

Die Schweizer Gewerkschaften und die Europäisierung helvetischer Politik

Dieser Beitrag untersucht mit einem einfachen spieltheoretischen Instrumentarium, wie sich die Europäisierung auf die strategischen Handlungsmöglichkeiten der Gewerkschaften in der Schweiz auswirkt. Dazu wird als Beispiel für die Europäisierung über einen Staatsvertrag das Personenverkehrs-Abkommen mit dem Entscheidungsprozess über die Entbündelung der letzten Meile verglichen, der als Beispiel für den „autonomen Nachvollzug“ untersucht wird.

Bei der vertraglichen Europäisierung steht den Gewerkschaften in jedem Fall eine Referendumsmöglichkeit zur Verfügung. Sofern die Gewerkschaften sich als Vetospielerin präsentieren können, sind sie in der Lage, entweder die Ratifizierung zu verhindern oder Side-Payments zum Vertrag einzufordern. Insofern ist ihre Stellung im Vergleich zu einem rein nationalen Gesetzgebungsprozess nicht geschwächt – je nach Akteurs-Konstellation kann sie sogar gestärkt werden. Beim autonomen Nachvollzug steht diese Blockadedrohung hingegen nur dann zur Verfügung, wenn das EU-Recht über eine Gesetzesrevision implementiert werden soll. Weil die ausführenden Behörden in europäisierten Politikbereichen vielfach weit reichende Kompetenzen erhalten haben, kann jedoch der Vetopunkt des Referendums oft umgangen werden. Damit verlieren die Gewerkschaften ihre Rolle als Vetospielerin.

1. Einleitung¹

Während bis vor wenigen Jahren die Auswirkungen von EU-Normen auf die nationale Ebene nur selten studiert wurden, boomt in jüngster Zeit unter dem Begriff „Europäisierung“ diese Forschungsrichtung geradezu (z. B. Knill/Lehmkuhl 1999; Green Cowles et al. 2001; Börzel/Risse 2000). Den gemeinsamen Nenner der ansonsten heterogenen Literatur stellt, im Unterschied etwa zu Studien über die Europäische Integration, der Fokus auf die Konsequenzen öffentlicher EU-Politiken in den einzelnen Staaten dar. Die Europäisierungsliteratur steht daher in der Tradition des „second-image reversed“ (Gourevitch 1978).

Dieser Beitrag geht der Frage nach, inwiefern die Europäisierung die Stellung der Schweizer Gewerkschaften im nationalen Entscheidungsprozess tangiert und mit welchen Strategien sie auf die neue Ausgangslage reagieren können,

die sich ihnen durch die Europäisierung einiger Politikbereiche stellt.

Obwohl die Schweiz Nichtmitglied der Europäischen Union (EU) ist, spielt die Übernahme europäischer Normen eine wichtige Rolle in der helvetischen Politik. Dabei bestehen institutionell gesehen zwei Möglichkeiten, wie sich die Schweiz an europäisches Recht anpassen kann: Entweder übernimmt sie es in Form eines völkerrechtlichen Vertrags, wobei dies namentlich dann der Fall ist, wenn die gegenseitige Rechtsanerkennung im Zentrum steht und wenn wegen unterschiedlichen Interessen der Schweiz und der EU bei verschiedenen Vertragsbestandteilen eine gemeinsame Inkraftsetzung als Paketlösung als sinnvoll erachtet wird. Beispiele dafür sind das Freihandelsabkommen der Schweiz mit der EWG von 1972 oder die bilateralen Abkommen mit der EU von 2000. Die zweite Möglichkeit besteht darin, dass die Schweiz Entscheidungen der EU ohne ver-

tragliche Übereinkunft übernimmt. Dabei wird ohne völkerrechtliche Verpflichtung der Inhalt von EU-Normen in den schweizerischen Rechtsrahmen gegossen. In der Schweiz wird dieses Phänomen „autonomer Nachvollzug“ genannt. Beispiele für den autonomen Nachvollzug von EU-Rechtsnormen stellen etwa die gemäß EU-Plan durchgeführten Infrastrukturliberalisierungen der 1990er-Jahre dar (z.B. Bahn- oder Telekommunikationsreform).

Die Europäisierung schweizerischer Politik hat beachtliche Einflüsse auf die Handlungsspielräume nationaler AkteurInnen. Die Gewerkschaften sind dabei speziell herausgefordert:

Erstens können nationale AkteurInnen die Europäisierung nutzen, um bereits zuvor verfolgte Ziele zu erreichen (Risse et al. 2001, 11), indem sie den Anpassungsdruck für ihre Zwecke instrumentalisieren. Die Tendenz zur Dominanz der negativen Integration innerhalb der EU führt dazu, dass Marktöffnungen im Vordergrund der politischen Agenda stehen (z.B. Scharpf 1997, 210–211). Daran ist vor allem die exportorientierte Wirtschaft interessiert, welche den europäischen Druck als Hebel im nationalen Entscheidungsprozess einsetzen kann (Sciarini 1994). Da die positive Integration in Bereichen wie der Sozialpolitik weit weniger stark ausgebaut ist, entsteht in diesen Bereichen kein Anpassungsdruck, der von den Gewerkschaften innenpolitisch genutzt werden könnte.

Zweitens stärkt nach Auffassung des Inter-gouvernementalismus die Übernahme von EU-Normen mittels völkerrechtlichen Vertrags staatliche Exekutiven und schränkt die Mitsprache nicht-staatlicher AkteurInnen im Politikformulierungsprozess ein (Moravcsik 1998; für die Schweiz: Sciarini 1994, 246).

Daraus könnte geschlossen werden, dass die Europäisierung die Gewerkschaften aufgrund ihres Inhalts schwächt und dass namentlich der Vertragsweg für die Schweizer Gewerkschaften zusätzliche Gefahren beinhaltet, indem sie ihre Mitwirkungsrechte größtenteils verlieren.

Im vorliegenden Beitrag wird diesen Argumenten entgegengehalten, dass die Gewerkschaften ihren Einfluss durch die Europäisierung nicht zwingend verlieren müssen. Dabei wird

die Hypothese aufgestellt, dass die gewerkschaftliche Macht in der politischen Auseinandersetzung auf ihrer Fähigkeit beruht, den Entscheidungsprozess über den Vetopunkt des Referendums zu blockieren. Die Europäisierung gefährdet in dieser Perspektive die Stellung der Gewerkschaften nur dann, wenn die institutionelle Europäisierung Umgehungsmöglichkeiten für bestehende nationale Vetopunkte schafft. Diese Gefahr für die Gewerkschaften besteht beim autonomen Nachvollzug, während bei der vertraglichen Europäisierung der Zugang zum Referendum verfassungsmäßig garantiert ist. Der Beitrag kommt zum Schluss, dass die Gewerkschaften dann eine sehr starke Stellung im Entscheidungsprozess haben, wenn sie bei Vorlagen, die stark von Europa beeinflusst werden, die im nationalen Entscheidungsprozess vorhandenen Vetopunkte strategisch geschickt für die Durchsetzung eigener Interessen einsetzen können.

Konzeptuell basiert der Beitrag auf einem Vergleich von zwei Fallstudien: Als Beispiel für die Europäisierung über einen völkerrechtlichen Vertrag dient dabei das bilaterale Abkommen über die Personenfreizügigkeit. Die bilateralen Verträge stellen den bedeutendsten Fall einer vertraglichen Europäisierung der letzten Jahre dar. Das Dossier der Personenfreizügigkeit war für die Gewerkschaften von besonderer Wichtigkeit, da die damit verbundene Neugestaltung der Ausländerpolitik auch bedeutende arbeitsmarktpolitische Konsequenzen hatte.

Für den autonomen Nachvollzug von EU-Recht wird der Fall der Entbündelung der letzten Meile analysiert. Diese Reform reiht sich in eine Serie von Liberalisierungen und Privatisierungen der großen staatlichen Infrastrukturbetriebe ein, die sowohl auf Betreiben der Schweizer Exportwirtschaft als auch unter EU-Anpassungsdruck in den neunziger Jahren durchgeführt wurden. Als Reaktion darauf haben die Gewerkschaften unter dem Titel „Service Public“ Fragen der Marktordnung im Bereich der ehemals staatlichen Regiebetriebe zu einem Kerngeschäft gemacht. Die Analyse der Entbündelung der letzten Meile als wichtigste Auseinandersetzung in der Schweizer Telekommunikationspolitik seit der Liberalisierung

ermöglicht es, auch die Auswirkungen der des von der EU übernommenen institutionellen Designs dieses Politikbereichs zu untersuchen.

Methodologisch basiert der Beitrag auf der Verwendung von einfachen spieltheoretischen Modellen. Der Artikel folgt dabei dem Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus, womit das Ziel in einer einfachen Modellierung der Interaktionen der politischen AkteurInnen auf eine realitätsnahe Weise liegt (Scharpf 1997, 6f.). Diese einfache Form der Modellierung erlaubt es, die strategischen Möglichkeiten in den einzelnen Fallbeispielen zu vergleichen und enthält damit auch ein Potential für Generalisierungen.

