René Levy et al., *Politische Aktivierung in der Schweiz*, Diessenhofen, 1981; Hans Peter Kriesi et al., *AKW-Gegner in der Schweiz*, Diessenhofen 1982.

1. Direkte Demokratie – unmöglich geworden wegen zunehmender Komplexität?

Lebten wir in einer parlamentarischen Demokratie, so würde ein Volksvertreter sicher ausgelacht, wenn er heute allen Ernstes die Mitsprache des Volkes in Gesetzes- und Sachvorlagen verlangen würde: Zu kompliziert – davon versteht das Volk nichts!, wäre wohl der meistgehörte Einwand.

Diesem Einwand trägt die Behördenpraxis des 20. Jahrhunderts dadurch Rechnung, dass sie mit den Volksrechten zwar lebt, aber mit verschiedenen Mechanismen dafür sorgt, dass die „Systemrationalität“ der institutionellen Politik durch „unvernünftige“, „übertriebene“ Initiativbegehren nicht zu sehr gestört wird. Zu diesen Mechanismen gehören ein Gesetzesbegriff der generell-abstrakten Norm, der den Einfluss der Volksrechte auf individuell-konkrete Einzelakte vermindert, selbst wenn sie von grösster Wichtigkeit sind (z. B. Infrastrukturprogramme). Dazu gehören aber auch die Technik des Dringlichkeitsrechts oder die Verlagerung wichtiger Entscheidungen auf die Verordnungsstufe, womit sie dem Zugriff der Volksrechte entzogen sind. Schliesslich aber braucht direkte Demokratie nicht notwendigerweise auf der inhaltlichen Sachkompetenz des einzelnen Bürgers zu beruhen: es genügt, wenn er jenen politischen Mandatsträgern und jenen politisch verantwortlichen Meinungsgruppen vertraut, von denen er sich durch seine spezifische Interessenlage vertreten fühlt.¹⁶ In der Erhaltung autonomer Handlungsfähigkeit von Parlament und Regierung trotz direkter Demokratie, und in der Ersetzung von Sachkompetenz durch Vertrauen beim Stimmbürger beruht wahrscheinlich die Kunst und der bisherige Erfolg des schweizerischen Regierungssystems, das anscheinend Unvereinbare zu verbinden: die Tradition der Volksrechte des 19. Jahrhunderts glaubhaft zu erhalten *trotz* der zunehmenden Komplexität öffentlicher Aufgaben und staatlicher Regelungsfunktionen im 20. Jahrhundert.

Selbst ein geringes Mass an Sachkunde des Stimmbürgers, wie die Studie von Gruner und Hertig ausweist,¹⁷ wäre für sich also überhaupt noch kein Grund, den „überforderten“ Stimmbürger von den „komplexen Sachfragen zu entlasten“. Wenn dieser nämlich „Sachwissen“ durch „Vertrauen“ ersetzt, so handelt er nicht anders als der Parlamentarier, der ausserhalb seiner Domäne dem Fraktionskollegen vertraut, oder als der Experte, der sich für alle Fragen ausserhalb seiner Spezialität auf das Urteil anderer Fachleute verlässt. Indessen muss man aus der Studie von *Gruner/Hertig* den beunruhigenden Schluss ziehen, dass der Stimmbürger keine verlässliche Orientierung mehr findet. Denn die Parolen politisch verantwortlicher und Verantwortung tragender Instanzen (Parteien, Fraktionen, Mandatsträger) werden in den

16 Dazu Niklas Luhmann, *Vertrauen; Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität*, Stuttgart 1973.

17 Gruner/Hertig (Anm. 14).

Hintergrund gedrängt durch eine entsachlichte und anonyme Abstimmungspropaganda. Politische Verantwortlichkeit kann dabei ersetzt werden durch Werbebudgets.

