



# LIBERALES INSTITUT

*im Dienst der Freiheit*

## Organisierte Interessen und Staat in der Schweiz: Auf der Suche nach dem Bösewicht

**KLAUS ARMINGEON**

*Das wirtschaftspolitische Regime der schweizerischen Nachkriegszeit ist vom Problemlöser zum Problemverursacher geworden.*

Der Befund ist unstrittig: Die Schweiz hat im langfristigen internationalen Vergleich ein weit unterdurchschnittliches Wirtschaftswachstum. Sie rutscht deshalb in der Liste der reichen Länder — gemessen als Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in Kaufkraftparitäten — von der Spitzenposition allmählich die Leiter herunter. In den 1980er Jahren war sie noch das reichste Land der Erde; 2004 befand sie sich auf Platz 5 hinter Luxemburg, den USA, Irland und Norwegen und nahezu gleichauf mit Dänemark, Kanada, Österreich und Island. Wer ist an diesem Niedergang schuld? Angeklagt werden häufig die Interessenverbände oder der Korporatismus. Ich möchte in diesem Beitrag einige Argumente und Daten auflisten, die zu ihrem Freispruch führen könnten. Viel eher sollte sich der kritische Blick, so werde ich argumentieren, auf das wirtschaftspolitische Regime der schweizerischen Nachkriegszeit richten. Vieles spricht dafür, dass es sich nicht an veränderte Rahmenbedingungen angepasst hat, und deshalb vom Problemlöser zum Problemverursacher geworden ist. Dieses Regime könnte bis in die 1970er Jahre massgeblich für die Erfolge, und seit den 1980er Jahren massgeblich für die Misserfolge der Schweizer Wirtschaft verantwortlich sein.

### Interessenverbände als Fluch und Segen moderner Demokratien

In der herkömmlichen liberalen Ideologie wurden besonders die Nachteile der Interessenverbände gesehen. Diese Kritik wurde von anderen politischen Gruppen oft geteilt. Das erste Argument betont die marktverzerrende Funktion von Interessenverbänden. Das bekannteste Beispiel sind Gewerkschaften, die durch Marktvermachtung verhinderten, dass sich die Löhne der Arbeitsnachfrage anpassen und dass der Arbeitsmarkt hinreichend flexibel ist. Durch die Rigidität der Politiken der Interessengruppen würden damit Vollbeschäftigung und wirtschaftliche Innovation verhindert. Zum zweiten seien nicht alle gesellschaftlichen Interessen gleichermaßen organisierbar. Deshalb hätten einzelne gesellschaftliche Gruppen — die gut zu organisieren sind und die konfliktfähig sind (z.B. Produzentengruppen, Arbeitnehmer) — unziemliche politische Macht, weil deren Mitglieder gleich zwei Stimmen haben, nämlich als Bürger und als Mitglieder von Interessengruppen. Dagegen haben andere schlecht organisierbare und kaum konfliktfähige Gruppen (z.B. Konsumenten, Rentner, psychisch Kranke) bestenfalls eine Stimme bei Wahlen und Abstimmungen. Der demokratische Grundsatz „one man — one vote“ wird deshalb ad absurdum geführt. In dieser Sichtweise bedrohen Interessenverbände wirtschaftliche und politische Freiheit.

Freilich gibt es wichtige Entlastungsargumente. Die meisten stabilen und von den Bürgern mehrheitlich als legitim betrachteten Demokratien haben ein dichtes Netz von Interessenverbänden und viele kontinentaleuropäische Marktwirtschaften — darunter auch besonders erfolgreiche — haben starke Gewerkschaften. Die negativen Effekte der Verbände werden also, so deuten es die Daten an, durch Vorteile aufgehoben. Worum handelt es sich dabei? In Bezug auf die Wirtschaft wird auf die strukturierende und pazifizierende Rolle der Verbände verwiesen. Verbände helfen, Konflikte zu formulieren und verhandelbar zu machen. Ohne *economiesuisse*, *Swissmem* und Bauernverband könnte ein noch weniger strukturiertes Hauen und Stechen einzelner Unternehmer einsetzen, wenn die Aussenwirtschaftspolitik weiterentwickelt werden müsste und staatliche Akteure keine Ahnung hätten, was die Wirtschaft will. Die Artikulation und verbandsmässige Behandlung der Streitfragen erlaubt eine kostengünstigere Austragung von unvermeidbaren Konflikten. Schliesslich können Verbände helfen, unsere Gesellschaften zu befrieden. Das prominenteste Beispiel sind jene Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, die den sozialen Frieden organisieren.

Verbände haben also beträchtliche Kosten für Wirtschaft und Politik; andererseits kommen demokratischer Staat und Markt ohne die strukturierenden Beiträge der Verbände kaum aus.