Die weiteren Teile des Artikels sind wie folgt gestaltet: In einem ersten Schritt werden die notwendigen Bedingungen erarbeitet, die eine Akteurin wie die Gewerkschaften erfüllen muss, um in einem Entscheidungsprozess Gewicht zu erhalten. Anschließend werden die Auswirkungen des Referendums als Vetopunkt im schweizerischen Entscheidungsprozess auf die Aushandlungsprozesse unter den AkteurInnen diskutiert.

Einige Autoren gehen davon aus, dass die Europäisierung und Internationalisierung solche innenpolitischen Kompromissfindungsprozesse erschwert oder gar verunmöglicht. Dieser Position wird die eigene Ansicht gegenüber gestellt, wonach durchaus auch bei europäisierten Vorlagen entsprechende Techniken bestehen. Dies wird darauf in den beiden Fallstudien zur Personenfreizügigkeit und zur Entbündelung der letzten Meile untersucht. Die Schlussfolgerungen erörtern die Generalisierbarkeit der in den Fallstudien gefundenen Ergebnisse.

2. Qualifikationshürden für eine ernst zu nehmende Vetospielerin

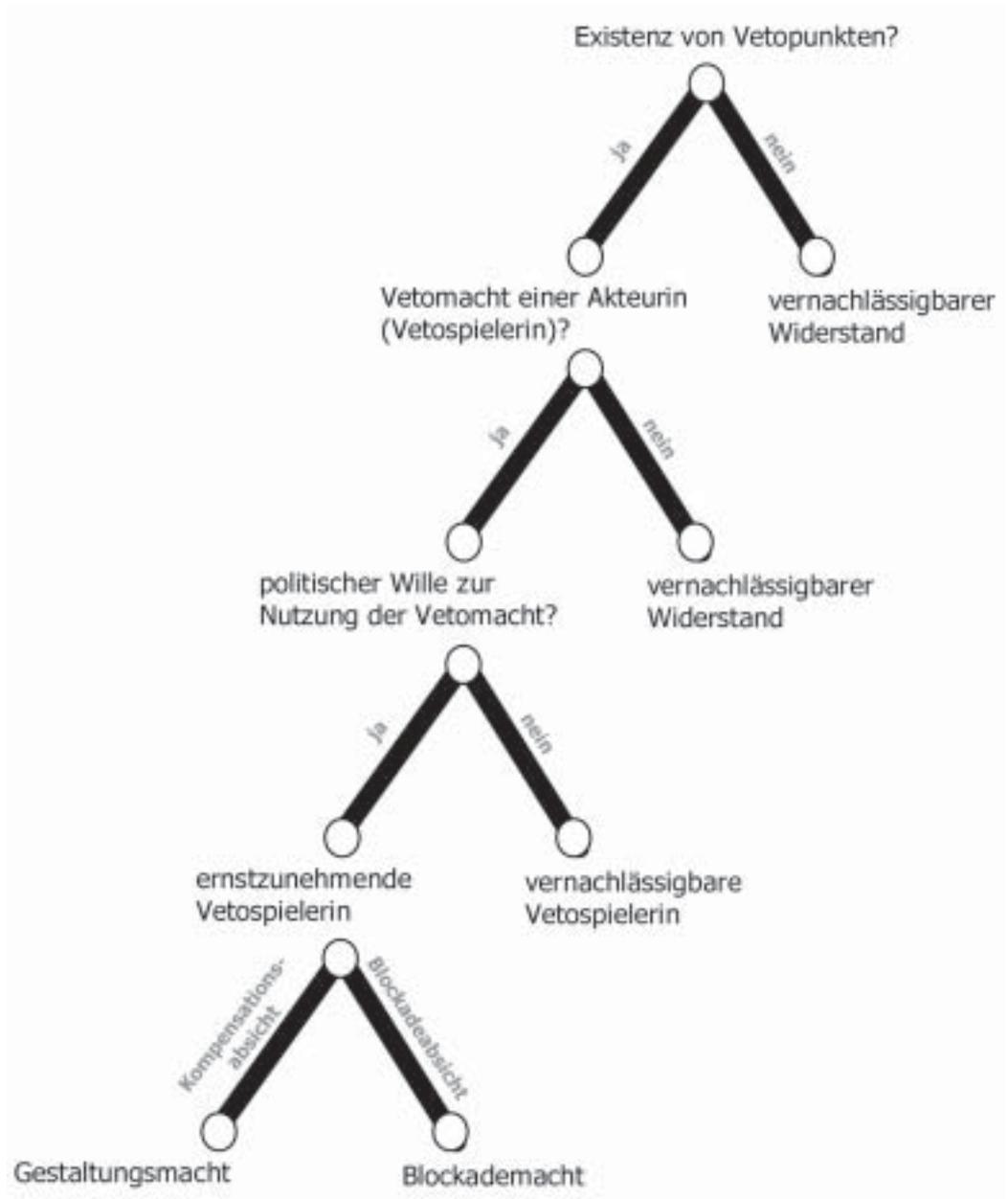
Um die Stellung der Gewerkschaften in einem Entscheidungsprozess analysieren zu können, stellt sich konzeptuell die Frage, unter welchen Umständen die Gewerkschaften ihre Interessen in den Entscheidungsprozess einbringen können. Grafik 1 (S. 306) gibt eine Übersicht über die dazu notwendigen Bedingungen.

Wer in einem Entscheidungsprozess ernst genommen werden will, muss über institutionelle Vetopunkte verfügen. Die Literatur über Vetopunkte nimmt denn auch einen wichtigen Platz in der Diskussion um nationale Widerstände gegen die Europäisierung ein. Nach Haverland (2000, 85) und Immergut (1992, 26) beziehen sich Vetopunkte auf all jene Phasen eines Entscheidungsprozesses, bei denen eine Zustimmung gesetzlich vorgeschrieben ist, um eine Politikänderung hervorzubringen. In der Europäisierungsliteratur wird daher in einigen Beiträgen argumentiert, dass das Vorhandensein einer Vielzahl von Vetopunkten in einem politischen System die Wahrscheinlichkeit von Anpassungen an europäische Anforderungen reduziert (Haverland 2000, Börzel/Risse 2000).

Das Vorhandensein eines Vetopunktes bedeutet aber noch nicht, dass eine Akteurin faktisch in der Lage ist, diesen auch zu nutzen. In Bezug auf das Blockadepotential ist daher in Tsebelis' (2002, 19) Terminologie von den AkteurInnen, also „*Veto-Players*“, anstatt der rein formalen Institutionen, das heißt den „Vetopunkten“, die Rede. *Veto-Players* werden dabei definiert als „actors whose agreement is required for a change of the status quo“ (ibid.). Eine Vetospielerin muss daher in der Lage sein, eine Reform zu blockieren. Oft haben jedoch VetospielerInnen kein Interesse an einer Reformblockade, sei es, weil sie eine Reform selber aktiv unterstützen, ihr indifferent gegenüber stehen oder weil ihnen die Kosten für die Blockade als zu groß erscheinen. Um als Vetospielerin ernst genommen zu werden, ist daher auch ein voluntaristisches Element notwendig: Denn Vetopunkte spielen in den einzelnen Entscheidungsprozessen nur dann eine Rolle, wenn sie tatsächlich von VetospielerInnen genutzt werden (Fischer et al. 2002b). Sei es, dass diese den Entscheidungsprozess an einem Vetopunkt direkt blockieren oder dass sie zumindest glaubwürdig damit drohen.

Schließlich stellt sich die Frage nach den Zielen einer ernst zu nehmenden Vetospielerin: Entweder will sie die Vorlage tatsächlich blockieren oder sie hegt Kompensationsabsichten. In letzterem Fall verhandelt sie um Einfluss auf die Vorlage oder sie verbindet ihre Zustimmung

Grafik 1: Vetopunkte und VetospielerInnen



mit einem anderen Anliegen, für das sie ohne Verknüpfung der Vorlagen keine Mehrheit finden könnte.

3. VetospielerInnen in der Schweiz

Mit perfektem Bikameralismus und der Referendumsmöglichkeit verfügt die Schweiz nicht nur über eine große Anzahl an Vetopunkten, sondern namentlich mit dem Referendum auch über einen Vetopunkt, der einer ungewöhnlich großen Zahl von AkteurInnen zugänglich ist. Angesichts der Tatsache, dass durchaus auch Nicht-Regierungsparteien und Verbände in gewissen für sie zentralen politischen Themen Abstimmungserfolge aufweisen (Brunetti 1997), weitet der Vetopunkt des Referendums den Kreis potentieller VetospielerInnen in der Schweiz stark aus.