Falls sich erhärten sollte, dass der Werbeaufwand in Abstimmungskämpfen ausschlaggebender sein *kann* als die Behördenempfehlungen und Parteiparolen, stellt sich die Frage der Käuflichkeit von Abstimmungen in aller Schärfe.¹⁸ Unter solchen Bedingungen verkörpern Abstimmungen weniger eine „vox populi“, als das Resultat einer Beeinflussung durch jene Einkommensgruppe, für die das Abstimmungsergebnis nach Abzug aller Propagandakosten einen Vorteil erwarten lässt. Für eine solche Gruppenstrategie ist es egal, ob der einzelne Stimmbürger gegen seine eigenen Interessen stimmt. Und das heisst letztlich: der Stimmbürger kann nicht mehr Vertrauen in den Mechanismus setzen, Sachwissen durch Vertrauen zu ersetzen. *Dieser* Vertrauensverlust direkter Demokratie wäre in der Tat fatal. Ihm gegenüber müssten alle Überlegungen über Ausweitung oder Verwesentlichung der Volksrechte als zweitrangig erscheinen.

Beunruhigend an einer anonymisierten und entsachlichten Abstimmungspropaganda wäre zunächst, dass sie von finanzkräftigen Einzelinteressen sowohl zur Manipulation des Stimmbürgers als auch gegen die Kompromisse der Konkordanzpolitik eingesetzt werden kann. Dennoch gilt es, sich vor Verschwörungstheorien zu hüten. Auch Propaganda hat nur dort Erfolg, wo sie an vorfindlichen Motiven und Einstellungen anknüpft. Zunehmende Komplexität dürfte zwar der Ersetzung von „Vertrauen“ durch „Propaganda“ Vorschub leisten. Indessen ist auch die Sprachverwirrung der Vertrauensleute institutioneller Politik nicht ohne Belang. Keine Gruppe spricht gern von all den staatlichen Leistungen, die ihr eigenes Einkommen sichern und erhöhen, aber sehr wohl von denen der andern. Ziehen die Konkordanzkräfte einen Kompromiss durch die Volksabstimmung, so verbergen sie soziale Gegensätze gerade hinter der „Kompliziertheit“ der gemeinsamen „Sachlösung“. Dafür kompensieren sie auf ideologischer Ebene: derselbe Leistungsstaat wird als etwas völlig Anderes dargestellt, je nachdem ob man von ihm belastet ist oder von ihm profitiert. Im ersten Fall spricht man von „Bürokratisierung“ und „staatlicher Reglementierung der Freiheit“, im zweiten Fall von der „Schaffung notwendiger wirtschaftlicher Rahmenbedingungen“. Hier liegt das Problem also weder beim leichtgläubigen Stimmbürger noch bei der Propaganda, sondern bei der *Widersprüchlichkeit ideologischer Motivationen und Einstellungen*, welche die institutionellen Kräfte selbst pflegen. Die Ritualisierung gruppenbezogener, opportunistischer Positiv- und Negativbilder des Staates bietet dem Stimmbürger zwar Vereinfachungen an, aber auf Kosten des Blicks auf Ganze.

18 Ausführlich dazu: Hans Peter Hertig, *Sind Abstimmungserfolge käuflich?* Elemente der Meinungsbildung bei eidgenössischen Abstimmungen, in: Schweiz. Jahrbuch für politische Wissenschaft, 1982, Bern 1982, S. 35 ff., sowie Tagesanzeiger Magazin Nr. 21 vom 28. Mai 1983.

2. Volksrechte als Instrument des Widerstands gegen den Verbandkompromiss zulasten Dritter: Das Beispiel Umweltschutz

In den Bereichen wirtschaftlicher Wachstums- und Umweltpolitik sind Störungen im Verhältnis zwischen Konkordanzsystem und direkter Demokratie offensichtlich geworden. AKW-, Lärm- und Strassenbaueegner lancieren Initiativen gegen die Infrastruktur- und Wachstumsprogramme des Bundes. In der Stadtplanung wird Gegenmacht mobilisiert gegen die Entmischung der Quartiere, gegen Parkhäuser, Expresstrassen und den Abbruch von Wohnungen. Widerstand gegen das Ilanzer Wasserkraftwerk oder den Waffenplatz Rothenturm lösen landesweites Echo aus. Just diese Basisbewegungen machen das Regieren heute schwierig, während die Konkordanzpolitik aus umgekehrter Sicht unfähig ist, die neuen Probleme durch „Umdenken und Umschwenken“ zu lösen.¹⁹ An beiden Perspektiven ist Wahres.