### ...und Korporatismus als Standortvorteil

Freilich wird oft argumentiert, Verbände an sich wären nicht problematisch, wohl jedoch deren korporatistische Verbindung. In der politikwissenschaftlichen Fachsprache bedeutet der Begriff des Korporatismus die freiwillige Kooperation und Koordination von Staat und Verbänden bei der Formulierung und Ausführung von gesamtgesellschaftlich relevanten Entscheidungen, insbesondere in der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Der Begriff der Sozialpartnerschaft wird hierfür oft gleichlautend benutzt. Der Gegensatz ist die pluralistische Form der Interessenvermittlung, bei der Verbände nur auf den Staat lobbyistisch einwirken, sich jedoch nicht miteinander und der staatlichen Politik abstimmen. Wie in vielen europäischen Staaten ist in der Schweiz der Korporatismus fest verankert. Im internationalen Vergleich unterscheidet sich jedoch der schweizerische Korporatismus durch seinen geringen Zentralisierungsgrad, durch die relativ schwache Stellung der Gewerkschaften und durch die Politikfelder, die er bearbeitet. Während in anderen Ländern, Lohn-, Preis-, Steuer- und Sozialpolitik zentral konzertiert wurden, war dies in der Schweiz niemals der Fall. Hierzulande sind die Konzertierungsformen dezentralisierter; Löhne, Steuern und Sozialpolitik wurden nicht in nationalen, einkommenspolitischen Paketen miteinander verschnürt und die Zusammenarbeit bezog sich oft auf Gebiete, die das Arbeitsangebot betraf. Ein herausragendes Beispiel dafür ist die berufliche Aus- und Weiterbildung. Dieses Beispiel weist auch auf einen zentralen Vorteil korporatistischer Steuerung hin: In modernen Gesellschaften werden Verbände im Rahmen dieser Abstimmungen für staatliche Zwecke instrumentalisiert. Sie übernehmen Staatsaufgaben und führen diese oft besser und sachkundiger aus, als staatliche Bürokratien. Insofern wirkt der Korporatismus staatsentlastend. Die Kritik an Verbänden und Korporatismus übersieht häufig diesen wichtigen Zusammenhang. Wer immer das Zurückdrängen der Verbände und ihres Einflusses fordert, muss eine Antwort geben, wer denn dann die gemeinwohlorientierten Aufgaben übernehmen soll, die bis anhin die Verbände übernommen haben.

In der vergleichenden empirischen Forschung wird häufig der Frage nachgegangen, welche ökonomischen Effekte der Korporatismus hat. Es gibt keinen robusten Nachweis, dass korporatistische Kooperation in der Regel den pluralistischen Formen des Staat-Verbände-Verhältnisses überlegen ist. Aber noch weniger gelingt es zu zeigen, dass Korporatismus dem pluralistischen Interessensausstrag hinsichtlich seiner positiven Folgen unterlegen ist. Wer die Probleme der Schweizer Wirtschaft auf den Korporatismus zurückführen

möchte, kann sich nicht auf systematische Evidenz aus international vergleichenden Studien stützen.

## Protektionismus

Wer, wenn nicht Verbände und Korporatismus, ist Schuld am schweizerischen Wachstumsproblem? Paradoxe Weise, so vermute ich, ist dies ein Modell der wirtschaftspolitischen Koordination, das lange Zeit für den Erfolg der Schweiz verantwortlich war. Dieses Modell bestand aus drei Elementen: Erstens, einem stillschweigenden Kompromiss zwischen Exportindustrie und der auf den Binnenmarkt orientierten Industrie. Die Exportindustrie tolerierte den protektionistischen Schutz grosser Teile des Binnenmarktes; während die Binnenmarktindustrie nicht gegen die Weltmarktöffnung antrat, solange dies nicht ihre Pfründe verletzte. Das zweite Element war ein Kompromiss zwischen Kapital und Arbeit. Die Arbeitnehmer profitierten von hohen Löhnen, Beschäftigungssicherheit und grosszügigen betrieblichen Sozialleistungen und verzichteten im Gegenzug auf industrielle Militanz. Das dritte Element war ein interventionistischer Staat. Er sicherte die protektionistische Wettbewerbsvermeidung für die Binnenmarktindustrie ab; er erleichterte die Wettbewerbsfähigkeit der Exportunternehmen durch im internationalen Vergleich geringe Steuern und Sozialabgaben und führte eine Arbeitsmarktpolitik durch, die vor allem mit der Fremdarbeiterpolitik das Arbeitsangebot an die Nachfrage anpasste. Damit wurde offene Arbeitslosigkeit vermieden. Die Folge war eine extrem wettbewerbsfeindliche Regulierung der Schweizer Wirtschaft — wohlgermerkt in einem Land, in dem die Gewerkschaften schwach sind und die bürgerlich-liberale Partei massgeblich die Geschicke der Nation über mehr als 150 Jahre hinweg geprägt hat. In ihren internationalen Vergleichen kommt die OECD zum Schluss, dass die Schweiz im Kreis der etablierten Demokratien führend ist, wenn es darum geht, Wettbewerb zu vermeiden.