Obwohl der Vetoplayer-Ansatz von Tsebelis (2002) bzw. Hug und Tsebelis (2002) sie für diese Rolle nicht vorsehen, können in der Schweizer Referendumsdemokratie auch Verbände wie die Gewerkschaften die Funktion von VetospielerInnen übernehmen.² Denn Abstimmungsparolen und Engagement in der Abstimmungskampagne können das Resultat einer Abstimmung entscheidend beeinflussen (Schneider 1985; Hug 1994).

Die große Anzahl potentieller BremsenInnen führt zwar zu einer außergewöhnlichen politischen Stabilität (Moser 1996), könnte jedoch gleichzeitig die Funktions- und Reformfähigkeit des politischen Systems unterminieren (Germann 1991; 1995). Eine der berühmtesten Thesen der schweizerischen Politikwissenschaft, wie das politische System trotz einer Vielzahl von potentiellen VetospielerInnen handlungsfähig bleibt, stammt von Neidhart (1970). Demnach wurde ein vorparlamentarisches Verhandlungssystem zwischen den maßgebenden Verbänden eines Politikbereichs eingerichtet, um durch das frühzeitige Finden eines Kompromisses die Vorlage so zu gestalten, dass in vielen Fällen ein Referendum gar nicht erst ergriffen wird; oder dann nur durch marginale AkteurInnen, von denen nicht zu erwarten ist, dass sie sich in einer Volksabstimmung durch-

setzen können. Bekannte *Veto-Players* wie Gewerkschaften und ArbeitgeberInnen, deren Vetomacht aus früheren Abstimmungen bekannt ist, können demnach ihre Referendumsdrohung als starkes Verhandlungspfand während den früheren Phasen des Entscheidungsprozesses einsetzen (Neidhart 1970) und damit Blockade gegen Gestaltungsmacht tauschen.

4. Veränderung durch Europäisierung?

Seit den 1980er Jahren gelangten in der Schweiz zunehmend Politikbereiche, die bisher als „rein innenpolitisch“ galten, unter den Einfluss des internationalen (und europäischen) Rechts. Ob das politische System der Schweiz mit Referendum und Verhandlungen unter den Veto-Players in der Lage ist, sich rechtzeitig an diese Entwicklungen auf internationaler und europäischer Ebene anzupassen, stellen einige Autoren in Frage (z.B. Borner et al. 1990; Germann 1991; Hug/Sciarini 1995): In langwierigen Verhandlungen auf europäischer oder internationaler Ebene beschlossene Maßnahmen könnten inhaltlich in den nationalen Arenen nicht mehr verändert, sondern nur noch abgesegnet werden, womit sie dem Aushandlungssystem unter den Vetoplayers nicht zugänglich seien. Damit steige die Gefahr, dass solche Vorlagen den innenpolitischen Ratifizierungsprozess nicht überstehen, was zu Blockierungen und Null-Lösungen führen könne. Die Schweiz verliere damit ihre Anpassungsfähigkeit.

Für die Gewerkschaften hätte diese Limitierung auf die Annahme oder Ablehnung eines außerhalb des schweizerischen Systems geschürten Pakets einen beachtlichen Verlust ihrer innenpolitischen Gestaltungsmacht zur Folge. Auch ihre Blockademacht könnte in Gefahr geraten, da die Gewerkschaften trotz Ablehnung einzelner Punkte von europäisierten Vorlagen möglicherweise an anderen Teilen der Vorlage Interesse haben und daher zögern dürften, für die Nulllösung zu optieren und damit für die mangelnde Anpassungsfähigkeit der Schweiz gerade stehen zu müssen.

Aus meiner Sicht unterschätzt diese Autorengruppe sowohl die Handlungsfähigkeit nationa-

ler AkteurInnen als auch die Anpassungsfähigkeit des schweizerischen politischen Systems. Beim autonomen Nachvollzug gibt es ohnehin keinen unveränderbaren Text, der auf nationaler Ebene ohne Modifikationen zur Abstimmung gebracht werden müsste. In der nationalen Entscheidungsarena kann somit weiterhin nicht nur entschieden werden, ob eine europäische Norm übernommen werden soll, sondern auch wie und in welchem Umfang (Sciarini et al. 2002, 19). Sofern nationale AkteurInnen wie die Gewerkschaften glaubwürdig mit ihrer Vetomacht drohen können, macht es auch im autonomen Nachvollzug Sinn, deren Gestaltungswünsche bei der Vorlage zu berücksichtigen. Beim Nachvollzug auf dem Gesetzesweg haben die Gewerkschaften somit dieselbe Ausgangslage wie in einem rein innenpolitischen Prozess. Werden andere Entscheidungskonzepte wie beispielsweise Verordnungsänderungen dazu benutzt, entfällt ihre Vetomacht – was sich allerdings nicht von der rein nationalen Problematik unterscheidet. Die Europäisierung über den autonomen Nachvollzug führt somit nur dort zu einem Stellungsverlust der Gewerkschaften, wo sie Kompetenzen vom ordentlichen Gesetzgebungsprozess an für die Gewerkschaften nicht zugängliche Instanzen delegiert.

Bei der vertraglichen Europäisierung ist zwar tatsächlich der Inhalt einer Vorlage im Ratifikationsprozess unveränderbar. Gleichzeitig ist die Regierung bei der Europäisierung über Vertrag jedoch an die verfassungsmäßigen Bestimmungen über völkerrechtliche Verträge gebunden. Sie braucht die Zustimmung des Parlaments und dessen Beschluss untersteht anschließend dem fakultativen Referendum.³ Da die Regierung kein Interesse an einer Abstimmungsniederlage haben kann, gilt auch hier die These von Neidhart (1970), wonach die Regierung versuchen wird, die Interessen wichtiger VetospielerInnen bei den internationalen Verhandlungen zu berücksichtigen. Der vertrauliche Kontext internationaler Verhandlungen erschwert zwar die Arbeit von formellen außerparlamentarischen Kommissionen. Mit der Praxis informeller Konsultationen der VetospielerInnen besteht dazu aber ein funktionales

Äquivalent (vgl. Fischer et al. 2002b). Selbst falls wichtige innenpolitische Interessen bei den internationalen Verhandlungen nicht durchsetzbar sind, besteht dennoch innenpolitischer Handlungsspielraum, indem Kompensationszahlungen an ernst zu nehmende VetospielerInnen bezahlt werden. Gemäß Mayer (1992) kann die vertragsbefürwortende Seite mit solchen *Side-Payments* kritische VetospielerInnen auszahlen und damit die Ratifikation des Vertrags sichern. Das innenpolitische Feilschen um den Vertrag wird damit auf die Höhe der Kompensationszahlungen verlagert, womit nationale AkteurInnen einen großen Teil ihrer Gestaltungsmacht zurückerhalten. Profitieren vor allem die innenpolitischen GegenspielerInnen der Gewerkschaften von der wirtschaftlichen Europäisierung, so bedeutet dies für die Gewerkschaften eine gute Ausgangslage, um bei den Kompensationszahlungen einen hohen Preis zu verlangen und damit sonst nicht realisierbare innenpolitische Ziele zu verwirklichen.

5. Europäisierung durch Vertrag: Das bilaterale Abkommen über die Personenfreizügigkeit

Problemreiche Vertragsverhandlungen

Als Teil der bedeutendsten vertraglichen Europäisierung der letzten Jahre wird in diesem Beitrag das Personenfreizügigkeitsabkommen der bilateralen Verträge Schweiz – EU untersucht. Der Zugang zum Schweizer Arbeitsmarkt war seit jeher ein wichtiges Thema für die südlichen EU-Länder. Da die Schweiz sich durch eine stark regulierte Immigrationspolitik auszeichnet, forderte die EU von der Schweiz wiederholt Erleichterungen im Migrationsbereich (Fischer et al. 2002b). Bereits der EWR-Vertrag enthielt das Prinzip der Personenfreizügigkeit. Die Ängste der Bevölkerung vor den Konsequenzen auf den Arbeitsmarkt und vor Migrationsbewegungen stellten jedoch einen der zentralen Gründe für die Ablehnung des EWR dar (Kriesi et al. 1993). Um der schweizerischen Exportwirtschaft bessere Zugangsbedingungen zum europäischen Markt zu ver-

schaffen, nahm die Schweiz nach der EWR-Ablehnung bilaterale Verhandlungen mit der EU auf, die sich jedoch als schwierig erwiesen: Die EU beharrte auf der Ausgeglichenheit der Dossiers und setzte zusätzlich den Personenverkehr auf die Traktandenliste. Die EU-Forderung nach Parallelismus verhinderte ein schweizerisches Rosinenpicken in den Verhandlungsdossiers; weiters bestand die EU beim Personenverkehr darauf, dass weitestgehend der *acquis communautaire* übernommen wird (Grossen 2001, 264), was die Schweiz akzeptieren musste, wollte sie den Durchbruch beim Gesamtpaket und damit einen verbesserten Zugang zum europäischen Exportmarkt nicht aufs Spiel setzen.