Die Verbandspolitik der Schweiz beruht auf dem Ausgleich vornehmlich von Berufs-, Unternehmens- und Branchenorganisationen, die an der Sicherung ihrer Gruppeneinkommen interessiert sind und dieses Gruppeninteresse durch allgemeines Wachstum der Volkswirtschaft realisieren können. Sie veranlassen und unterstützen Wachstumspolitiken des Staates in Gesetzgebung und Vollzug. Sie sind jedoch nicht dafür geschaffen, Folgekosten des wirtschaftlich-industriellen Wachstums zu regeln, denn Abbau natürlicher Ressourcen, der Verlust an Umweltqualität, Immissionen, die Störung biologischer Regelkreise treffen diese Gruppen nicht direkt, sondern Dritte, die Allgemeinheit, oder spätere Generationen.²⁰ Lange konnten diese Folgekosten – die ja keineswegs etwas Neues sind – auf diese Dritten abgewälzt werden, die im Verbandsstaat auch keine Organisations- und Verhandlungsmacht besitzen. Mit ihrer Intensivierung und Allgegenwärtigkeit werden negative Wachstumsfolgen organisationsfähig. Sich für das „allgemeine Gut“ der Umwelt einzusetzen, lohnt sich vorzugsweise für Gruppen, die durch ihre Bildung oder ihren Beruf einkommensmässig bereits gesichert sind, aber empfindlicher von der Hebung oder Senkung immaterieller Lebensgüter, von „Lebensqualität“ betroffen sind.

Ihrer Erfahrung entspricht, dass neue und zusätzliche Wirtschaftsgüter in zunehmendem Masse nicht mehr „goods“, sondern „bads“ darstellen. In der Geschichte des Verbandsstaats wäre dies nichts Neues: eine neue Gruppe wird organisationsfähig, auf politischer Ebene auch konfliktfähig und verlangt Eintritt in den Club der Verbände, die im Staat mitzureden haben:

19 Näheres bei: Margrit Sieber/Hans Werder, Nuclear Policy in Switzerland, in: Niclas Watts/Peter Knoepfel, Environmental Politics and Policies, Hamburg 1983.

20 Wir würden hier also von Externalitäten des Marktes sprechen, die auch vom politischen System nicht aufgefangen werden, weil für sie, im Sinne Mancur Olsons (*Die Logik kollektiven Handelns*, Tübingen 1968), kein organisations- und konfliktfähiges Gruppenpotential bereitsteht.

Umweltgruppen verlangen wie alle anderen, dass der Staat im öffentlichen Interesse regle, was die eigenen Kräfte übersteigt. Anders als die Konsumentenschutzorganisationen, die sich in den letzten Jahrzehnten auf diesem Weg im Verbandsstaat etabliert haben, ist die institutionelle Integration der Umweltpolitik problematisch. Einmal finden wir in der „grünen Bewegung“ eine Vielfalt farblicher Nuancen, die auch organisatorisch keine Einheit darstellt. Sodann stellt die Umweltbewegung keine Ergänzung des historischen, einkommensorientierten Spektrums der im Staat etablierten Interessengruppen dar, sondern steht gewissermassen quer dazu. In den Parteien schliesslich, wo Ökologiegruppen Fuss gefasst haben, lösen sie grundsätzliche Diskussionen und Konflikte aus: es geht nicht nur um die „goods“ und „bads“, welche die Ökonomie produziert, sondern um „good“ und „bad“ der Ökonomie schlechthin. Während die alten gesellschaftlichen Interessengegensätze zwischen Kapital und Arbeit den Ausgleich und die Verständigung pflegen, kann der neue Grundkonflikt zwischen Ökonomie und Ökologie nicht aufgefangen und kanalisiert werden: den „vernünftigen Kompromissen“ welche die Konkordanz in der Umweltgesetzgebung, im Strassenbau, in der Energiepolitik vorlegt, stehen kategorische „Nein“ gegenüber. Das widerspricht der Logik von Gruppenpolitik, welche auf dem Tausch, dem angenommenen Vorteil gegenseitigen Gebens und Nehmens beruht. Geht es um mehr, und um anderes als um Gruppenpolitik?

