

Die Teilrevision des Arbeitsgesetzes als gordischer Knoten für die Deregulierung?*

MICHAEL MEYRAT

1. Einleitung¹

Bekanntlich „entflechtete“ Alexander der Grosse den als unlösbar geltenden „gordischen Knoten“ auf einfache und elegant anmutende Art und Weise: Ein gezielter Schwerthieb erlöste die antike Welt von dieser komplizierten Verflechtung und eröffnete ihm - Alexander - den Weg nach Asien².

Anlässlich des Abstimmungskampfes um die Teilrevision des Arbeitsgesetzes erhoben die Gegner des von Gewerkschaften und kirchlichen Kreisen ergriffenen Referendums die Vorlage zu einem Bestandteil des „unerbittlichen“ Standortwettbewerbs zwischen der Schweiz und der restlichen Welt, auch der asiatischen. Diese Argumentation überzeugte nur eine Minderheit der UrnengängerInnen. Mit einem 2/3-Nein-Stimmenanteil wurde das Referendum im Dezember 1996 angenommen und

* Vortrag gehalten an der wissenschaftlichen Tagung der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung am 8. Mai 1998 in Bern.

¹ Dieser Artikel ist im Rahmen einer vom Schweizerischen Nationalfonds geförderten Untersuchung der Verhandlungsmechanismen in der Sozialpartnerschaft entstanden. An dieser Stelle danke ich allen am Schwerpunktprogramm Zukunft Schweiz beteiligten Personen, insbesondere Adrian Vatter, für ihre Unterstützung. Besonderen Dank möchte ich zudem an Fritz Sager und Wolf Linder aussprechen.

² Gordischer Knoten: *kunstvolle Verknotung von Stricken am Wagen des sagenhaften phrygischen Königs Gordios, in der Königsburg oder im Tempel von Gordion aufbewahrt. Die verschieden berichtete Lösung des Knotens (u. a. durch Schwerthieb) durch Alexander den Grossen (Frühjahr 333) wurde als Orakel für dessen künftige Herrschaft über Asien ausgelegt.* Meyers Lexikon: <http://www.iicm.edu/Cref.m10>.

damit die mit knapper Mehrheit vom Parlament verabschiedete Teilrevision verworfen.

Im vorliegenden Artikel geht es um die Frage, ob Deregulierungsbestrebungen im schweizerischen politischen System verwirklicht werden können, und wenn ja wie? Dabei kommen insbesondere die institutionellen Hürden des politischen Systems zur Sprache, die für die politischen Akteure als handlungsbegrenzender Rahmen in Erscheinung treten.

In einem ersten Schritt werden das Abstimmungsergebnis sowie die Abstimmungsmotive der UrnengängerInnen zusammengefasst und damit aufgezeigt, dass das knappe parlamentarische Abstimmungsergebnis als Zeichen für fehlenden Konsens aufgefasst wurde. Im Weiteren lässt sich mit den dargestellten Motiven zeigen, dass es zwar immer inhaltliche Punkte sind, an welche die individuelle Entscheidung der UrnengängerInnen geknüpft wird, dass hinter diesen Verknüpfungen aber auch die strukturellen, handlungsleitenden Rahmenbedingungen des schweizerischen politischen Systems zum Vorschein kommen.

Diese handlungsleitenden Rahmenbedingungen werden in einem zweiten Schritt dargestellt. Aus dieser Darstellung geht deutlich hervor, dass für das Politikfeld „Arbeit“ die Sozialpartnerschaft und die Integration der sozialpartnerschaftlichen Akteure in politische Prozesse von grösster Bedeutung sind.

Die Verbindung von politischer und verbandlicher Arena wird in einem dritten Schritt behandelt, wobei hier auch die Frage nach dem Erfolg der Arbeitsteilung zwischen Staat und verbandlichen Akteuren angeschnitten wird.

In einem vierten Schritt kommen schliesslich die Strategien der oben erwähnten Akteure zur Sprache, wobei insbesondere jene Strategien erläutert werden, die zur Behebung der Beschäftigungskrise entwickelt worden waren und die anlässlich der Teilrevision des Arbeitsgesetzes sehr prominent in der politischen Agenda und auf der politischen Bühne erschienen. Dabei wird gezeigt, dass mittels dem Versuch, Deregulierungsstrategien politisch umzusetzen, die elegant anmutende Lösung komplexer Probleme, wie sie Alexander der Grosse angewendet hat,

nachgeahmt wurde, aber auf Grund des hiesigen politischen Systems zum Scheitern verurteilt war.

2. Die Abstimmung vom 1. Dezember 1996

In einer Zeit erheblicher Verunsicherung und anhaltenden Beschäftigungskrise wurde der Versuch, die Asymmetrien auf dem Arbeitsmarkt mittels Liberalisierung und Deregulierung ins Lot zu bringen, von Seiten der ArbeitnehmerInnen und kirchlicher Kreise erfolgreich bekämpft. Dabei spielten für den Souverän inhaltliche Bedenken eine ausschlaggebende Rolle für den negativen Entscheid. Gleichzeitig wurde auch dem Versuch, über die Einführung eines neuen Politikstils - der auf dem Prinzip der Mehrheitsentscheide basiert - die Kosten eines ausgehandelten Kompromisses zu umgehen, eine Abfuhr erteilt. Bei einer durchschnittlichen Stimmbeteiligung von über 46% zeigte sich, dass die Vorlage in keiner Art und Weise als konsensfähige Kompromisslösung aufgenommen wurde. Befragt nach den spontanen Entscheidmotiven, gab eine grosse Mehrheit der Befragten folgende Gründe an, warum sie gegen die Vorlage votiert habe: die finanzielle Kompensation von zusätzlicher Arbeit sollte in ihren Augen gesichert sein, ebenso die Kompensation von Nacharbeit. Weiter erachteten sie die Beibehaltung des Sonntagsarbeits-Verbots für möglichst alle und die Arbeitsteilung in Krisenzeiten als besonders wichtig (Vox 1997).

Die von den Befragten angeführten Gründe entsprachen teilweise den Inhalten eines Kompromissvorschlags, der zu Beginn des legislativen Geneseprozesses in enger Zusammenarbeit zwischen Bundesverwaltung und den VertreterInnen von "Arbeit" und "Kapital" ausgehandelt worden war. Die von einer knappen Mehrheit des Parlaments verabschiedete Vorlage, die dann dem Souverän anlässlich der Referendumsabstimmung vorgelegt wurde, widersprach dem "Geist" dieses Kompromissvorschlags diametral, denn sie kumulierte die Vetopositionen, statt sie, wie der demontierte vorparlamentarische Kompromissvorschlag, zu integrieren. Dies drückte sich bei der Volksabstimmung darin aus, dass sich eine Mitte-Links-Koalition aus SPS- und CVP-Anhängerschaft mit einer überwältigenden Mehrheit der besonders von der Arbeitslosigkeit betroffenen Westschweiz zusammenfand, um die Vorlage zu verwerfen. Die

einzigste Gruppe, die relativ geschlossen für die Vorlage stimmte, war die Anhängerschaft der FDP. Die Kumulation von Allianzen gegen die Vorlage bezog sich auf die einzelnen arbeitsrechtlichen Bestimmungen (Hardmeier 1996). Die Vermutung liegt auf der Hand, dass eine Deregulierung der arbeitsrechtlichen Bestimmungen, die nicht auf einem breiten Konsens aufbaut, anlässlich einer Volksabstimmung keine Erfolgschancen hat, dass hingegen Liberalisierungsvorlagen, die breit getragen werden, durchaus durchgeführt werden können. Es stellt sich nun die Frage nach den Gründen, die dazu führen, dass Konsens und Einbindung veto-fähiger Gruppen derart zentrale Grössen im Gesetzgebungsprozess sind, und wie es kommen konnte, dass sie bei der Revision des Arbeitsgesetzes ausser Acht gelassen wurden.

