

**HK Kleine Demokratien**

**PD Dr. Nils Bandelow**

Protokoll zur Sitzung

am

**09.06.2004**

Thema:

**Verhandlungsdemokratie in Skandinavien**

Die Verhandlungsdemokratie in Skandinavien bildeten den inhaltlichen Schwerpunkt der Sitzung vom 09.06. Zunächst wurde der Typus der nordischen Verhandlungsdemokratie am Beispiel Dänemarks dargestellt, um anschließend genauer auf die Besonderheit der dänischen Minderheitenregierungen einzugehen. Abschließend wurden Zentralisierungs- und Dezentralisierungstendenzen in den 4 Skandinavischen Ländern Dänemark, Finnland Norwegen und Schweden untersucht und verglichen.

Der Korporatismus findet in Dänemark eine besonders starke Ausprägung. Es gibt neben den klassischen wirtschaftlichen Interessenorganisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, sowie der Industrie auch Verbände von Gruppen, die von staatlichen Transfereinkommen abhängig sind, wie Rentnern, Studenten etc. Eine weitere Gruppe von Verbänden bilden Organisationen mit sozial-karitativem, politischen oder umweltbezogenen Charakter, sowie diverse Freizeitvereinigungen. Einen hohen Stellenwert nehmen in Dänemark auch die Agrarverbände ein, da 2/3 der Landesfläche landwirtschaftlicher Nutzung unterliegen. Hierbei ist jedoch anzumerken, dass durch den EU-Beitritt ein großer Teil der Agrarpolitik vergemeinschaftet wurde.

Entstanden sind die (v.a. wirtschaftlichen) Interessenverbände ab Mitte des 19. Jahrhunderts. Die Entwicklung der Verbände erreichte um 1900 einen vorläufigen Höhepunkt, als sich die Arbeitnehmer zum dänischen Gewerkschaftsbund, Arbeitgeber im Dachverband der Arbeitgeberorganisationen (LO) und auch die Industrie unter einem Dachverband (DI) zusammenschlossen. Im Septemberkompromiss von 1899 schlossen Gewerkschaften und Arbeitnehmer ein für ihr Verhältnis entscheidendes Abkommen, indem sie sich zu gegenseitiger Akzeptanz und Anerkennung bekannten und grundlegende Regeln für Verhandlungen etc. festlegten.

Bemerkenswert ist der hohe Organisationsgrad der dänischen Interessenverbände, der auch im 20. Jahrhundert nicht erschüttert wurde und heute noch 76% der Bevölkerung als Mitglieder in gleich mehreren Verbänden verzeichnen kann.

Als Grund für die hohe Mitgliederzahl in Arbeitnehmerorganisationen kann die Verwaltung der Arbeitslosenkassen und -versicherung durch die Gewerkschaften (wiederum unter Aufsicht des Staates) genannt werden. Die Angst vor Arbeitslosigkeit bescherte den Arbeitslosenkassen einen regen Zulauf und wurde von oft mit dem Eintritt in die Gewerkschaft der dem Beruf entsprechenden Branche verbunden.

Die Tätigkeit der Verbände konzentriert sich vor allem auf den Bereich der Tarif- und Arbeitspolitik. Tarifverhandlungen werden von den einzelnen Gruppen weitgehend autonom geführt. Die Verhandlungen gehen dabei bis auf die unterste Ebene, quasi bis in den einzelnen Betrieb hinein, wobei sich der Staat in den letzten zehn Jahren durch Strukturreformen z.B. bezüglich der zeitlichen Befristung von Arbeitslosigkeit etc. in diesen eigentlich Prozess eingriff. In Dänemark wurde so auch der Ausdruck einer „Vertarifikation der Politik“ geprägt.

Interessenorganisationen können durch den direkten persönlichen Kontakt zu Beamten und Politikern, indirekt über die Medien oder durch permanente Beziehungen zu bestimmten Parteien Einfluss auf die Politik nehmen

Der Einfluss der Interessenorganisationen auf den Gesetzgebungsprozess kann als relativ hoch eingeschätzt werden. So stellen Interessenverbänden einen Teil der Mitglieder in den von der Regierung ernannten Kommissionen, die mit Erarbeitung von Gesetzesvorlagen beauftragt werden. Auch bei Gesetzesvorlagen, die aus der Ministerialverwaltung hervorgehen, werden Interessenverbände schon in die Vorbereitung miteinbezogen, was einerseits ihnen den Vorteil verschafft, konkret und frühzeitig an der Gestaltung der Gesetze mitwirken zu können, der Regierung andererseits deren Expertenwissen, Unterstützung und möglicherweise eine Mehrheit im Parlament sichert.