3. Neue Werte – neue Politik

Die „Grünen“ sind nicht die einzige unkonventionelle Gruppe, die politischen Basisdruck erzeugt. Frauenbewegung, die neu erstandene Friedensbewegung, Quartier-, Schüler-, Lehrlingsgruppen, Bürgerinitiativen, Alternativbewegungen aller Art bilden ein breites Spektrum politischer Aktivierung, das sich von konventionellen Inhalten und Formen der Politik deutlich abhebt: Politische Aktivierung beginnt nicht bei einer Partei, sondern bei persönlicher Betroffenheit. Sie übernimmt nicht vorfindliche Inhalte von Politik, sondern prägt eigene. Sie sprengt den Rahmen institutioneller Politik: Alternativbetriebe, alternative Kultur sind nicht zu trennen von politischem Engagement. Gewiss lässt sich die Vielfalt von Gruppen neuer, aktiver Bürger weder überblicken, noch ordnen. Viele von ihnen begreifen sich aber als ausgesprochene Gegenbewegungen: sie leben im Protestverhältnis gegenüber der institutionellen Politik. Sie suchen nicht Anteil am Staat; Einflussnahme auf institutionelle Prozesse geschieht nur im Bereich der eigenen Anliegen.

Neue Formen, neue Inhalte, neuer Ausdruck und neue Sprache machen sich als Gegenmacht an den Rändern institutioneller Politik vieler westlicher Länder fest. Oft werden sie denn auch als ein viel umfassenderes und längerfristigeres Phänomen interpretiert: als Teil nämlich eines tiefergreifenden,

gesellschaftlichen Wertwandels in hochindustrialisierten Ländern.²¹ Infragestellung wirtschaftlich-industriellen Wachstums, technischen Fortschritts, die Absage an entfremdende Arbeit oder Karrierewege, die Suche nach neuen Formen von Ehe und Partnerschaft, Selbsterfahrung, Mitbestimmung, nach dezentralisierten, ganzheitlichen Lebensformen verweisen auf Möglichkeiten einer Alternativgesellschaft an den Rändern, in den Nischen der Leistungsgesellschaft.

Wir hätten also, wie *Gruner/Hertig* auch für die Schweiz bemerken, mit einem Verlust des gesellschaftlichen Grundkonsens' zu leben, mit ihm auch fertig zu werden. Die Gleichzeitigkeit einer dominierenden Gesellschaft industrieller Werte und einer Randgesellschaft neuer Werte gibt „Koexistenzprobleme“ auf, auch für das Verhältnis „neuer“ und „alter“ Politik.²²

Die Forschungsprojekte zum Themenkreis „Der aktive Bürger“ im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms weisen deutlich darauf hin, dass gerade auch die politische Basisaktivierung in der Schweiz unter den Vorzeichen dieses gesellschaftlichen Wertwandels stehen. Darüber hinaus scheint mir dieser Wertwandel aber auch in einzelnen Parteien, in Prozessen institutioneller Politik wahrnehmbar.