Massive Kampagne des Exportsektors

Der exportorientierte Sektor der Schweizer Wirtschaft engagierte sich denn auch äußerst stark für die bilateralen Verträge. Die von der Exportindustrie finanzierte Wirtschaftsförderung startete bereits 1995 eine entsprechende Kampagne (Oberer 2001, 22), mitten in den internationalen Verhandlungen und fünf Jahre vor der eigentlichen Volksabstimmung. Zweck dieser Kommunikationsoffensive war die Darstellung der bilateralen Verträge als absolute wirtschaftliche Notwendigkeit (z.B. wf 1995, 6f.).

Ambivalente Interessen der Gewerkschaften

Dagegen waren für die Gewerkschaften die bilateralen Verträge ein zweiseitiges Schwert: Einerseits sind die Schweizer Gewerkschaften grundsätzlich pro-europäisch eingestellt und haben viele Mitglieder aus EU-Ländern, deren ausländerrechtlicher Status in der Schweiz durch die Personenfreizügigkeit vereinfacht wird. Andererseits plädierte ein Teil der führenden Gewerkschaftselite für den EU-Direktbeitritt, da damit nebst den wirtschaftlichen vermehrt auch soziale Aspekte der EU übernommen würden. Nicht zuletzt führt das Prinzip der Personenfreizügigkeit auch zur Aufhebung von ausländerrechtlichen Maßnahmen,

die lohnpolitisch wirken. Für lohnpolitische Maßnahmen ist die Schweiz mit ihrer liberalen Arbeitsmarktpolitik zwar ein sehr hartes Pflaster (OECD 1996). Hingegen haben die zahlreichen Regulierungen für ausländische Arbeitskräfte auch lohnpolitische Auswirkungen⁴: Demnach mussten bisher Löhne von ausländischen, nicht aber von schweizerischen Arbeitskräften auf ihre Orts- und Branchenüblichkeit kontrolliert werden (Fischer 2002). Solche einseitigen Kontrollen gelten aber nach dem Prinzip der Personenfreizügigkeit als diskriminierend, da lohnpolitische Maßnahmen sowohl auf Schweizer als auch auf EU-Arbeitskräfte anwendbar sein müssen (Veuve 2001, 292). Die Übernahme des *acquis communautaire* führte damit indirekt zu einem Abbau lohnpolitischer Maßnahmen. Um diesen Abbau kompensieren zu können, verlangten die Gewerkschaften sowohl beim EWR als auch bei den bilateralen Verträgen ein Paket flankierender Maßnahmen im nationalen Recht – und somit von Kompensationszahlungen –, um die befürchtete Tendenz zu missbräuchlichen Lohnsenkungen zu verhindern. Das Instrumentarium zur Umsetzung dieser Anliegen bestand in der erleichterten Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Gesamtarbeitsverträgen, der verbindlichen Festlegung von Mindestlöhnen in Normalarbeitsverträgen und Regelungen für temporär in der Schweiz arbeitende Arbeitskräfte (Veuve 2001).

Gewerkschaften als ernst zu nehmende Vetospielerin

Gemäß Grafik 1 müssen die Gewerkschaften, um ihre Kompensationsforderungen durchsetzen zu können, als ernst zu nehmende Vetospielerin wahrgenommen werden. Sowohl beim EWR als auch bei den bilateralen Verträgen hatten die Gewerkschaften potentiell die Rolle einer Vetospielerin, da sich rechtsnationale Kreise unumstößlich auf eine ablehnende Haltung festgelegt haben (Goetschel 1994; Oberer 2001, 56). Ein gewerkschaftlicher und linker Widerstand musste daher lediglich glaubwürdig behaupten können, die vom rechtsnationalen So-

ckel zur Mehrheit fehlenden Stimmen aufbringen zu können.

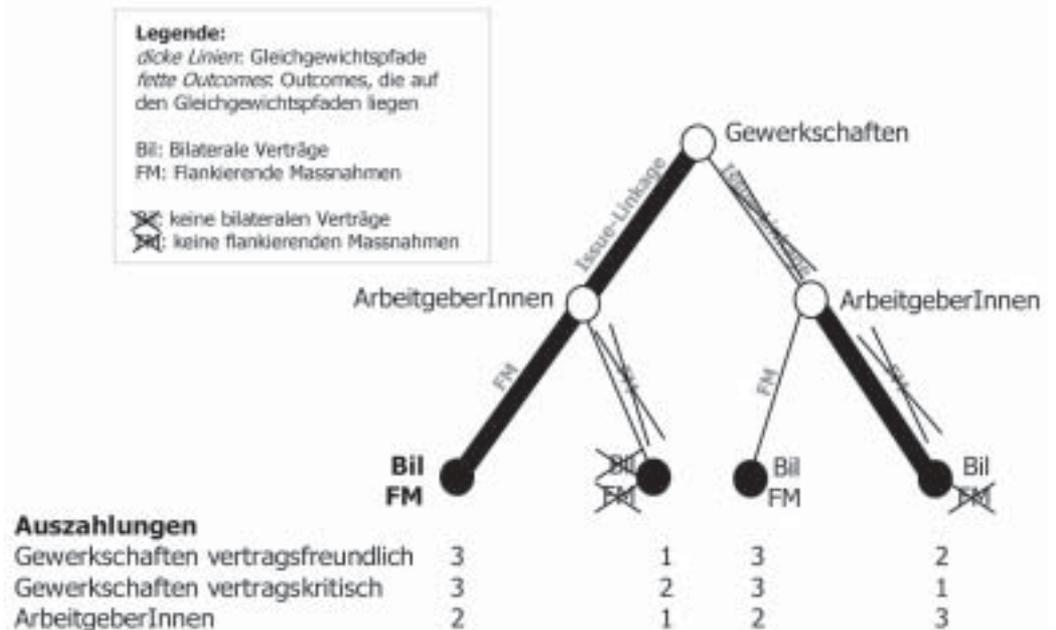
Unterschiedlich war jedoch die Art und Weise, wie die Gewerkschaften ihre Forderungen durchsetzen wollten: Beim EWR hat die Gewerkschaftsspitze bereits weit im Voraus ihre euphorische Zustimmung zum EWR kund getan (Rieger 1990) – womit der Wille fehlte, notfalls den Vertrag zu blockieren – und wurde mit ihren Forderungen für flankierende Maßnahmen dementsprechend wenig ernst genommen (Strahm 1992). Daraus lernten die Gewerkschaften und schlugen bei den bilateralen Verträgen eine härtere Gangart ein: Sie koppelten ihre Zustimmung zum internationalen Vertrag an die gleichzeitige Verabschiedung von griffigen flankierenden Maßnahmen.⁵ Spieltheoretisch lässt sich diese Strategie der Gewerkschaften gemäß Grafik 2 beschreiben.

Grafik 2 zeigt die strategischen Interaktionen zwischen ArbeitgeberInnen und Gewerkschaften und enthält im unteren Teil die Auszahlungen für die AkteurInnen. In diesem Modell machen die Gewerkschaften den ersten Zug, indem sie ihre Strategie fixieren. Mit der Issue-

Linkage-Strategie koppeln sie im Voraus ihre Zustimmung zu den bilateralen Verträgen an flankierende Maßnahmen. Legen sich die Gewerkschaften im Voraus fix auf die Lancierung eines Referendums im Falle der Ablehnung ihrer Forderungen fest, bleibt den ArbeitgeberInnen nur die Wahl zwischen bilateralen Verträgen mit flankierenden Maßnahmen und dem Status Quo (da andernfalls die Gewerkschaften mit ihrem Veto die bilateralen Verträge zu Fall bringen würden). Entscheiden sich die Gewerkschaften gegen die Koppelung, können die ArbeitgeberInnen damit rechnen, dass die Gewerkschaften auch ohne flankierende Maßnahmen dem Vertrag zustimmen. Die Gewerkschaften haben alles Interesse, sich selber mit dieser Strategie die Handlungsfreiheit zu nehmen, da sie damit die von den ArbeitgeberInnen favorisierte Alternative, bilaterale Verträge ohne flankierende Maßnahmen, politisch ausschließen können.

Interessanterweise impliziert das Modell, dass sowohl vertragskritische als auch vertragsfreundliche Gewerkschaften ein Interesse an einem Issue-Linkage haben: Vertragskritische

Grafik 2: Die gewerkschaftliche Issue-Linkage-Strategie



Gewerkschaften haben nichts zu verlieren, weil sie ohnehin den Status Quo bilateralen Verträgen ohne flankierende Maßnahmen vorziehen. Weil die ArbeitgeberInnen starken flankierenden Maßnahmen nur dann mit Sicherheit zustimmen, wenn die Gewerkschaften andernfalls das Referendum ergreifen würden, haben auch vertragsfreundliche Gewerkschaften alles Interesse, sich unwiderruflich auf ein Referendum festzulegen, falls ihre Forderungen nicht erfüllt werden. Beim Issue-Linkage kann diese Gewerkschaft sich in diesem Spiel, welches analog zu einem sequentiell gespielten Chicken Game verläuft, mittels Rückwärtsinduktion darauf verlassen, dass sie das Referendum nicht ergreifen muss. Weil die Exportwirtschaft ihr enormes Interesse an den bilateralen Verträgen im Voraus deutlich kommuniziert hatte, konnten die Gewerkschaften davon ausgehen, dass die Arbeitgeberseite ihre Kompensationsforderungen erfüllen wird.