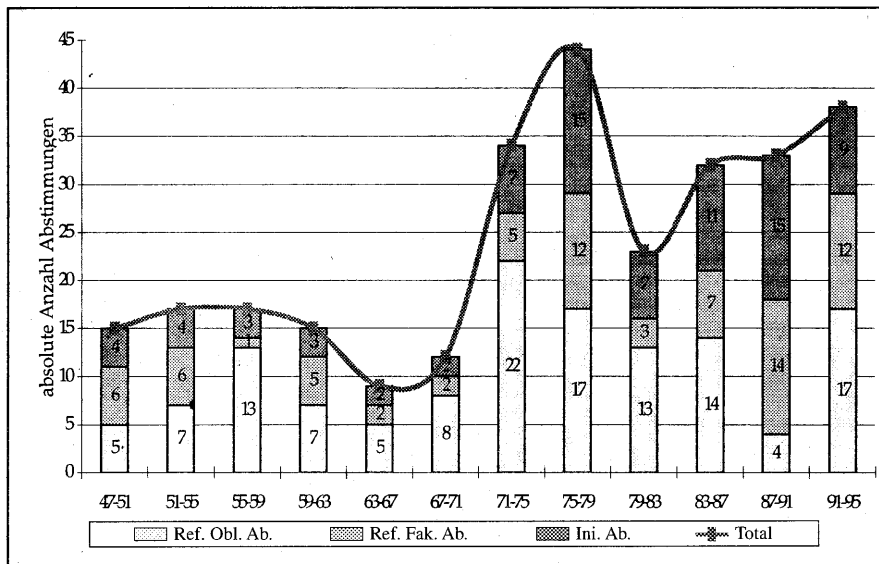
3. Das schweizerische politische System und die Pfadabhängigkeit der Konzertierung

3.1 Die strukturelle Bedeutung des Referendums

Das politische System der Schweiz ist durch eine hohe Fragmentierung gekennzeichnet. Dabei werden nicht nur die Konfliktlinien zwischen Mehrheits- und Minderheitenkulturen, Zentrum und Peripherie und religiöse Antagonismen abgebildet, sondern auch der Gegensatz zwischen Arbeit und Kapital (Linder 1998). Auf Grund der Vetomöglichkeiten mittels Referendum hat sich, und dies wurde 1959 durch die Einführung der Zauberformel für die Regierung gefestigt, die funktionale Notwendigkeit des Verhandeln und der Kompromissfindung etabliert (Neidhardt 1970). Die Konsenssuche erfolgt dabei unter Einhaltung einer Quasi-Einstimmigkeitsregel, um allfällige Transaktionskosten durch die Referendumsabstimmungen zu verhindern. Vetofähige Interessen müssen in den Kompromiss eingebunden sein. Die Tatsache, dass die relative Anzahl der Referenden in der Nachkriegszeit stabil geblieben ist, kann als Zeichen für das gute Funktionieren der Konsenssuche auf Bundesebene gewertet werden. In unten stehender Abbildung ist ein starker Anstieg der absoluten Anzahl von Volksabstimmungen seit den Siebzigerjahren festzustellen. Die Zunahme der absoluten Anzahl Abstimmungen darf aber nicht darüber hinweg täuschen, dass die Verhältnisse zwi-

schen obligatorischen und fakultativen Referenden und Initiativen stabil geblieben sind.

Abbildung 0-1: Volksabstimmungsvorlagen auf eidgenössischer Ebene 1947-1995 je Legislaturperiode



(Quelle Sciarini/Trechsel; eigene Berechnungen)³

Es hat sich ebenfalls gezeigt, dass gegen eine Vorlage, die mit grosser Mehrheit, also unter Einhaltung einer Quasi-Einstimmigkeitsregel, vom

³ Pascal Sciarini und Alexandre Trechsel (1996) haben in ihrer Datenbasis als Stichtag für die Zuteilung der Abstimmungen zu den Legislaturen den 1.1. gewählt, so wie dies die Bundeskanzlei vornimmt. Bei den folgenden Darstellungen wird den LeserInnen auffallen, dass die Anzahl Abstimmungen pro Legislatur variiert. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die von mir verwendete Datenbasis des BfS als Stichtag den 1.11. wählt, da die neue Legislatur die Wintersession miteinschliesst. Dies führt dazu, dass bestimmte Dezemberabstimmungen der neuen Legislatur zugeordnet werden. Im weiteren wurden die Gegenvorschläge als einzelne Vorlage gerechnet, so dass auch aus diesem Grund eine Abweichung von den Zahlen der Bundeskanzlei und von Sciarini/Trechsel entsteht.

In der Abbildung zeigt die Fläche die Gesamtanzahl Abstimmungen, die Säulengruppe den rechtlichen Typ der Abstimmungen, wobei die absoluten Werte angezeigt werden. Als Skala dient die absolute Anzahl Vorlagen.

Parlament verabschiedet wurde, das Referendum kaum ergriffen wird. Bei knappen Mehrheiten im Parlament steigt die Wahrscheinlichkeit eines Vetos überproportional. Dabei muss auch berücksichtigt werden, dass der Ausgang eines fakultativen Referendums unsicher ist (Sciarini/Trechsel 1996: 220 ff.)⁴.

Das politische System der Schweiz zeichnet sich auch dadurch aus, dass verschiedene Arenen nebeneinander bestehen, die eng miteinander verflochten sind (Lehmruch 1967, 1996). Für die vorliegende Fragestellung genügt es, die politische Arena und die Verbandsarena zu nennen. Bei der politischen Arena handelt es sich um die Parlamente auf den verschiedenen Ebenen des föderalen Staates, aber insbesondere um die eidgenössischen Räte. Bei der Verbandsarena handelt es sich um die Verbände auf den verschiedenen Organisationsebenen (Hausverbände, kantonale Sektionen, Berufsverbände, Branchenverbände, Dachverbände u.a.). Die Fragmentierung des politischen Systems ist sowohl in der politischen Arena (traditionelle und formale Verteilschlüssel auf die vier Kulturen, Zweikammersystem und Doppelstruktur von Kantonal- und Nationalparteien, Prinzip der religiösen Parität und Differenzierung der Parteien entlang der Konfliktlinie zwischen Arbeit und Kapital usw.) als auch in der Verbandsarena abgebildet. Das Prinzip der Subsidiarität findet in beiden Arenen Anwendung, was in der politikwissenschaftlichen Literatur zur Bezeichnung der Sozialpartnerschaft als korporatistisches System geführt hat (Schmitter und Grote 1997). Verbunden sind politische und verbandliche Arena bekanntlich nicht nur durch personelle Rollenkumulation, sondern auch strukturell durch das verfassungsmässige Privileg der Konsultation mittels Vernehmlassungsverfahren, der Zusammenarbeit von Staat und Verbänden beim Vollzug und dem Einfluss der Verbände bei direktdemokratischen Entscheidungen. Dabei muss unterstrichen werden, dass Interessenorganisationen in der Schweiz in allen Phasen des Gesetzgebungsprozesses beteiligt sind. Sie sind bei den Entwurfsarbeiten, in den Expertenkommissionen, bei der Konsultation mittels Vernehmlassung, durch Lobbying und personelle Vertretung während der parlamentarischen Beratung und schliesslich bei allfälligen direktdemokratischen Entscheiden zugegen. Dies zeigt deutlich die her-

⁴ Ja:Nein=57%:43% im Durchschnitt der letzten 50 Jahre).

ausragende Stellung der Interessenvertretungen im schweizerischen politischen System (Linder 1998).

Generell lassen sich folgende Eckpunkte festhalten, die den Entstehungsprozess eines Gesetzes strukturell vorgeben: Erstens reagiert der Staat, das heisst meistens zuerst die Regierung und die Verwaltung, auf gesellschaftliche Veränderungen, auf veränderte Rahmenbedingungen und nicht zuletzt auf äusseren Druck (Verträge, Normen usw.), indem er die Neugestaltung oder Revision von Gesetzestexten an die Hand nimmt. Dabei werden Interessenorganisationen wie Verbände, Kantone und Parteien schon zu Beginn des Geneseprozesses miteinbezogen, wobei die Kooperationsbereitschaft der einzelnen Akteure je nach Situation unterschiedlich sein kann. Generell kooperieren Interessenorganisationen gerne mit dem Staat, wenn sie ihre eigenen Interessen gefährdet sehen oder ihre Ressourcen für die Erfüllung neuer Aufgaben nicht hinreichend sind. Interessenorganisationen kooperieren nur sehr ungern, wenn sie durch staatliche Intervention ihre Autonomie gefährdet sehen oder am geplanten Gesetz kein Interesse haben. Die Kooperationsbereitschaft kann unter dem Prinzip der Subsidiarität zusammengefasst werden: Kooperation wenn nötig, aber so wenig wie möglich, oder anders ausgedrückt: Abgabe von Autonomie nur dann, wenn die eigenen Ressourcen zur Aufgabenerfüllung nicht ausreichen.