Ich möchte dazu einige Arbeitshypothesen formulieren:

1. Gerade dann, wenn Verbands- und Konkordanzkräfte den Leistungsstaat der Leistungsgesellschaft heil durch die Fährnisse wirtschaftlicher Rezession steuern, werden Turbulenzen einer Gegenpolitik nicht abnehmen. Das ist nur scheinbar paradox. Denn bei erfolgreicher Wahrung des Konsensus zwischen Kapital und Arbeit und Lösung der zentralen Probleme von Produktion, Verteilung und Umverteilung müsste das Konfliktpotential neuer Werte grössere Aufmerksamkeit beanspruchen. Zunächst muss der Leistungsstaat auf etwas verzichten, was gerade in der schweizerischen Politikkultur wichtig war: auf die ungeteilte Zustimmung aller. Hinzu kommt, dass seine Leistungen auf die Knappheiten der Konsum- und Leistungsgesellschaft zugeschnitten sind, nicht auf jene der Randgesellschaft. Auch als aktive, und wachsende Minderheit kann diese Randgesellschaft zu einem gewichtigen politischen Faktor werden: was passiert, wenn Feministinnen, AKW-Gegner, Umweltschützer oder auch Kleinbauern die Konkordanz mit einer anhaltenden Initiativ- und Referendumpolitik belagern? Was passiert, wenn randständiges Denken in allen Parteien Boden gewinnt? Können die Regierungsparteien solche Spannungen verkraften, oder führt dies zum Ausstieg weiterer Gruppen aus der konventionellen Parteipolitik?

21 Vgl. als Übersicht den Reader von Helmut Klages/Peter Kmiecik (Hrsg.), *Wertwandel und gesellschaftlicher Wandel*, Frankfurt 1981, sowie Ralf Dahrendorf, *Lebenschancen*, Düsseldorf 1979.

22 Gruner, in: Gruner/Hertig (Anm. 14), S. 171 ff.

2. Naheliegend, aber zu einfach wäre es, das Spannungsverhältnis alter und neuer Werte auf den vielzitierten „Graben zwischen Behörden und Volk“ zu reduzieren. Nach allem, was wir wissen, ist es gerade eine schweigende Mehrheit angepasster, aber apolitischer Bürger, die durch ihr Fernbleiben von der Urne den Erfolg der heutigen institutionellen Politik des Leistungsstaats ermöglicht.²³ Aktivisten und Basisbewegungen auf der andern Seite stellen vorfindliche Inhalte und Lösungen institutioneller Politik radikal in Frage, müssten aber gerade als wertvolle Stütze einer Input-Demokratie begriffen werden: durch die Tatsache nämlich, dass sie durch Aktivierung dem Stimmbürger neue Wege zur Politik eröffnen, durch Thematisierung von Problemen anstelle von Lösungen. Trotzdem sind sie nicht das „Salz direkter Demokratie“, das ihr neue Schichten zuführt: bei Aktivisten in Randgruppen wie beim aktiven Stimmbürger dominieren mittelständische Einkommens- oder höhere Bildungsmerkmale.²⁴ Schliesslich aber dringen neue Werte in die institutionelle Politik ein; sie werden zumindest verbale Programmatik von Parteien. Wir finden nicht nur eine aktive „Gegenelite“, sondern auch Angehörige der institutionellen Elite, die – unter anderen Bedingungen freilich – Werte neuer Politik vertreten.
3. Der Fortsetzung historischer Wege schweizerischer Politik würde die allmähliche Assimilation und *Integration* „neuer Politik“ entsprechen. Die gegenseitigen Verzahnungen, die programmatische Öffnung einzelner Parteien, faktische Bündnisse konventioneller Institutionen mit neuen aktiven Gruppen, aber auch die Nähe kleingesellschaftlicher Tradition (direkte Demokratie, Milizsystem, kleinräumige Selbstbestimmung) mit einzelnen Werten der Gegenkultur weisen in diese Richtung. Indessen sind Zeichen zunehmender *Konfrontation* nicht zu übersehen. Untersuchungen belegen ein Mass gesellschaftlicher Diskriminierung neuer aktiver Bürger und engagierter Aussenseiter, das nachdenklich stimmen muss. Institutionen – keineswegs nur jene des Staates – bevorzugen Konfliktlösung durch Disziplinierung und Kontrolle. Zürichs Jugendlichen wurde zwei Jahre nach den Ausschreitungen eine Amnestie verweigert, unter anderem mit der Begründung, die abendländischen Werte müssten verteidigt werden. Jugendunruhen und ihre institutionelle Behandlung sind Beispiel einer symbolisch geführten und überhöhten Konfrontation. Wo keine gemeinsamen Symbole mehr wirken, gibt es auch keine gemeinsame Sprache mehr: „Bewegte“ sind fixiert auf das Bild der Gesellschaft als „verschlingende Maschine“, verständnislose Gegner beschränken sich auf den Reim des „Drahtziehermodells“, während verständnisvolle Sympathisanten das Tiefergründigere der Bewegung mit dem Bild des „Eisbergs“ zu fassen suchen. Nicht nur ist jede dieser Betrachtungsweisen, wie *Kriesi* gezeigt