Die Schweizer Gewerkschaften haben bei den bilateralen Verträgen im Gegensatz zum EWR ihr Potential erkannt und die in Grafik 2 dargestellte Spielanordnung durchgesetzt. Anlässlich ihres Davoser Kongress haben die SGB-Delegierten 1998 Abschied genommen von einem bedingungslosen Ja zu Europa und die Parole „Ja, aber“ (Ja mit flankierenden Maßnahmen) und „Nein, wenn nicht“ verabschiedet. Dabei war es ihnen möglich, ihre politischen GegnerInnen von der Ernsthaftigkeit ihrer Strategie zu überzeugen⁶: In der außer-parlamentarischen Kommission kam ein Kompromiss zustande, der weit von den Idealvorstellungen der ArbeitgeberInnen entfernt war, was der Arbeitgeberverband auch ausdrücklich mit der Issue-Linkage-Strategie der Gewerkschaften in Verbindung brachte: „Grundsätzlich ist es bedauerlich, dass der Abschluss des bilateralen Vertrags mit Einschränkungen auf dem Arbeitsmarkt ‚erkauft‘ werden muss“ (SAV 1999, 1). Als der Ständerat und seine außenpolitische Kommission die flankierenden Maßnahmen stark im Sinne der ArbeitgeberInnen modifizieren wollte, machten die Gewerkschaften sehr deutlich, wie entschieden sie sind, das Referendum zu ergreifen, wenn die Vorlage nicht gemäß dem ursprünglichen Kompromiss verab-

schiedet würde (SGB 1999). Die bürgerliche Parlamentsmehrheit und die Spitze der Arbeitgeberverbände mussten in dieser Situation nachgeben um die bilateralen Verträge nicht zu gefährden. Damit konnten die Gewerkschaften in diesem europäisierten Entscheidungsprozess lohnpolitische Forderungen durchsetzen, die in einem rein innenpolitischen Setting nicht mehrheitsfähig gewesen wären. Umgekehrt schwächte der große Nutzen, den die Exportwirtschaft von diesem Europäisierungsschritt erwartet, diese in der innenpolitischen Auseinandersetzung um Kompensationsforderungen. Bedingung dafür war jedoch, dass die Gewerkschaften als ernst zu nehmende VetospielerInnen auftreten konnten. Wo hingegen die Europäisierung das institutionelle Design ändert und Umgehungsmöglichkeiten zum Gesetzgebungsprozess mit seinem Referendum bietet, können die Gewerkschaften ihre Vetospielerfunktion verlieren. Ein entsprechender Fall wird im folgenden Abschnitt untersucht.

6. Europäisierung durch autonomen Nachvollzug: Die Entbündelung der letzten Meile

Die Entbündelung der letzten Meile

Als Beispiel für die Europäisierung über den autonomen Nachvollzug von EU-Normen wird der Entscheidungsprozess um die Entbündelung der letzten Meile untersucht. Während die EU die Verpflichtung zur Entbündelung bereits in einer Verordnung fixiert hat (Widmer 2002, 401), ist der entsprechende Entscheidungsprozess in der Schweiz noch im Gang. Bei der Entbündelung geht es um die Frage, welche Bedingungen und Regulierungen für die alternativen AnbieterInnen gelten, wenn sie das Lokalnetz der ehemaligen Monopolistin Swisscom benutzen wollen. Relevant ist die Frage insbesondere für den stark expandierenden Breitbandmarkt (z.B. ADSL), wo die Swisscom-KonkurrentInnen bis jetzt als WiederverkäuferInnen von Swisscom-Leistungen auftreten. Sie möchten jedoch selber Zugang zu den Swisscom-Zentralen erhalten und

dort ihre eigenen Modems installieren sowie für diesen Zugang und die Miete der letzten Meile einen regulierten Preis bezahlen.

Verhärtete Position der Gewerkschaften

Grundsätzlich besteht für die Gewerkschaften bei der Entbündelung ein Interessenkonflikt zwischen bisherigen und potentiellen zukünftigen Gewerkschaftsmitgliedern. Die Gewerkschaften konnten sich im Telekommunikationsbereich vor allem bei Swisscom als Nachfolgerin der PTT Telecom etablieren und Mitglieder rekrutieren. Bei den alternativen AnbieterInnen, die ihre Geschäftstätigkeit in der Schweiz erst mit der Liberalisierung aufbauten, verfügen die Gewerkschaften dagegen nur über einen geringen Organisationsgrad. Der regulatorische Eingriff der Entbündelung führt zu einer verbesserten Marktstellung der alternativen AnbieterInnen und verschlechtert gleichzeitig die Ausgangslage für Swisscom. Verhindern die Gewerkschaften die Entbündelung, dürften sie es schwieriger haben, bei den alternativen AnbieterInnen Neumitglieder zu werben. Verzichten sie dagegen darauf, besteht die Gefahr, bisherige Mitglieder zu verärgern und möglicherweise zeigt sich auch Swisscom, eine der wenigen Unternehmungen der Branche mit einem Gesamtarbeitsvertrag mit sehr hohen Sozialstandards, weniger konziliant in den sozialpartnerschaftlichen Verhandlungen.

Trotz diesem Dilemma zeichnet sich bei den Gewerkschaften eine skeptische Haltung gegenüber der Entbündelung ab: Die Gewerkschaften nehmen die Entbündelung der letzten Meile als übertriebene Liberalisierung im Telekommunikationssektor wahr und in den letzten Jahren zeichnete sich eine Verhärtung der gewerkschaftlichen Linie im Bereich von Liberalisierungen ab. Dabei spielt das Konzept des „Service Public“ für die Gewerkschaften eine sehr wichtige Rolle, womit die sichere und günstige Versorgung aller Landesregionen mit Basisdienstleistungen gemeint ist, die auf einer Netzinfrastruktur beruhen und die in den Augen der Gewerkschaften durch eine staatliche Unternehmung ohne Gewinnstreben sicherge-

stellt werden sollte. Wurde die große Liberalisierungsvorlage von 1997 lediglich von einer kleinen (zumeist frankophonen) Minderheit der Gewerkschaften bekämpft, konnte diese härtere Linie sich seither allgemein durchsetzen. Weiter führte auch die Tatsache, dass die Reform eine Anpassung an das europäische Recht darstellt, bei den pro-europäischen Gewerkschaften 1997 noch zu einer Beißhemmung, während sie heute eine Vorlage unabhängig von ihrem Ursprung mit gleichen Maßstäben messen.⁷ Selbst wenn die Gewerkschaften den Entscheidungsprozess blockieren möchten, stellt sich die Frage, ob sie dazu faktisch in der Lage sind.

Blockadepotential im Gesetzgebungsprozess

Wird die letzte Meile auf dem ordentlichen Gesetzesweg entbündelt, haben die Gewerkschaften momentan das Potential einer Vetospielerin: Nach einer Serie von Liberalisierungs-pannen und Problemen in privatwirtschaftlichen Unternehmungen (z.B. Stromunterbrüche in Kalifornien, Zusammenbruch der Swissair) ist die Schweizer Stimmbevölkerung relativ einfach zu überzeugen, neue Liberalisierungsprojekte abzulehnen. Nebst kantonalen und kommunalen Volksentscheiden gegen Liberalisierungs- und Privatisierungsprojekte erlitt im Herbst 2002 auch eine nationale Vorlage für die Elektrizitätsmarktliberalisierung Schiffbruch. Dies obwohl die Gewerkschaften das entsprechende Gesetz praktisch im Alleingang bekämpften.⁸ Weil die Gegnerschaft gegen die Entbündelung der letzten Meile viel breiter zusammengesetzt ist und nebst den Gewerkschaften auch alle Mitte-Links-Parteien und mit Swisscom eine wichtige Unternehmung umfasst, ist in der momentanen Situation die Entbündelung der letzten Meile über den Gesetzgebungsweg kaum realisierbar, wenn die Gewerkschaften den Entscheid zu blockieren versuchen. Als ernst zu nehmende Vetospielerin könnten die Gewerkschaften daher zwischen einer Blockierungs- und einer Kompensationsstrategie wählen. Allerdings ist es seit der großen Telekommunikationsreform von 1997 gar

nicht mehr unbedingt notwendig, für Fragen wie die der Entbündelung der letzten Meile den ordentlichen Gesetzgebungsweg zu beschreiten.