Ein zweiter Eckpunkt besteht im Politikstil. Auf Grund der institutionellen Schranke, die durch das fakultative Referendum gegeben ist, müssen die vetofähigen Interessen, also jene, die ein Referendum provozieren können, in den Geneseprozess eingebunden und muss mittels Tauschprozessen ein Kompromissvorschlag ausgearbeitet werden, der im schlechtesten Fall alle Interessen uniform bestraft und im besten Fall allen Interessen einen Gewinn zusichert.

Der dritte Eckpunkt besteht in den Korrektiven, die durch die parlamentarische Beratung und eine allfällige direktdemokratische Entscheidung im System eingebaut sind. Entspricht der Vorschlag, den der Bundesrat zur Beratung vorlegt, nicht einem breiten Konsens, können im Parlament sachliche und inhaltliche Korrekturen vorgenommen werden. Als Letztinstanz kann der Souverän die Vorlage noch kippen, wenn sie nicht einem gesellschaftlichen Konsens entspricht.

Diese Eckpunkte haben eine generelle Gültigkeit. Sie können aber auch spezifisch für das Politikfeld "Arbeit" nachgewiesen werden.

3.2 Sozialpartnerschaft als Antwort auf die Anforderungen der Weltmarktorientierung

Im Politikfeld "Arbeit" sind die Strukturen besonders stark durch das Prinzip der Subsidiarität geprägt. Auf Grund der liberalen Tradition des Bundesstaates sind die staatlichen Akteure schwach vertreten. Der Beginn staatlicher Intervention im Sinne eines Tauschprozesses mit Legitimationsgewinn für die Verbände einerseits und andererseits der Möglichkeit, Bereichsegoismen durch den Staat einzugrenzen, hatten ihre Wurzeln schon im 19. Jahrhundert. Das vielzitierte Friedensabkommen in der Metall- und Maschinenindustrie von 1937 bedeutete für das Politikfeld "Arbeit" eine institutionelle Festigung im Sinne der Subsidiarität, welche unter den besonderen Umständen der Dreissigerjahre entstehen konnte (Höpflinger 1974). Mittels formeller Anerkennung der ArbeitnehmerInnenseite durch die Arbeitgeber und des expliziten Ausschlusses staatlicher Akteure aus dem Bereich verbandlicher Selbstregulierung wurde ein System gefestigt, das bis heute die Handlungsspielräume der Akteure vorgibt. 1937 kamen die Bestimmungen über den Arbeitsfrieden, die Schiedsgerichtbarkeit und die Verfahrensregeln für den Normal- und Krisenfall auf Branchenebene dazu.

An das so geschaffene verbandliche Gebäude waren hohe Erfolgserwartungen von Seiten des Staates gerichtet. Diese Erwartungshaltung bedeutete, dass der Staat die Verbände gewähren liess, aber konstant seinen "Schatten der Hierarchie" (Lehmbruch 1996) über die Verbandsverantwortlichen warf. Im Verlauf dieses Jahrhunderts etablierte sich ein Strickmuster von Autonomie und Intervention, das folgendermassen aussah: Solange Erfolge erreicht wurden, wurde Autonomie gewährt, sobald die Erfolge ausblieben, nahm das Drohpotenzial staatlicher Interventionen sehr konkrete Formen an. Die Verbände kooperierten untereinander in konjunkturell guten Zeiten, um ihre Autonomie zu sichern und gegenüber ihren Mitgliedern als legitime Interessenvertreter auftreten zu können. In konjunkturell schlechten Zeiten kooperierten die Verbände wesentlich weniger, was staatliche Interventionen im Sinne einer Eingren-

zung der Bereichsgeismen zur Folge hatte. In dieser Situation sahen sich die Verbände gezwungen mit dem Staat als neuem Partner zu kooperieren, damit sie weiterhin Tauschprozesse aufrecht erhalten und die Interessen ihrer Mitglieder vertreten konnten.

Die verbandliche Selbstregulierung erzielte bis zu Beginn der Siebzigerjahre herausragende Erfolge, indem die ArbeitnehmerInnenvertreter durch Mässigung der Lohnforderungen und weit gehende Einhaltung des Arbeitsfriedens und die Arbeitgebervertreter durch ausgehandelte Zugeständnisse die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Industrie kontinuierlich steigern konnten. Dabei spielte die asymmetrische Machtverteilung zu Gunsten der Arbeitgeber keine negative Rolle im Verhandlungsprozess, denn der zu verteilende Kuchen war gross genug. Der Staat wurde während dieser Phase auch befriedigt, übernahmen doch die Verbände nebst ordnungspolitischen Aufgaben z.B. auch im Bildungsbereich eine wichtige, da den Staat entlastende Rolle ein. Die Fünfziger- und Sechzigerjahre stellten für den Wirtschaftsstandort Schweiz eine unvergleichbare Erfolgsstory dar, und die Verbände waren massgeblich daran beteiligt.

Mit den Beschäftigungskrisen der Siebziger- und Neunzigerjahre erhielt das selbst regulierte System der Verbandsarena einen Makel. Nachfrage und Angebot nach Arbeitsplätzen stimmten nicht mehr überein, und die Selbstregulierung sah sich komplizierten Umverteilungs- und Tauschprozessen gegenüber, die kaum mehr ohne die Hilfe des Staates zu bewältigen waren und sind.

Politikwissenschaftliche Untersuchungen (Schmidt 1985 und 1995, Armingeon 1997) zeigen, dass der Problemlage der Beschäftigungskrise unterschiedlich begegnet werden kann. Es wurde festgestellt, dass die Koordination von Angebot und Nachfrage durch Steuerung des Arbeitsplatzangebots nur bedingt befriedigende Lösungen zeitigt, da die Umsetzung besserer Rahmenbedingungen nicht automatisch zum Ausbau des Stellenangebots führt. Für die schweizerische Entwicklung wurde festgestellt, dass angesichts der relativen Unfähigkeit der Sozialpartner, die Beschäftigungskrise in den Siebzigerjahren aus eigenen Stücken zu bewältigen, der Staat über die Steuerung des Arbeitskräfteangebots einschreiten musste. Das Politikfeld „Arbeit“ erfuhr also, nach jahrelanger

Zurückhaltung staatlicher Organe, eine breite Palette von Staatsinterventionen.

Einerseits wurde durch die (sehr späte) Aktivierung der Arbeitslosenversicherung bewirkt, dass das Problem der Arbeitslosigkeit sichtbar wurde, weil nun ein effektiver Anreiz bestand, sich bei staatlichen Stellen überhaupt als arbeitslos zu melden. Dies alleine führte selbstverständlich zu keiner Verbesserung der Lage auf dem Arbeitsmarkt, lieferte aber die Informationen, die zur Lösung der Krise erforderlich waren. Das Mittel, welches die Schweiz relativ schnell wieder (nahezu) auf ein Vollbeschäftigungsniveau brachte, war eng an die Ausländerinnen- und Ausländerpolitik geknüpft. In den Siebzigerjahren wurden mehrere zehntausend AusländerInnen aus dem Arbeitsprozess in der Schweiz ausgeschlossen, und damit wurde das Arbeitskräfteangebot wesentlich verkleinert. Diese Massnahmen wurden durch die Strategie ergänzt, die Anzahl der Erwerbswilligen im Allgemeinen zu verkleinern. Die Erwerbsquote der Frauen, der jugendlichen und der älteren Personen wurde gesenkt respektive der Nichteinstieg in den Erwerbsprozess gefördert. Die Kombination der Massnahmen führte dazu, dass die schweizerische Arbeitslosenquote zu Beginn der Achtzigerjahre im internationalen Vergleich zu den tiefsten gehörte, ohne dass über Geldentwertung ein hoher (inländischer) Preis dafür hätte gezahlt werden müssen (Schmid et al. 1993, Armingeon 1997). Auf Kosten schlecht organisierbarer Interessen wurde die Kooperation zwischen Verbänden und Staat im Politikfeld „Arbeit“ in den Siebzigerjahren erfolgreich in die Wege geleitet, dabei die Stellung des Staates neu definiert und die Autonomie des Verbandssystems beschränkt.