**Tabelle 1:** Rangplatz der Schweiz (unter 20 etablierten Demokratien der OECD Ländergruppe) bei Regelungen und Strukturen, die den wirtschaftlichen Wettbewerb der Unternehmer einschränken (um 2003)

	Rangplatz
<b>Summarischer Indikator: Alle wettbewerbsfeindlichen Regelungsbereiche</b>	3
Indikatorengruppe: Wettbewerbsverzerrung durch staatliche Unternehmen	6
Indikatorengruppe: Staatliche Hindernisse unternehmerischen Handels	1
Indikatorengruppe: Staatliche Hindernisse des internationalen Handels und der internationalen Investitionstätigkeit	3

Quellen: Conway, Paul, Véronique Janod and Giuseppe Nicoletti (2005) *Product Market Regulation in OECD Countries: 1998-2003*. Paris: OECD (Economics Department Working Papers No. 419): p. 15.

Dieses Modell funktionierte so lange hervorragend, wie dessen protektionistischer Kern innenpolitisch und international akzeptabel war. Dies endete in den 1980er und 1990er Jahren. Die neuen Regeln der Weltwirtschaft des GATT und der Europäischen Union erschwerten zunehmend den Protektionismus. Die weltmarktorientierte Industrie unterstützte die Liberalisierungsrunde des GATT und der WTO sowie weitere europäische Öffnungen aus nahe liegenden ökonomischen Interessen. Wirtschaftswachstum wurde immer mehr davon abhängig, dass in der liberalisierten Weltökonomie protektionistische Hemmnisse abgebaut wurden. Damit endete aber der Schulterschluss mit der Binnenmarktindustrie, die gut verständlich den bisherigen Besitzstand an Wettbewerbsschutz verteidigte.

Der Kompromiss zwischen Kapital und Arbeit wurde durch die selbsterzörerischen Mechanismen der Kontingenzpolitik gefährdet. Ausländische Arbeitnehmer konnten bei lang andauernder bzw. wiederholter Beschäftigung Arbeitererlaubnisse bekommen, die ihnen auch bei Arbeitslosigkeit Bleiberechte gaben. Damit verlor die Fremdarbeiterpolitik an Flexibilität und die nominell niedrige Arbeitslosenquote durch Regelung des Zustroms an Arbeitskräften wurde Teil der Vergangenheit.

Die staatliche Politik wurde durch das geringe Wirtschaftswachstum unter Druck gesetzt, weil jetzt die einmal eingegangenen, sozialpolitischen Verpflichtungen vor allem aufgrund der demographischen Entwicklung zu steigenden Staatsquoten führten, die nicht mehr durch starkes Wirtschaftswachstum kompensiert werden konnten. Zudem spielte die Bevölkerung immer weniger mit. Als erste mussten dies die Bauern spüren, deren Subventionswünsche nicht mehr umstandslos befriedigt wurden. Der wachsende Groll über die Zumutungen der Hochpreisinsel entlud sich auch in der Beibehaltung eines Preisüberwachers, und dann in der regen Nutzung der Einkaufschancen im nahe gelegenen Ausland.

Das auf Vertrauen und Verhandeln beruhende Zusammenspiel von Unternehmen, Staat und Verbänden hatte also ein System geschaffen, das solange recht erfolgreich funktionierte, als Protektionismus akzeptabel war. Als sich sowohl innenpolitisch wie aussenwirtschaftlich die Kontexte veränderten, gelang es den Akteuren nicht, sich rasch anzupassen; vielmehr wurde versucht, an Besitzständen festzuhalten, was zu wachsenden Konflikten führen musste. Damit stand das Schmiermittel der Schweizer Wirtschaft — Verhandeln und Vertrauen — immer weniger zur Verfügung. Nichts spricht dagegen, dass sich langfristig die Akteure wieder auf umweltangemessene, neue Kompromisse einigen. Aber die alte Schweiz der Nachkriegsjahre ist unwiederbringlich verloren; verbissenes Festhalten bringt sie nicht zurück und ein neues Regime der sektoren- und gruppenübergreifenden Kompromisse ist noch nicht in Sicht. Am Malaise sind nicht die Interessengruppen schuld; sonst müssten andere Demokratien, in denen die Assoziationsfreiheit ein zentraler Wert darstellt, dieselben Probleme haben. Daran ist auch nicht der Korporatismus schuld. In anderen kleinen Ländern wurden gerade durch Verhandlungen zwischen Staat, Gewerkschaften und Unternehmern Öffnungs- und Wachstumsstrategien ermöglicht. Wenn daran Interessengruppen Schuld tragen, dann sind dies eher die Verbände der Bauern und Unternehmer — und die ihnen nahe stehenden politischen Parteien — die sich einer Anpassung an veränderte Verhältnisse zu lange widersetzt haben.

Prof. Dr. rer. pol. Klaus Armingeon ist Leiter des Instituts für Politikwissenschaft, Universität Bern.

2007