Europäisierung des institutionellen Designs

Im Gleichschritt mit der EU wurde in der Schweiz 1997 eine große Telekommunikationsreform verabschiedet, die auch den institutionellen Rahmen dieses Politikbereichs vollständig neu gestaltet und sich damit auf alle späteren Reformen auswirkt. Das neue Fernmeldegesetz (FMG) war lediglich als Rahmengesetzgebung aufgebaut, nicht zuletzt um ohne neue Gesetzes-Revision Anpassungen an denkbare spätere EU-Reformen vornehmen zu können (Conseil fédéral 1996, 1431).⁹ Der daraus entstehende Handlungsspielraum führt dazu, dass wichtige Fragen wie die Entbündelung der letzten Meile nebst dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren auch in anderen Arenen entschieden werden können. In der Terminologie von Bendor (1985) kann dabei von parallelen Institutionen gesprochen werden. Tabelle 1 enthält eine Übersicht über die zur Verfügung stehenden parallelen Instanzenwege.

Nebst dem traditionellen Entscheidungsprozess kann die Entbündelung der letzten Meile auch auf drei weiteren Wegen beschlossen werden:

- Erstens können sich die alternativen AnbieterInnen auch an die unabhängige Regulierungsagentur, die eidgenössische Kommunikationskommission (ComCom), wenden, sofern Verhandlungen über eine gütliche Einigung gescheitert sind. Die starke Stellung

des unabhängigen Regulators ist eine Folge des autonomen Nachvollzugs der entsprechenden EU-Normen.¹⁰ Allerdings existiert in diesem Entscheidungsprozess mit dem Bundesgericht eine Institution, welche die Entscheidungen der ComCom annullieren kann.

- Zweitens kann der Bundesrat versuchen, die Entbündelung mittels der Verordnung zum Fernmeldegesetz einzuführen. Anschließend wäre es erneut an der ComCom, aufgrund der neuen Rechtsgrundlage die Entbündelung der letzten Meile zu verfügen. Allerdings kann die betroffene Unternehmung (Swisscom) auch in diesem Fall die Verfügung anfechten und damit die Gesetzmäßigkeit der Verordnung vom Bundesgericht prüfen lassen.
- Drittens hat die Schweiz nach der Totalrevision des Fernmeldegesetzes den Annex Telekommunikation des Dienstleistungsabkommens GATS ratifiziert. Daher ist auch ein Verfahren vor der Welthandelsorganisation (WTO) gegen die Schweiz möglich, wenn die Akteurin (meist eine Unternehmung) ihren Sitz in einem anderen Vertragsstaat hat.

Im Gegensatz zur vertraglichen Europäisierung, bei der die Verfassung eine Referendumsmöglichkeit vorsieht, ist der für den autonomen Nachvollzug zu beschreitende Weg nicht festgelegt. Die alternativen AnbieterInnen haben daher die Möglichkeit, die Entbündelung der letzten Meile vor der Instanz ihrer Wahl zu verlangen und können bei einer Ablehnung einen anderen Instanzenweg beschreiten, was die Swisscom-Konkurrenz sich bisher auch zu Nutze machte.¹¹

Tabelle 1: Parallele Institutionen und Vetopunkte in der Schweizer Telekommunikationspolitik

	Instanzenweg 1	Instanzenweg 2	Instanzenweg 3	Instanzenweg 4
Verfahren:	Via Gesetz	Via Regulator	Via Verordnung	Via WTO
1. Vetopunkt	Erstrat	ComCom	Bundesrat	Panel
2. Vetopunkt	Zweitrat	Bundesgericht	ComCom	Appellate Body (Berufungsorgan)
3. Vetopunkt	Volksabstimmung		Bundesgericht	Mitgliedsstaaten

Aus spieltheoretischer Perspektive wird die Stellung der Gewerkschaften durch die Errichtung dieser Parallelinstitutionen stark geschwächt, da ihnen damit der Vetopunkt des Referendums nicht mehr zwingend zur Verfügung steht. Ihre Macht als Vetospielerin im Entscheidungsprozess ist immer dann gefährdet, wenn nicht das ordentliche Gesetzgebungsverfahren zur Anwendung kommt. Entscheidungen anderer Instanzenwege stellen aus Sicht der Gewerkschaften „naturhafte“ Prozesse dar, die sie fast nicht beeinflussen, sondern denen sie bloß als Außenstehende eine gewisse Entscheidungs-Wahrscheinlichkeit für oder gegen die Entbündelung zumessen können. Grafik 3 zeigt das daraus folgende Interaktionsmodell, bei dem die Swisscom-Konkurrenz zuerst alle Verfahren in Gang zu setzen versucht, zu denen die Gewerkschaften keinen Zugang haben.

Den ersten Zug in diesem Modell machen die alternativen AnbieterInnen. Sie entscheiden, ob sie ein Verfahren zur Entbündelung der letzten Meile einleiten wollen und vor welcher Instanz eine solche Einleitung erfolgt. Die Swisscom-Konkurrenz hat ein großes Interesse an einer schnellen Entbündelung, möglichst auch ohne Kompensationszahlungen tätigen zu müssen.

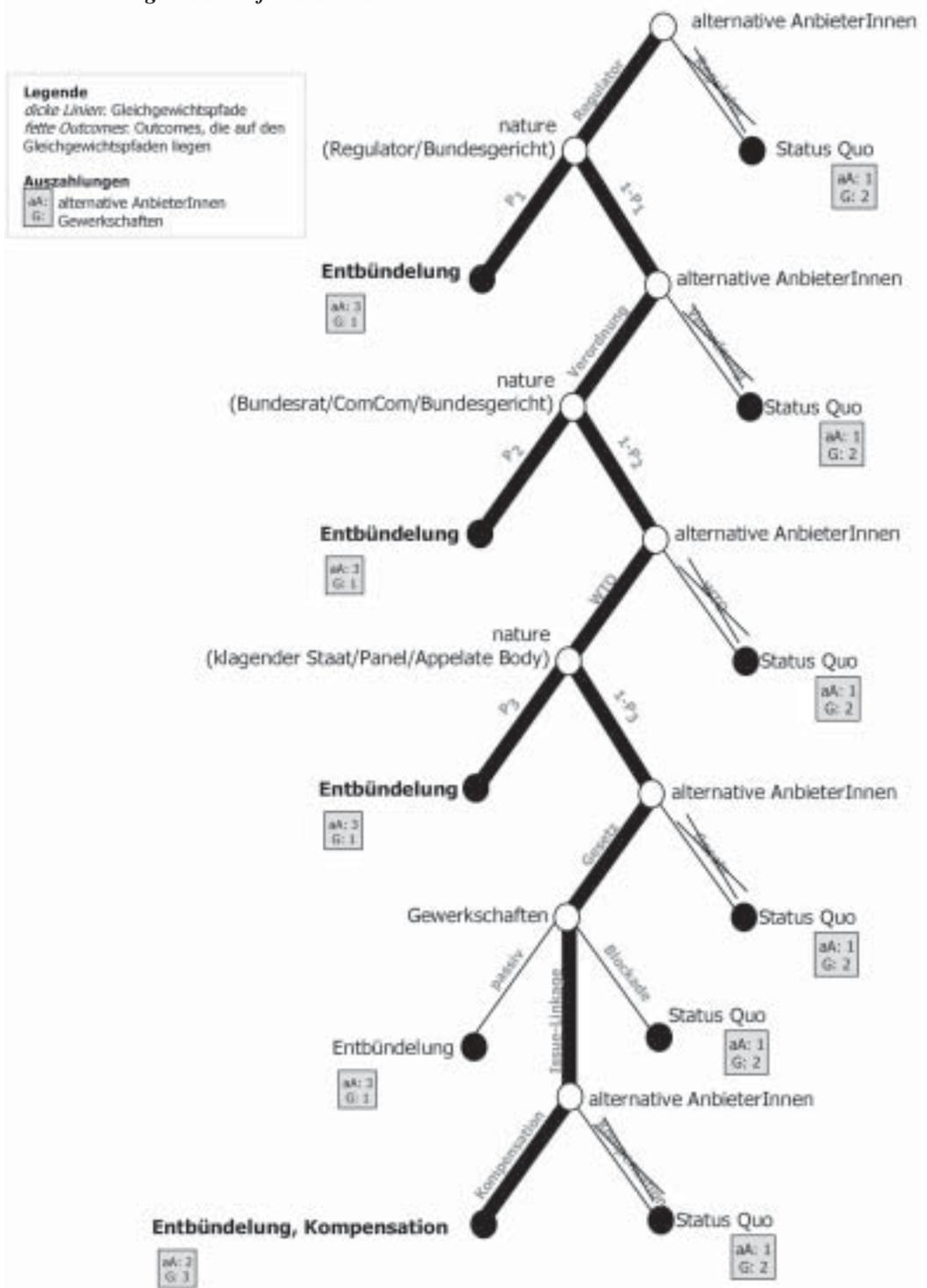
Nach der Einleitung des Verfahrens liegt die Entscheidung bei den Institutionen des angerufenen Instanzenweges. In diesem Modell entscheiden die von den Gewerkschaften nicht beeinflussbaren „Natur“-Instanzen mit einer Wahrscheinlichkeit p_i für die Entbündelung und mit der Wahrscheinlichkeit $1-p_i$ dagegen. Wenn die Swisscom-Konkurrenz sämtliche alternative Instanzenwege zum ordentlichen Gesetzgebungsweg nutzt, stellt das von den Gewerkschaften am wenigsten geliebte Outcome „Entbündelung“ insgesamt drei Mal ein Nash-Gleichgewicht dar, ohne dass die Gewerkschaften darauf Einfluss nehmen können, da ihnen der Zugang zu den Vetopunkten fehlt.