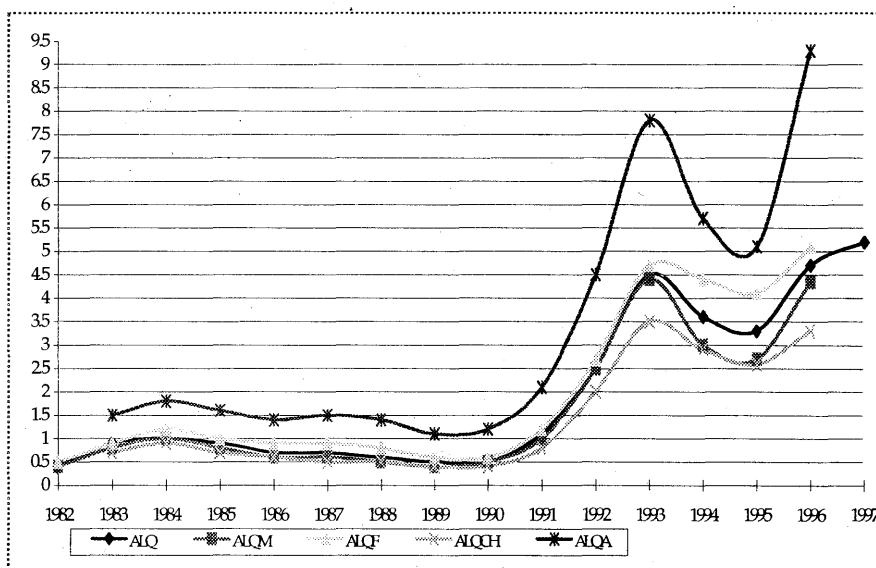
Geschickt (und auch zynisch) wurde die Beschäftigungskrise im Rahmen der oben angesprochenen Eckpunkte, also unter Einbezug der vetofähigen und auf Kosten der nicht-vetofähigen Gruppen, gelöst.

In den Neunzigerjahren haben sich nun aber die Handlungsspielräume verändert, und dieselbe Lösungsstrategie wie in den Siebzigern lässt sich nicht mehr anwenden.

3.3 Beschäftigungskrise gleich Krise der Sozialpartnerschaft?

Die Arbeitslosenstatistik zeigt, dass die Schweiz in den Neunzigerjahren nicht mehr auf die erfolgreichen und erprobten Mittel der Siebzigerjahre zurückgreifen und dass sie die Asymmetrie zwischen Arbeitskräfteangebot und -nachfrage nicht mehr über den Export der Arbeitslosigkeit lösen konnte. Zudem liessen und lassen sich die Frauen auch nicht mehr einfach an den "Herd" zurückschicken, wie das in den Siebzigerjahren in relativ grossem Ausmass erreicht worden war.

Abbildung 0-2: Arbeitslosenquoten in % 1982-1996



(Quelle BfS; eigene Berechnungen)⁵

Die oben erwähnten Untersuchungen haben aber auch für die Zeitperiode der Neunzigerjahre nachgewiesen, dass es bestimmten Nationalstaaten und den dort beteiligten Akteuren gelungen ist, die Beschäftigungskrise in den Griff zu bekommen, allerdings mit anderen Mitteln als zurzeit der

⁵ ALQ = Gesamtarbeitslosenquote; ALQM = Arbeitslosenquote Männer; ALQF = Arbeitslosenquote Frauen; ALQCH = Arbeitslosenquote SchweizerInnen; ALQA = Arbeitslosenquote AusländerInnen.

Erdölkrise. Durch die konsequente Umsetzung von Liberalisierungsforderungen wurden in den USA und in Neuseeland beachtliche ökonomische Erfolge erzielt (Armingeon 1997). Basierend auf dem gängigen (neo-)liberalen Credo, wonach die Liberalisierung der Märkte über den Abbau rechtlicher Regulierungen zur Lösung des Beschäftigungsproblems beitragen kann, wurden politische Strategien entwickelt. Diese zielten einerseits auf eine Liberalisierung der Finanzmärkte (Abbau von Kontrollen unter Einhaltung einer restriktiven Finanz- und Fiskalpolitik) und andererseits auf die Reduktion von Lohnkosten.

Diese Strategien wurden in den oben genannten Staaten erfolgreich umgesetzt und zeitigten bezüglich Arbeitslosigkeit positive Resultate. Dabei spielte aber der Umstand, dass es sich um plurale politische Systeme handelte, in denen eine Vielzahl von Interessenorganisationen als autonome Pressuregroups auftreten, eine ausserordentlich wichtige Rolle. Im Unterschied zum einleitend dargestellten schweizerischen politischen System, das in der Literatur als korporatistisch bezeichnet wird, bestimmt dort die Mehrheitsentscheidregel den Politikstil und wechselnde Mehrheiten ermöglichen eine innovationsfreundliche "Stop and Go"-Politik⁶. Die oben erwähnten Strategien waren auf Grund der (neo-)liberalen Problemanalyse der Steuerungsunfähigkeit keynesianischer Politik der Siebzigerjahre entwickelt worden. Diese Problemanalyse hatte auch in der Schweiz Fuss gefasst, wie folgender Abschnitt erläutert.

4. Die Liberalisierungsbestrebungen in der Schweiz

4.1 Polarisierung in der politischen Arena

Mit der programmatischen Wende der FDP 1983 (Mehr Freiheit - Mehr Selbstverantwortung - Weniger Staat) und der Ausbreitung (neo-)liberaler Analysen in bestimmten Führungsgremien von Verbänden, bei

⁶ Die Innovationsfähigkeit und das Mehrheitsprinzip der 'Stop and Go'-Politik wurde in den USA mit der Divided Government-These in Frage gestellt. Cox und Kernell (Hrsg.) (1991), aber auch Fiorina (1992) haben gezeigt, dass mit der Machtteilung, die dadurch gegeben ist, dass Präsident und Kongressmehrheit nicht derselben Partei entstammen, in den USA ebenfalls eine Art Kompromisszwang Einzug gehalten hat.

"Wirtschaftskapitänen" und Teilen der Bundesverwaltung hielten eine neue Problemanalyse und die damit verbundenen Lösungsstrategien auch in der Schweiz Einzug. Dabei wurde - getreu dem US-amerikanischen Beispiel - auf Grundwerte wie den freien Markt, den schlanken Staat und den Abbau von Marktverzerrungen zurückgegriffen.

Heute erscheint die Problemanalyse des (neo-)liberalen Konzepts in zwei Punkten sehr einleuchtend: Einerseits erkennt es das Steuerungsproblem, welches sich den Nationalstaaten mit dem Ende der Kontrolle über die Finanzmärkte und der damit verbundenen Begrenzung (neo-) keynesianischer Koordination ergibt, und andererseits wird auch die Asymmetrie von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt wahrgenommen.

Getreu dem Motto, dass sich Angebot und Nachfrage auf einem freien Markt anpassen - übrigens eine theoretisch durchaus plausible Annahme -, wurde in der Schweiz in der Folge versucht, Lösungsstrategien in Anlehnung an die erfolgreichen "Vorbilder" zu formulieren. Dabei wurde ein Strategiepaket entwickelt, das über die Steuerung des Arbeitsplatzangebots respektive die Verbesserung der Rahmenbedingungen die Krise beenden sollte. Die darin enthaltenen Lösungsstrategien waren ihrer fünf: 1.) eine restriktive Fiskal- und 2.) Geldpolitik, 3.) der Abbau rechtlicher Vorschriften im Bereich Arbeit und Arbeitsplatz (Arbeitsplatzsicherheit, Mindeststandards, staatlich garantierte Mechanismen usw.), 4.) die Kürzung der gesamten Lohnnebenkosten (ArbeitgeberInnen- und ArbeitnehmerInnenbeiträge an AHV, IV, ALV usw.) und schliesslich 5.) die nochmalige, einseitige Reduktion der Lohnnebenkosten der ArbeitgeberInnen bei gleichzeitiger aktiver Arbeitsmarktpolitik. Damit sollte erreicht werden, dass für Unternehmen Anreize zum Stellenausbau entstehen.