Die Einbindung der Interessenverbände in Form einer bereichsbezogenen Arbeitsteilung, so geschehen bei der Regelung des Ladenschlussgesetzes, das von den Verbänden selbständig erarbeitet wurde, wird auch als „sektoraler Korporatismus“ bezeichnet.

Neben Parteien und Verbänden bildeten sich seit den 70er Jahren soziale Bewegungen und Bürgerinitiativen als neue Formen der politischen Partizipation, die vor allem eine zeitlich begrenzte Vertretung partieller Interessen ermöglichen.

Abschließend kann gesagt werden, dass die starke Machtkonzentration im Staat, die unter anderem auch auf das Fehlen einer 2. Kammer zurückzuführen ist, der Regierung ein starkes Druckmittel gegenüber den Interessenverbänden an die Hand gibt. Denn scheitern die „Verhandlungen im Schatten

der Hierarchie“, können Gesetze erlassen werden, ohne die Verbände in deren Ausgestaltung mit einzubeziehen.

Daneben ist natürlich vor allem zu betonen, dass es sich beim dänischen Korporatismus um einen sehr ausgeglichenen Korporatismus und somit um ein echtes Verhandlungssystem handelt, da sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer in einem Kräftegleichgewicht gegenüberstehen und sich zurückgehend auf anfangs erwähntes Septemberabkommen als ebenbürtige Verhandlungspartner anerkennen.

Betrachtet man die dänische Politik der letzten 50 Jahre, so sticht eine weitere Besonderheit ins Auge die in einem 2. Referat thematisiert wurde: In Dänemark sind Minderheitenregierungen zum Regelfall geworden.

Zwischen 1947 und 1973 wurde die Regierung zunächst noch meist von den Sozialdemokraten gestellt (zum Teil in Koalitionen mit anderen Parteien). Mit der Parlamentswahl im Jahr 1973 erodierte jedoch die bisherige Parlamentsstruktur: Statt wie bisher 5, fanden sich nun 10 Parteien im Parlament wieder. Dafür verantwortlich zu machen dafür ist natürlich in erster Linie das dänische Verhältniswahlrecht mit der niedrigen Sperrklausel von nur 2%. Die Idee, jede Stimme und Meinung im Folketing repräsentieren zu wollen, führte also seit 1973 zu einem stark fragmentierten Parlament, in dem die Mehrheitsbildung schwer bzw. meist gar nicht mehr möglich war und nur noch Minderheitenregierungen hervorbrachte. Auch auf das Verhältnis von Parlament und Regierung wirkten sich diese neuen Konstellationen in Form einer Kräfteverschiebung zu Gunsten des Parlaments aus. Da sich die dänischen Regierungen also in der Regel nicht auf eine eigene parlamentarische Mehrheit stützen können, sind sie darauf angewiesen, im Folketing Mehrheiten auszuhandeln. Auch wenn es ihr nicht gelingt, eine eigene Mehrheit zu bilden, so muss sie doch sicher stellen, dass es keine Mehrheit gegen sie gibt. (Logik des negativen Parlamentarismus). Oppositionsparteien haben folglich in einem System mit Minderheitenregierung eine vergleichsweise starke Position. Man spricht von der „alternativen Mehrheit“ wenn nicht die Regierung, sondern die Parteien der Opposition politische Entscheidungen treffen.

Eine weitere Folge der Machtverschiebungen ist die Tatsache, dass sich die Regierung die vorgesehenen Referenden obligatorischer und fakultativer Art zu Nutze macht, um Entscheidungen des Parlaments doch noch zu beeinflussen, wie es bei Annahme der Einheitlichen Europäischen Akte der Fall war.

Als Erklärung für Regierungsinstabilität bzw. die häufig wechselnden Minderheitenregierungen kann das hohe Fraktionalisierungsniveau allein nicht ausreichen. Mit verantwortlich sind sicherlich auch die starken Oppositionsparteien, die einer Koalition zwecks Mehrheitsbildung im Wege stehen. Die Auswirkungen sind einerseits eine größere Notwendigkeit der bemühten Kompromissuche und damit einhergehend in der Realität die Bildung einer „versteckten großen Koalition“. Andererseits stellt sich natürlich nach einer so langen Periode ohne Regierungsmehrheit die Frage nach der Legitimität dieses Systems. In Bezug auf die Parlamentarier kann wohl nicht von einem Legitimationsdefizit gesprochen werden, da sie möglicherweise sogar mehr Einfluss auf die Regierung ausüben können, als es ihnen bei einer Koalition im herkömmlichen Sinne möglich wäre. Legitimation und auch Effizienz des Parlamentarismus sollten aber zumindest kritisch hinterfragt werden, wenn die eigentliche Funktion des Parlaments, nämlich eine regierungsbildende Mehrheit zu Stande zu bringen und diese Regierung im Amt zu halten, generell nicht erfüllt wird.