Nur wenn der ordentliche Gesetzgebungsprozess zur Anwendung kommt (weil alle drei anderen Verfahren entweder scheiterten oder von den alternativen Anbietern nicht in Gang gesetzt wurden), verfügen die Gewerkschaften mit der Referendumsmöglichkeit über einen wichtigen Vetopunkt im Entscheidungsprozess

und haben damit die Möglichkeit, ein für sie besseres Outcome zu erzielen. Wie oben dargestellt, sind die Gewerkschaften bei einer Entbündelung über den Gesetzgebungsprozess eine durchaus ernst zu nehmende Vetospielerin. Es muss allerdings erörtert werden, wofür sie ihre Referendumsmacht verwenden wollen: Um die Vorlage zu blockieren oder um Kompensationen auszuhandeln. Das Beispiel der bilateralen Verträge zeigte wie die Issue-Linkage-Strategie den Gewerkschaften zu bedeutenden flankierenden Maßnahmen verhalf. Auch bei der Entbündelung der letzten Meile könnten die Gewerkschaften mittels Vetomacht Kompensationszahlungen der alternativen AnbieterInnen erwirken. In Frage kommt dafür beispielsweise die Anhebung der Sozialstandards in den Betrieben der alternativen AnbieterInnen über Gesamtarbeitsverträge (GAV) oder über eine stärkere Sozialklausel im FMG selbst. Die im Modell vorgesehene Kompensationszahlung für einen gewerkschaftlichen Verzicht auf eine Blockade würde genau dann für beide Seiten Sinn machen, wenn die Kompensationen für die alternativen AnbieterInnen nicht über die von der Entbündelung erwarteten Gewinne hinausgehen (sonst bevorzugen sie den Status Quo) und gleichzeitig die Gewerkschaften die um verbesserte Sozialstandards „versüßte“ Entbündelung dem Status Quo vorziehen würden. Die Frage ist also, ob es ein Niveau einer Kompensation gibt, das tief genug ist, damit die alternativen AnbieterInnen an einem entsprechenden Deal noch interessiert sind, aber hoch genug, damit die Gewerkschaften die Verknüpfung mit der Entbündelung noch tolerieren. Für die Gewerkschaften wäre das die beste Lösung, für die alternativen AnbieterInnen die zweitbeste, die sie dann wählen würden, wenn sie die Vetomacht der Gewerkschaften nicht mit einem anderen Instanzenweg umgehen können.

Nebst der Frage, ob ein entsprechender Spielraum besteht, müssten auch Umsetzungsprobleme gelöst werden können: Die sequentielle Spielweise enthält Gefahren für die Erfüllung der Versprechen (Mueller 1997, 92): Wer sein Versprechen als zweiter AkteurIn erfüllen muss, kann bei Nichteinhaltung des Verspre-

Grafik 3: Der Entscheidungsprozess um die Entbündelung der letzten Meile aus gewerkschaftlicher Sicht



chens nicht mehr bestraft werden. Bei der Revision mehrerer Gesetzesartikel oder bei der Koppelung zweier Gesetze kann deren Inkrafttreten rechtlich miteinander verbunden werden. Die rechtliche Koppelung von GAV und Gesetz dürfte dagegen schwieriger zu bewerkstelligen sein, womit ein entsprechender Handel auf Vertrauen basiert. Gelingt es den Gewerkschaften nicht, den Organisationsgrad innerhalb der alternativen AnbieterInnen zu erhöhen, dürfte sich bei der GAV-Lösung später die Erneuerung des GAV als schwierig erweisen, da das externe Druckmittel einer Politikblockade nicht mehr zur Verfügung steht.

Die Gewerkschaften können bei der Entbündelung über den Gesetzgebungsprozess jedoch auf jeden Fall eine wichtige Rolle spielen: Selbst wenn die Kompensationsstrategie nicht gelingt, können sie mit einer Blockierungsstrategie das Outcome des Entscheidungsprozesses wesentlich mitbestimmen und erhalten auf jeden Fall einen besseren Pay-off als in den anderen Instanzenwegen. Dies im Unterschied zu den parallelen Entscheidungsinstanzen, wo mangels zugänglicher Vetopunkte die Stellung der Gewerkschaften als VetospielerIn bedroht ist.

7. Schlussfolgerungen

Die Antwort auf die Frage, inwiefern die Europäisierung die Machtstellung der Gewerkschaften im schweizerischen Entscheidungsprozess tangiert, fällt zweischneidig aus: In den analysierten Fällen der Personenfreizügigkeit und der Entbündelung garantiert interessanterweise die vertragliche Europäisierung den Gewerkschaften – wie auch anderen Interessengruppen – eine bessere Stellung als dies beim autonomen Nachvollzug der Fall ist. Es stellt sich allerdings die Frage, inwiefern dieses Ergebnis generalisierbar ist. Mit anderen Worten, bleiben die Vetopunkte Parlament und Referendum beim Vertrag stets erhalten und werden sie beim autonomen Nachvollzug eher geschwächt?

Seit einer Verfassungsreform von 1977 können die parlamentarischen und plebiszitären Vetopunkte nicht mehr mit einem völkerrecht-

lichen Vertrag, der wie bei der Europäisierung eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung beinhaltet, umgangen werden. Im innenpolitischen Ratifikationsprozess kann zwar der Inhalt des Vertrags nicht mehr geändert werden. Dies bedeutet aber nicht, dass die Entscheidungssituation für nationale Interessengruppen auf die Optionen Annehmen oder Verwerfen limitiert ist. Erstens hat die Regierung kein Interesse, einen Vertrag zu unterzeichnen, von dem sie weiß, dass er das Ratifikationsverfahren nicht überstehen wird. Daher macht es für sie Sinn, die Interessen wichtiger Gruppierungen bereits während den internationalen Verhandlungen zu berücksichtigen. Ist die Regierung (wie bei der Personenfreizügigkeit) gezwungen, auf dem internationalen Parkett nachzugeben, können die Nachteile für nationale Interessengruppen mit einer zweiten Vorlage kompensiert werden. Wie das Beispiel der flankierenden Maßnahmen zur Personenfreizügigkeit zeigte, konnten die Gewerkschaften damit sogar lohnpolitische Maßnahmen etablieren, für die sie ohne internationalen Vertrag in der liberalen Schweiz niemals eine Mehrheit gefunden hätten. Die Auszahlung einer Kompensation an die Gewerkschaften sichert einerseits die Anpassungsfähigkeit der Schweiz gegen außen, führt andererseits jedoch bei der Kompensationsvorlage auch zu einer verbesserten Machtstellung der Gewerkschaften verglichen mit einem rein nationalen Entscheidungsprozess.

Paradoxerweise ist die Stellung der Gewerkschaften eher im autonomen Nachvollzug bedroht. Denn wenn die Europäisierung nicht über den Vertragsweg erfolgt, können prinzipiell auch andere Verfahren als der ordentliche Gesetzgebungsprozess zur Anwendung kommen, womit die Gewerkschaften das Referendum als zentralen Vetopunkt und damit auch ihre Stellung als VetospielerIn zu verlieren drohen. Zwar werden bei praktisch jedem Gesetz gewisse Details zur Regelung an die Verordnung delegiert. Politikbereiche, in denen EU-Politiken autonom nachvollzogen werden, zeichnen sich jedoch typischerweise durch eine bloße Rahmengesetzgebung aus, die nur allgemeine Prinzipien enthält und die meisten politisch wichtigen und rechtssetzenden Fragen an den

Vollzug delegiert, womit faktisch Parallelinstitutionen geschaffen werden. Um die aussergewöhnlich umfangreichen Kompetenzen zu erhalten, argumentiert die Exekutive denn auch mit den Zwängen des Anpassungsdruckes durch die Europäisierung, die den innenpolitischen Handlungsspielraum stark einschränken (vgl. Mach et al. 2003). Um nicht bei jeder Änderung auf europäischer Ebene das Gesetz revidieren zu müssen, verlangt die Exekutive die Kompetenzdelegation sogar für den autonomen Nachvollzug von in Zukunft denkbaren Reformen auf der EU-Ebene (vgl. Conseil fédéral 1996, 1431). Das Fernmeldegesetz mag insofern ein ausgeprägter Fall sein, als dass damit für Fragen wie die Entbündelung der letzten Meile gleich mehrere parallele Instanzenwege geschaffen worden sind. Die meisten europäisierten Politikbereiche zeichnen sich jedoch aufgrund der dargelegten Argumentation der Exekutive durch Rahmengesetze mit sehr grossen Verordnungskompetenzen aus. Weitere Beispiele dafür sind etwa das öffentliche Beschaffungswesen (Mach et al. 2003), das Binnenmarktgesetz (Häusermann 2003) oder das (gescheiterte) Elektrizitätsmarktgesetz.¹²