Theoretisch erscheinen diese fünf Strategien sehr erfolgversprechend, doch stellen sie sehr bestimmte Anforderungen an das politische System, das sie umsetzen und anwenden muss. Im US-amerikanischen System, das nach dem Mehrheitsprinzip funktioniert, sind einschneidende Politikentscheide, auch wenn sie unpopulär erscheinen, umsetzbar. Die Abwälzung der Kosten auf Bevölkerungsteile, die nicht durch die Parlaments-

mehrheit und den Präsidenten vertreten sind⁷, ist einfach⁸. Es braucht nicht komplexe Berechnungen einer "Opfersymmetrie", um alle vetofähigen Gruppen zur Kompromissbereitschaft zu bringen. Dasselbe gilt für die Deregulierung von Mindeststandards, insbesondere von Mindestlöhnen. In den USA erwies sich die Deregulierungsstrategie bezüglich der Schaffung von Arbeitsplätzen, auch wenn es mehrheitlich schlecht bezahlte und/oder solche sind, bei denen die angestellte Person schlecht oder nicht versichert ist, als sehr erfolgreich und schien darum auch nachahmenswert.

In der Schweiz ergab sich Mitte der Achtzigerjahre die Möglichkeit, sich an die oben erwähnten Strategien heranzuwagen und den Schritt von der programmatischen und ideologischen Wende zum Neoliberalismus auch in der Praxis zu vollziehen. Nach langen Vorarbeiten und Abklärungen kam die Teilrevision des Arbeitsgesetzes auf die politische Agenda.

4.2 Wie man den gordischen Knoten durchschlägt statt, ihn zu lösen: Die Revision des Arbeitsgesetzes

Das teilrevidierte Gesetz von 1964, das anfangs der Achtzigerjahre überarbeitet wurde, illustrierte die Arbeitsteilung zwischen Staat und Verbänden sehr schön, beschränkten sich doch die Bestimmungen einerseits auf die Formulierung von zwingenden Auflagen zum Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und andererseits auf die Festlegung von Höchstwerten bezüglich Arbeitszeit, Ruhezeit und auf weitere Einschränkungen für Nacht-, Schicht- und Sonntagsarbeit sowie auf Bestimmungen für Frauen und Jugendliche. Der Charakter der Bestimmungen war durch die Idee der Gesundheitsvorsorge vorgegeben. Die Arbeitszeit-Höchstwerte, welche mittels Ausnahmewilligungen durch kantonale und Bundesbehörden erweitert werden konnten, gaben einen relativ grossen Spielraum für die Gestaltung der Arbeitszeit. Die extreme Zurückhaltung in Bezug auf die Entlohnungsfrage zeigt deutlich, dass der

⁷ Falls sie überhaupt am demokratischen Prozess teilnehmen, was insbesondere bei der illegal eingewanderten Bevölkerung eher unwahrscheinlich und bei der schwarzen Bevölkerung nachweislich weniger der Fall ist als bei den Weissen.

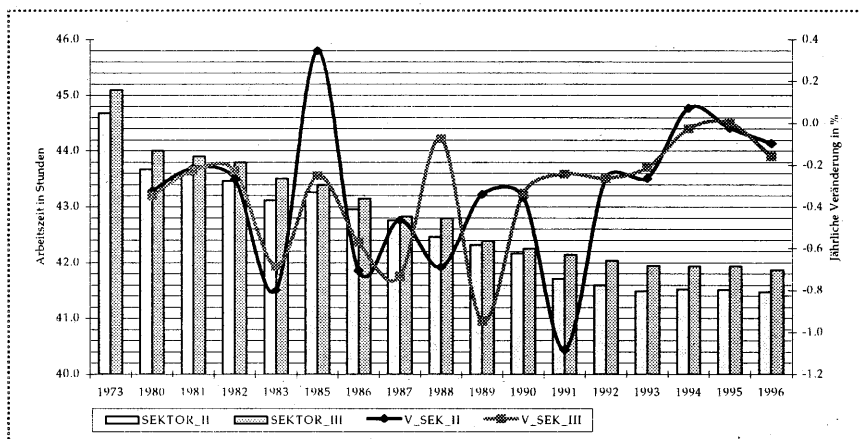
⁸ Hier muss die Einschränkung, die in Fussnote 6 beschrieben wird, geltend gemacht werden.

Staat dieses Gebiet den Verbänden überlassen hat, wohlwissend, dass diese ihre ordnungspolitischen Funktionen wahrnehmen würden.

Ausgangspunkt für die Teilrevision des Bundesgesetzes über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz) war der Wille der Eidgenössischen Arbeitskommission, die Verwirklichung der Gleichstellung von Mann und Frau ab 1985 anzugehen. Weitere Ziele, die durch die Teilrevision erreicht werden sollten, wurden vom Bundesrat 1988 in seiner Legislaturplanung für 1987-1991 festgehalten: Es sollten nebst den gleichstellungspolitischen Zielen eine Reduktion der Regulierung und eine Verschärfung der Schutz-, insbesondere Gesundheitsschutzvorkehrungen erreicht werden. Drei Stossrichtungen wurden damit festgelegt, was als deutliches Anzeichen für eine Paketlösung verstanden werden kann. Die Zusammensetzung der Arbeitskommission (VertreterInnen von Gewerkschaften, BIGA, Arbeitgebern usw.) sowie die thematische Öffnung entsprachen der gängigen Praxis und sind als Ausdruck der funktionalen Notwendigkeit der Kompromissuche zu verstehen.

Die Verbände verfolgten bei den Verhandlungen Strategien, die von der Stossrichtung her vom Bundesrat einbezogen worden waren. Bei ihnen waren diese Strategien aber zusätzlich noch eng mit den Entwicklungen im Bereich der selbstregulierten verbandlichen Sozialpartnerschaft verflochten. Das bedeutete, dass die Arbeitgeberverbände eine Flexibilisierung der Arbeitszeiten anstrebten, einerseits bei den GAV-Verhandlungen und andererseits bei der Revision des Arbeitsgesetzes. Die Arbeitnehmerseite hatte schon seit Beginn der Achtzigerjahre im Rahmen der sozialpartnerschaftlichen Verhandlungen mit einem gewissen Erfolg versucht, Arbeitszeitreduktionen auszuhandeln. Unten stehende Abbildung illustriert die gewerkschaftlichen Bestrebungen und die ausgehandelten Arbeitszeitreduktionen, wobei der Unterschied zwischen Achtziger- und Neunzigerjahren bemerkenswert ist.

Abb. 0-3: Betriebsübliche wöchentliche Arbeitszeit in den Sektoren II und III



(V-SEK-II = Veränderung im Sektor II gegenüber Vorjahr; Quelle BfS; eigene Berechnungen)⁹

Die GAV-Verhandlungen vor Augen haltend ergab sich bei der anstehenden Revision die Möglichkeit, der Arbeitgeberseite im Tausch für die Aufhebung des Nachtarbeitsverbots und der Flexibilisierung der Arbeitszeiten neue Modelle für die Arbeitszeitkompensation abzugewinnen. Diese Möglichkeit förderte die Kooperationsbereitschaft der ArbeitnehmerInnenvertretungen und hatte zur Folge, dass die generellen Voraussetzungen für ein Tauschgeschäft unter Vermittlung staatlicher Organe gut schienen. Es sollte aber anders herauskommen.

In der Tat lassen sich in der langwierigen Geschichte der Teilrevision des Arbeitsgesetzes nahezu alle Verzögerungsmöglichkeiten aufzeigen, die durch die Verflechtung der verschiedenen Arenen, durch die Strategiewahl, die (Ir-)Rationalitäten der Akteure und die Unsicherheiten direktdemokratischer Entscheidungen vorstellbar sind.