23 Vgl. dazu den Beitrag von Gilbert Ganguillet und Hanspeter Kriesi in diesem Band.

24 Giger (Anm. 15).

hat,²⁵ wahrnehmungsblind für Dimensionen der andern, sondern es reisst auch die Sprachbrücke, erstes und letztes zugleich, um an die reale Welt des Andern zu gelangen.

Ein Politiker hat das so formuliert:

„Der Anfang vom vorläufigen Ende der Jugendbewegung ist uns allen bekannt. . . Was war aber mit uns allen los in jenen Monaten und Tagen der Auseinandersetzung? weshalb glaubten wir es nicht, als sie auf die Wände unserer Häuser sprayten: ‚Züri bruucht warmi Socke‘? Ich meine nicht, dass wir so zu reagieren gehabt hätten wie in der Bergpredigt: ‚Wer dich auf die rechte Backe schlägt, dem halte die andere hin‘. Aber etwas hätten wir eben doch hinhalten müssen: die gesuchten Socken. Wir hätten sie stricken müssen, diese Socken, als Geste eines besseren Verstehens.“²⁶

So besehen, ist nicht nach „Regierbarkeit“ zu fragen. Sondern nach einer Sprache der Politik, und nach vertretbaren Gründen für alle, regiert zu werden.

Vielleicht hilft es, sich zu erinnern, dass es solche Konfliktsituationen auch schon gab, etwa zwischen Jurassiern und Bernern. Hier wurde das in jeder Hinsicht Unwahrscheinliche, und Ausserordentliche letztlich doch möglich: die Beilegung eines historischen, ethnischen und kulturellen Konfliktes durch die Schaffung eines neuen Kantons. Das Beispiel zeigt aber auch auf, was es alles dazu brauchte: einen langen Weg für die Minderheit, um sich überhaupt Gehör für den Autonomieanspruch zu verschaffen, einen äusserst besonnenen und zurückhaltenden Gebrauch staatlicher Zwangsmittel zur Kanalisierung von Gewalt und Gegengewalt, Vermittler und „Weise“, die das Gespräch zwischen Separatisten und Bernkräften geduldig in Gang setzen und reifen lassen mussten, und einen erstaunlichen Erfindungsreichtum für neue institutionelle Plattformen, symbolische Gesten, Verhandlungsangebote, technische Lösungsvorschläge und Entscheidungsstrukturen. Im Erfinden neuer institutioneller Wege der Konfliktregelung – ausserhalb der blockierten Strukturen – dürfte ein wesentlicher Punkt des Erfolgs zu suchen sein. Vielleicht gilt dies auch für die Erneuerung des Konkordanzsystems wie für dessen Verankerung in der halbdirekten Demokratie.

25 Hanspeter Kriesi, *Bewegte Bilder. Eine Collage*. Referat zum Soziologentag 1982 in Lausanne.

26 Nationalrat Otto Nauer (Zürich) in der Amnestiedebatte des Nationalrats vom 9. Dezember 1982, zit. nach Tagesanzeiger vom 10. Dez. 1982.