Die in der Arbeitskommission vertretenen Dachverbände verabschiedeten zwar vorerst einen breit abgestützten Kompromissvorschlag, der die Flexibilisierungswünsche der Arbeitgeber berücksichtigte, die Gleich-

⁹ Als Datengrundlage dienen die Tabellen zur betriebsüblichen wöchentlichen Arbeitszeit nach Wirtschaftszweigen aus dem Statistischen Jahrbuch, versch. Jahrgänge. Für die Sektoren wurde der ungewichtete Durchschnitt der jeweiligen Wirtschaftszweige genommen.

stellung von Mann und Frau in Bezug auf das Nachtarbeitsverbot vorsah und den Anliegen der ArbeitnehmerInnenseite nach Zeitkompensation und Gesundheitsschutz Rechnung trug. Dieser Kompromiss hatte lange auf sich warten lassen, standen doch verschiedene Verhandlungsabbrüche und eine Gesamtverhandlungszeit von 8 Jahren, wenn man das Jahr 1985 als Ausgangspunkt wählt, zu Buche.

Noch vor Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens durch den Bundesrat 1993 gab die politische Linke, und mit ihr verschiedene Frauenorganisationen, zu verstehen, dass an eine Zustimmung zur Vorlage nur in Verbindung mit der Verwirklichung von Massnahmen im Umfeld der Mutterschaftsversicherung zu denken sei (Année politique 1993: 195f.). Auf der Seite der Arbeitgeber wurde der Kompromissvorschlag ebenfalls schon vor dem Vernehmlassungsverfahren angegriffen, wobei die Vertreter der Dachorganisationen der Unternehmerseite aus den eigenen Reihen und aus rechten politischen Kreisen aufs Schärfste für ihre Verhandlungsbereitschaft getadelt wurden.

Es schien, als ob die traditionell erfolgreiche Verhandlungsstruktur im Spannungsfeld von (neo-)liberaler Deregulierungspolitik und sozialdemokratischer Abfederungspolitik aus den Fugen geraten war. Die Fähigkeiten der InteressenvertreterInnen, gordische Knoten zu entflechten, wich einem "wildem" Schlagabtausch. Das Vernehmlassungsverfahren glich eher einer Schlacht zwischen Ideologien als einem Interessenvermittlungsprozess, in dem sachliche Forderungen geäussert werden¹⁰, um dem Bundesrat zu ermöglichen, einen ausgewogenen Vorschlag in die parlamentarische Beratung geben zu können. Das Resultat der Vernehmlassung bestand in einer Abkehr aller VerhandlungsteilnehmerInnen vom zuvor entstandenen Kompromiss.

Der Bundesrat hielt, trotz der vielfältig geäusserten Referendumsdrohungen, daran fest, den ordentlichen Verlauf des Gesetzgebungsprozesses weiterzuführen, und überwies den eidgenössischen Räten einen Revisionsvorschlag, der auf dem Kompromiss der Arbeitskommission basierte. Die bundesrätliche Botschaft, die im Februar 1994 überreicht wurde, enthielt als Begründung für diesen Entscheid, folgende Passage: "*Das*

¹⁰ In den Vernehmlassung werden aus strategischen Gründen oft Maximalpositionen geäussert, was als Einschränkung zu obiger Aussage mit berücksichtigt werden muss.

Ergebnis der Vernehmlassung zeigt, dass eine Mehrheit die Revision als solche wie auch deren Stossrichtungen grundsätzlich begrüsst, wenn auch zahlreiche Vernehmlasser im Einzelnen zum Teil gewichtige Vorbehalte anmelden oder Änderungsbegehren stellen" (Bundesrat 1994: 158). Diese Passage wurde durch die Aufforderung an die Räte ergänzt, den Entwurf nicht mehr zu ändern und damit die verschiedentlich geäußerten Referendumsdrohungen abzuwenden.

Das Parlament erfüllte den Wunsch des Bundesrates nicht. In einem eindrücklichen "Ping-Pong-Spiel" zwischen Stände- und Nationalrat wurde der Entwurf demontiert, wobei nahezu alle inhaltlichen Bestimmungen, welche die ArbeitnehmerInnenvertretungen dazu bewegt hatten, dem ursprünglichen Kompromiss zuzustimmen, aus dem Gesetzestext gestrichen wurden. Argumentativ wurden die Veränderungen klar mit den (neo-)liberalen Strategien begründet: Abbau rechtlicher Regulierungen, Abbau von Mindeststandards und Verbesserung der Rahmenbedingungen, um einen Anreiz zum Stellenausbau zu bewirken.

Interessant in der Debatte sind einerseits die Verweise auf die Entstehung des vom Bundesrat vorgelegten Vorschlags und andererseits die Darstellung des „Endproduktes“ der vorparlamentarischen Beratungen, das der Bundesrat ja als Kompromisspaket bezeichnet hatte.

Wie gesehen, dient der Einbezug von Interessenorganisationen in den Geneseprozess dazu, eine Konsenslösung zu erarbeiten, welche die Referendumsgefahr minimiert. In diesem Sinne hatte die Arbeitskommission einen Vorschlag verabschiedet, der als Paketlösung die Gegensätze zu integrieren suchte, statt sie gegeneinander aufzuwiegeln. Die Sozialpartner, konkret die VertreterInnen der Dachverbände, hatten sich auf eine Linie geeinigt. Der Bundesrat folgte diesem Vorschlag. In der parlamentarischen Beratung kam zu Tage, dass sich Einzelinteressen direkt an die ihnen nahe stehenden Parlamentsmitglieder wandten, um den Gesetzestext zu ihren Gunsten abzuändern und damit den ausgehandelten Kompromiss zu Fall zu bringen. Der bundesrätliche Vorschlag wurde zwar in einem ersten Schritt von einem Teil der VolksvertreterInnen sowohl im Nationalrat als auch im Ständerat dahingehend interpretiert, dass die Sozialpartner an dessen Entstehung beteiligt waren. Andererseits wurde auch darauf verwiesen, dass es sich um einen Kompromiss handelt, dem die Sozialpartner zugestimmt hatten. So zeichnete beispielsweise NR G.

Theubet (CVP, JU) in der Eintretensdebatte die Entstehungsgeschichte des Vorschlags des Bundesrates, "*qui résulte d'un compromis entre les partenaires sociaux*" (Amtl. Bull. 1995 I: 846), dahingehend nach, dass die Sozialpartner bei der Entstehung des bundesrätlichen Vorschlags konsultiert worden waren und ihm zustimmten. Nationalrätin Ch. Brunner (SPS, GE) und NR J. Deiss (CVP, FR) interpretierten die Entstehungsgeschichte des Kompromissvorschlags ebenfalls in diese Richtung (Amtl. Bull. N 1995 I: 848-850). Auf der anderen Seite dementierte NR H. Allenspach (FDP, ZH) diese Sicht der Dinge und hielt fest: "*Ich gestatte mir, einer wiederholt vorgetragenen, unzutreffenden Behauptung entgegenzutreten. Der Kommissionssprecher welscher Zunge hat davon gesprochen, die Entwürfe des Bundesrates basierten auf einem Kompromiss der Sozialpartner. Die verantwortlichen Organe der Arbeiterschaft haben keinem obligatorischen Zeitzuschlag und auch keinem gesetzlich festgelegten Lohnzuschlag für Nachtarbeit zugestimmt. Es besteht also kein diesbezüglicher Kompromiss der Sozialpartner. Das kam in der Vernehmlassung deutlich zum Ausdruck.*" (Amtl. Bull. N 1995 I: 848). Diese widersprüchliche Einschätzung der Entstehungsgeschichte und des Gehalts des bundesrätlichen Vorschlags lässt aufhorchen, insbesondere wenn man sich den allgemeinen - gewöhnlichen - Verlauf der Genese eines Gesetzestextes vor Augen hält (Linder 1987). Einerseits stellt sich die Frage, wie die Konsultation - also der Einbezug - der Sozialpartner wirklich abgelaufen war, und andererseits muss auch danach gefragt werden, welches Resultat diese Konsultation gezeitigt hatte.

Ein Blick in die Geschäftsberichte der an den vorparlamentarischen Beratungen beteiligten Arbeitgeberverbände gibt zu beiden Fragen klärende Hinweise. Der Jahresberichts 1993 des Vororts hält beispielsweise fest, dass "*der Entwurf in einem Ausschuss der Eidgenössischen Arbeitskommission unter Beteiligung der Sozialpartner ausgearbeitet worden war*" (Vorort 1993: 135). Im Jahresbericht 1992 des Zentralverbands schweizerischer Arbeitgeberorganisationen wurde die oben zitierte Aussage präzisiert: "*Zur Vorbereitung der ... Teilrevision des Arbeitsgesetzes wurde im April 1992 ein Ausschuss der Eidgenössischen Arbeitskommission bestellt, der nach bewährtem Muster aus Vertretern der Sozialpartner, der Kantone, der Wissenschaft und der Frauenorganisationen zusammengesetzt war. Nach intensiven Verhandlungen erstattete der Ausschuss am 7. Dezember 1992 dem Plenum der Eidgenössischen Arbeitskommission Bericht und unterbreitete diesem seinen Revisionsentwurf.*"

Entsprechend den Vorgaben des Bundesrates und der Einbindung der Sozialpartner handelt es sich beim zitierten Vorentwurf um ein Kompromisspaket." (ZSAO 1992: 45). Beide Berichte zeigen, dass die Konsultation nach bewährtem Muster durchgeführt worden war und dass das Resultat - sprich der Vorentwurf - als Kompromisspaket aufgenommen wurde.

Interessanterweise lautete die Berichterstattung im Geschäftsbericht des Schweizerischen Gewerbeverbandes anders als bei den anderen Arbeitgeberverbänden: *"In mehreren Sitzungen erarbeitete der Ausschuss [der Eidgenössischen Arbeitskommission, Anm. MM] einen Revisionsentwurf, der von der EAK am 7. Dezember 1992 als Diskussionsgrundlage angenommen wurde. Der SGV hatte jedoch, gemeinsam mit den anderen beteiligten Arbeitgeberverbänden, von Beginn weg betont, dass sich die Revision möglichst auf eine Angleichung der Nachtarbeitsvoraussetzungen für die Frauen an diejenige der Männer beschränken sollte....."* (SGV 1992: 41).

Auch der Gewerbeverband sprach davon, dass die Konsultation nach bewährtem Muster durchgeführt wurde. Er sprach aber dem Resultat den Charakter des Kompromisses ab.

Angesichts der Darstellung des Gewerbeverbandes und der negativen Wertung des Entwurfs - welche deutlich von den anderen abweicht - muss vermutet werden, dass die Arbeitgebervertretungen in einem ersten Schritt dem Kompromiss zugestimmt hatten - mit gutem Grund, waren doch ihre Anliegen berücksichtigt worden. Danach scheint es aber für die Arbeitgebervertreter bei der verbandsinternen Durchsetzung des Verhandlungsergebnisses zu einer herben Niederlage gekommen zu sein, bei der sie von den eigenen Reihen desavouiert wurden.

Bei der parlamentarischen Beratung wurde also deutlich, dass zwar Einigkeit über die Art und Weise der Konsultation herrschte, nicht aber über den Gehalt des Entwurfs. Anlässlich der Beratungen wurde von den BefürworterInnen des bundesrätlichen Entwurfs der Kompromisscharakter unterstrichen. Die Gegner - insbesondere rechtsbürgerliche ParlamentarierInnen - argumentierten entschieden anders. Einerseits wurde gesagt, dass das Arbeitsgesetz unnötig sei, da mit den Gesamtarbeitsverträgen den Sozialpartnern ein wesentlich besseres Mittel zur Regulierung der

Arbeitsbedingungen zur Verfügung stehe. NR D. Bezzola (FDP, GR) sah denn auch schon "*eine fahrlässige Zerstörung der Sozialpartnerschaft*" (Amtl. Bull. N 1995 I: 850) gegeben, wenn dem Kompromissvorschlag des Bundesrates Folge geleistet würde. Andererseits wurde so paktiert, dass das Ziel der parlamentarischen Beratung nicht mehr ein breit abgestützter Kompromiss war, sondern eine Maximallösung, die allenfalls auch mit einer knappen Mehrheit vom Parlament verabschiedet würde. Bei der Demontage des Kompromissvorschlags im Parlament kam eine Methode zur Anwendung, die den Mechanismen in angelsächsischen Ländern entsprach und damit keineswegs der schweizerischen Tradition konkordanter Politik. Mittels Mehrheitsentscheid wurde eine Maximallösung nach dem Prinzip "the winner takes it all" durchgebracht und dabei ausser Acht gelassen, dass dies im schweizerischen politischen System zu einer Kumulation der Vetopositionen führt. Auch Alt-Bundesrat Delamuraz äusserte sich über die angewendete Mehrheitsregel, indem er festhielt, dass die Beratung "*a souvent créé des majorités dont je dirais en français qu'elles étaient des "knappe Mehrheiten"*" (Amtl. Bull. E 1995 I: 1206).

In der Schlussabstimmung im Nationalrat obsiegte die (neo-)liberale Koalition mit 89:80 Stimmen bei 9 Enthaltungen (JA: FDP=34, CVP=18, SVP=27, LP=5, FP=4, LEGA=1 / Nein: FDP=3, CVP=9, SPS=49, LdU=1, EVP=2, GPS=9, PdA=3, SD=3, EDU=1). Die Fraktionsdisziplin war ausser bei der CVP, die sich im Verhältnis 2:1 spaltete, hoch.

Das verschiedentlich angedrohte Referendum wurde nach diesem Ausgang der parlamentarischen Abstimmung ergriffen und kam zu Stande, wobei der Bundesrat, nach 1979 erst zum zweiten Mal, keine Abstimmungsempfehlung herausgab. Die Vorlage wurde mit 2/3-Mehrheit abgelehnt, und die Sozialpartner, der Bundesrat und das Parlament wurden damit beauftragt, eine Neufassung auszuarbeiten.

Der Nationalrat hat in der Zwischenzeit die Behandlung des Arbeitsgesetzes wieder aufgenommen und dabei den ursprünglichen Kompromiss als Basis genommen. Erneut gab es Versuche, die Bestimmungen abzuändern, um eine Maximallösung zu erreichen. Diese Vorstösse wurden aber abgewehrt. In der Schlussabstimmung wurde die Teilrevision, die auf dem ursprünglichen Kompromiss der Arbeitskommission basierte, verabschiedet.

5. Fazit und Ausblick

Nachdem über Jahrzehnte die Arbeitsteilung (Subsidiarität) zwischen politischer Arena (Staat) und Verbandsarena sehr gute Resultate gezeitigt hatte, ist mit den Beschäftigungskrisen der Siebziger- und Neunzigerjahre ein neuer Handlungsbedarf entstanden. Während die Krise der Siebzigerjahre durch den Export der Arbeitslosigkeit bekämpft werden konnte, ist die Ausgangslage in den Neunzigerjahren anders. Der Spielraum im Bereich AusländerInnenpolitik ist kleiner, die Frauen lassen sich nicht mehr so einfach aus dem Arbeitsmarkt verdrängen, und die Kontrolle über den Finanzmarkt ist stark gesunken. Der Spardruck, der auf dem Staat lastet, lässt es zudem nicht mehr zu, grosszügige Tauschhandel auf Kosten der öffentlichen Hand in die Wege zu leiten.

Trotz dieser erschwerten Rahmenbedingungen wurde in den Achtziger- und zu Beginn der Neunzigerjahre der Versuch unternommen, nach erprobtem Muster und unter Einbezug der vetofähigen Interessengruppen die Revision des Arbeitsgesetzes an die Hand zu nehmen. In einer ersten Phase - bei den vorparlamentarischen Beratungen - war der Versuch von Erfolg gekrönt, konnte doch ein breit abgestützter Kompromissvorschlag vorgewiesen werden. Der Konsens brach jedoch auseinander auf Grund der (neo-)liberalen Wende in rechtsbürgerlichen Kreisen und teilweise unter den Mitgliedern von Wirtschaftsverbänden einerseits und auf Grund der Forderungen der Linken, die Mutterschaftsversicherung gleichzeitig mit der Revision des Arbeitsgesetzes an die Hand zu nehmen, andererseits. Da die Vorlage dennoch ins Parlament kam, musste eine Entscheidung getroffen werden. Dabei gelang es bürgerlichen Parlamentsmitgliedern, eine Maximallösung mittels knapper Mehrheitsentscheide durchzubringen, ohne dass die dabei kumulierten Vetopositionen in die Rechnung aufgenommen wurden.

Eine von knappen Mehrheitsentscheiden geprägte Politik kann im schweizerischen politischen System nicht erfolgreich umgesetzt werden. Die institutionellen Hürden - Einbindung organisierter Interessen in die Genese, Referendumsmöglichkeiten dieser Interessen und Vollzugsmitarbeit - lassen den bei der Teilrevision angewendeten Politikstil nicht als erfolgsversprechende Alternative zu.

Die krankende Sozialpartnerschaft im Verbandssystem mit abnehmender Organisationsfähigkeit der Verbände und eingegengtem Verhandlungsspielraum sowie der Versuch, konsensuelle und konkordante Politik in der politischen Arena durch das Mehrheitsprinzip zu ersetzen, haben nicht nur keine Lösung der Beschäftigungskrise gebracht, sondern auch die traditionellen Akteure des schweizerischen Interessenvermittlungsprozesses geschwächt. Dies lässt für die nahe Zukunft keine schnellen Problemlösungen erwarten.

Die Revision des Arbeitsgesetzes hat deutlich gemacht, dass unter den veränderten Rahmenbedingungen zunehmender Wettbewerbsanforderungen, zunehmender Liberalisierung der Finanzmärkte und damit einer abnehmenden Steuerungsfähigkeit dieser Märkte und unter der Bedingung der sozialen Abfederung des Strukturwandels die Politik sich der sich stellenden Herausforderungen angenommen hat. Dass dabei die Strategie der Deregulierung zum Tragen kommt, kann durchaus als positive Entwicklung gewertet werden, denn beispielsweise Wettbewerbsfähigkeit und Flexibilität sind untrennbar verbunden. Die Revision hat aber auch gezeigt, dass das Ansetzen von Deregulierungsmassnahmen beim Staat womöglich nicht nur die Ziele verfehlt, sondern zudem viel Zeit verlieren lässt. Der schweizerische Staat ist bekanntlich schwach, seine Regulierungstätigkeit im Vergleich zu anderen Staaten äusserst bescheiden. Insbesondere das Politikfeld "Arbeit" ist nur gerade durch die Minimalbestimmungen des OR durch den Staat reguliert, alles andere erfolgt erst auf Forderungen der Interessenorganisationen. Die Arbeitsteilung zwischen Staat und Interessenorganisationen in diesem Politikfeld hat lange Zeit hervorragende Resultate gezeitigt, unter anderem weil mit den korporatistischen Arrangements und den daraus resultierenden vertraglichen Abmachungen zwischen den Sozialpartnern äusserst flexible Regulierungsformen gefunden wurden. Demzufolge wäre es meines Erachtens sinnvoller, Deregulierungsziele im Sinne des 'Fit for the World Markets' dort zu verwirklichen, wo einerseits die Rahmenbedingungen für die Produktionsfaktoren 'Arbeit' und 'Humanressourcen' effektiv reguliert werden und andererseits jahrzehntelang bei dieser Regulierung hervorragende Resultate erzielt wurden, also bei der Sozialpartnerschaft. Nun darf dieses Ansinnen nicht dahingehend verstanden werden, dass Sozialpartnerschaft abgebaut wird, denn die Schwächung einzelner Vertragsparteien setzt Ressourcen frei, die nicht organisiert erheblich stärker als Hemmfaktor ins Gewicht fallen können als beispielsweise gewerk-

schaftliche Forderungen nach Eingrenzung der Ladenöffnungszeiten oder Ähnliches. Deregulierung im Sinne des 'Fit for the World Markets' sollte vielmehr auf denjenigen Interessenorganisationen aufbauen, die traditionell im Sinne von Erfahrung und eingespielten Verhandlungsmechanismen damit vertraut sind und damit sicher stellen, dass diesen Akteuren wieder diejenige Durchsetzungsfähigkeit zugesichert wird, die sie lange zu verlässlichen und innovativen Vertragspartnern gemacht hat. Die Fähigkeit, gordische Knoten zu entflechten, statt sie zu zerschlagen, ist wohl die beste Voraussetzung für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts.

6. Ausgewählte Bibliografie

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Nationalrat 1995 I-II.

ARMINGEON Klaus, Handlungsspielräume nationaler politischer Systeme unter Berücksichtigung starker internationaler wirtschaftlicher und politischer Verflechtung, Schlussbericht des Forschungsprojektes des SNF Nr. 12-39476.93, 1997.

BUNDESAMT FÜR STATISTIK, Statistisches Jahrbuch der Schweiz, verschiedene Jahrgänge.

COX Gary W., KERNELL Samuel (Hrsg.), The Politics of Divided Government, Boulder 1991.

DER SCHWEIZERISCHE BUNDESRAT, Legislaturplanung 1987-1991, Bern 1988.

DER SCHWEIZERISCHE BUNDESRAT, Botschaft über die Änderung des Bundesgesetzes über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel, Bern 1994.

FIORINA Morris, Divided Government, New York 1992.

HARDMEIER Sibylle, Vox-Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 1. Dezember 1996, gfs/Universität Zürich, 1996.

HÖPFLINGER Francois, Gewerkschaften und Konfliktregelung in der Schweiz. Eine explorative Studie, Zürich 1974.

LEHMBRUCH Gerhard, Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich, Tübingen 1967.

LEHMBRUCH Gerhard, Der Beitrag der Korporatismusforschung zur Entwicklung der Steuerungstheorie, in: PVS 4 (1996), S. 735-751.

- LINDER Wolf, Politische Entscheidung und Gesetzesvollzug in der Schweiz, (Schlussbericht des *NFP* Nr. 6), Bern 1987.
- LINDER Wolf, Schweizerische Demokratie: Institutionen - Prozesse - Perspektiven, Bern 1998.
- NEIDHART Leonhart, Plebiszit und pluralitäre Demokratie, Bern 1970.
- SCHARPF Fritz W., Positive und Negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: HÉRITIER Adrienne, Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung, *PVS-Sonderheft* (1993), S. 57-83.
- SCIARINI Pascal, TRECHSEL Alexandre H., Démocratie directe en Suisse: l'élite politique victime des droits populaires?, in: *SZPW* 2 (1996), S. 201-232.
- SCHMID Hans, FÜGLISTALER Peter, HOHL Marcela, Vollbeschäftigungspolitik: Der Wille zum Erfolg. Ein Ländervergleich der Schweiz, Deutschlands, Österreichs, Schwedens und Japans, Bern/Stuttgart/Wien 1993.
- SCHMIDT Manfred G, Der Schweizer Weg zur Vollbeschäftigung: Eine Bilanz der Beschäftigung, der Arbeitslosigkeit und der Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt 1985.
- SCHMIDT Manfred G, „Vollbeschäftigung und Arbeitslosigkeit in der Schweiz. Vom Sonderfall zum Normalfall“, *PVS*, 36.1 (1995), S. 35-48.
- SCHMITTER Phillippe C., GROTE Jürgen R., "Der korporatistische Sisyphus: Vergangenheit, gegenwart und Zukunft", in: *PVS* 1997/3, S. 530-553.
- SCHWEIZERISCHER GEWERBEVERBAND, Geschäftsbericht, Zürich 1992.
- SCIARINI Pascal, TRECHSEL Alexandre, Démocratie directe en Suisse: l'élite politique victime des droits populaires? in: *SZPW* 2(2) (1996), S. 201-231.
- VORORT, Geschäftsbericht, Zürich 1993.
- ZENTRALVERBAND SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERORGANISATIONEN, Geschäftsbericht, Zürich 1992.