Diese Rahmengesetze garantieren zwar die Anpassungsfähigkeit der Schweiz an den europäischen Rechtsrahmen, beschneiden jedoch Gestaltungs- und Blockierungsmacht von Interessengruppen wie den Gewerkschaften. Einen „stillen Verbündeten“ haben diese Gruppierungen im Bundesgericht, das grossen Wert auf die Einhaltung des Legalitätsprinzips legt. Offene Formulierungen, die von den Vollzugsinstanzen als Kompetenz interpretiert werden, sieht das Bundesgericht des öfters als mangelnde gesetzliche Grundlage an. Das Gericht hat somit eine Aversion gegen das faktische Entstehen paralleler Gesetzgeber. Insofern das Bundesgericht auf den ordentlichen Gesetzgebungsprozess verweist, stehen jedoch die gleichen Vetopunkte wie bei einem parlamentarischen Prozess zur Verfügung. Dabei können die Gewerkschaften ihre Vetomacht in den Entscheidungsprozess einbringen und haben analog zum internationalen Vertrag die Wahl, die europäisierte Vorlage zu blockieren oder sich für ihre Zustimmung kompensieren zu lassen. Die Gewerkschaften

können dabei umso mehr verlangen, je mehr sich die Wirtschaftsseite von der europäisierten Vorlage erhofft. Denn AkteurInnen wie die Exportwirtschaft, die sich von der Europäisierung eines Politikbereichs viel erhoffen, dabei aber auf die innenpolitische Unterstützung nationaler VetospielerInnen wie den Gewerkschaften angewiesen sind, riskieren tief in ihre Tasche greifen zu müssen. Dieses Potential haben die Gewerkschaften erst nach einem Lernprozess in den 1990er Jahren entdeckt, womit die Auseinandersetzungen um wirtschaftliche Anpassungen an EU-Normen härter zu drohen werden. Die ehemals gegenüber der Europäisierung zahmen Gewerkschaften drohen widerspenstiger zu werden. Dies erklärt auch, weshalb Liberalisierungsvorlagen, die in den 1990er Jahren teilweise fast diskussionslos den politischen Prozess passierten, heute viel stärkeren Widerständen ausgesetzt sind.

In dieser Perspektive kann die wirtschaftliche Europäisierung der Schweiz ein *window of opportunity* für geschickt agierende Gewerkschaften darstellen – sofern die Europäisierung keine institutionellen Konsequenzen hat, damit nicht die bestehenden institutionellen Vetopunkte geschwächt und die gewerkschaftliche Vetospielerfunktion in künftigen Auseinandersetzungen untergraben wird.

ANMERKUNGEN

- 1 Dieser Beitrag ist Bestandteil eines vom schweizerischen Nationalfonds unterstützten Projekts über den Einfluss der Internationalisierung auf Schweizer Entscheidungsprozesse (Beitragsnummer 5004–058512, Leitung Pascal Sciarini). Für wertvolle Hinweise und konstruktive Kritik möchte ich mich bei Daniel Bochsler, Fabrizio Gilardi, Silja Häusermann, Sarah Nicolet und Pascal Sciarini bedanken. Ebenfalls danken möchte ich allen InterviewpartnerInnen.
- 2 In einem international vergleichenden Forschungsdesign wie bei Hug/Tsebelis (2002) wäre dies allerdings auch kaum zu bewerkstelligen, da der Einfluss einzelner Organisationen in der Referendumsdemokratie je nach Politikbereich stark variiert. In Bezug auf die Gewerkschaften zeigt es sich beispielsweise, dass sie bei Kürzungen im sozialpolitischen Bereich oder bei der Grundversorgung der Bevölkerung („Service Public“) gute Chancen ha-

- ben, die Bevölkerung von ihren Anliegen zu überzeugen, währenddem in anderen Bereichen wie bei finanzpolitischen Instrumenten (Schulden- und Ausgabenbremsen) die Gewerkschaften weit vom Potential einer *Veto-Playerin* entfernt sind.
- 3 BV Art. 141 d. 3. Unter dem bisherigen Recht wurde ein bilaterales Abkommen mit der EU als multilaterale Rechtsvereinheitlichung betrachtet (da die EU aus mehreren Staaten besteht) und aus diesem Grund dem Referendum unterstellt. Mit der vom Volk am 9. Februar 2003 genehmigten Reform unterstehen auch einfache bilaterale Abkommen dem Referendum, sofern sie „wichtige rechtssetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert“.
 - 4 Verordnung vom 6. Oktober 1986 über die Begrenzung der Zahl der Ausländer, Artikel 9.
 - 5 Nebst dem strategischen Lerneffekt der Gewerkschaften spielte auch eine Machtverschiebung und ein Kulturwandel innerhalb des Gewerkschaftsbundes eine wichtige Rolle: Anfangs der 1990er Jahre spielte die gemäßigtere exportorientierte Gewerkschaft der Metall- und Uhrenindustrie noch eine bedeutendere Rolle. Gemeinsam mit den wichtigsten ExponentInnen im nationalen Sekretariat (Rieger 1990) nahmen diese Kreise die europäische Integration als große Chance in Richtung einer europäischen Sozialpartnerschaft und eines sozialen Europas wahr sowie als Möglichkeit, überkommene Strukturen innerhalb der Schweiz (wie z.B. Kartelle) zu reformieren. Wichtig war auch das allgemeine ideelle Argument, eine offene Haltung gegenüber den europäischen Nachbarn zu zeigen. Durch die Krise der 1990er Jahre mit einem massiven Beschäftigungsrückgang innerhalb der Maschinenindustrie sowie einer starken Radikalisierung des Diskurses der Arbeitgeber wurde dieses Lager zurückgedrängt. Innerhalb der Gewerkschaften ist heute die Gewerkschaft der Bauindustrie als stark organisierte Binnenbranche weit stärker präsent. Deren FunktionärInnen zeichnen sich durch einen radikalisierten Diskurs aus und analysieren politische Reformen verstärkt in Hinblick auf deren konkrete materielle Auswirkungen für ihre Mitglieder. Die europäische Integration sehen sie in erster Linie als Projekt der ökonomischen Liberalisierung, weshalb sie dazu grundsätzlich eine eher skeptische Haltung einnehmen.
 - 6 Diese Überzeugungsarbeit stellte einen Prozess dar, bei dem die ArbeitgeberInnen zuerst vor einem Problem mit unvollständiger Information standen (Fischer 2003). Die Gewerkschaften konnten sich jedoch eine entsprechende Glaubwürdigkeit erarbeiten und eine Befragung der politischen Elite zu den bilateralen Verträgen zeigte denn auch, dass diese die Gewerkschaften als ernst zu nehmende VetospielerIn perzipierte (Fischer et al. 2002b, 159).
 - 7 Der verlorene Bonus von europäisierten Vorlagen hat nicht zuletzt auch mit der Unternehmensstrategie von Swisscom zu tun. Damals wurden Swisscom ohne Zugang zum europäischen Markt nur geringe Überlebenschancen gegeben (Conseil fédéral 1996).
- Swisscom wollte sich damals an Unisource, einer gemeinsamen Gesellschaft mehrerer nationaler Incumbents, beteiligen. In der Schweiz bestand die Angst, die EU-Wettbewerbsbehörden könnten diese Beteiligung verhindern, wenn die Schweiz nicht reziproken Zugang zum schweizerischen Markt gewährt. Unisource hatte jedoch nicht den gewünschten Geschäftserfolg und aufgrund eines überschätzten Marktpotentials zog sich Swisscom danach wieder von der europäischen Festnetz-Telekommunikation zurück. Für diejenigen Kreise, welche Interesse an der Prosperität von Swisscom hatten, verlor der europäische Rechtsrahmen damit an Bedeutung.
 - 8 Selbst die ansonsten gewerkschaftsnahe sozialdemokratische Partei (SP) unterstützte das Gesetz im Parlament großmehrheitlich, anschließend lehnte jedoch eine knappe Mehrheit der Delegierten die Vorlage in Hinblick auf die Volksabstimmung ab. Dies aufgrund einer starken Mobilisierung des gewerkschaftlichen Flügels. ExponentInnen anderer Lager waren dagegen in der befürwortenden Kampagne aktiv.
 - 9 Ein weiteres Argument für die offene Formulierung stellte auch der technologische Wandel dar, mit dem das FMG mithalten können sollte, ohne jedes Mal gleich revidiert werden zu müssen (Widmer 2002).
 - 10 Artikel 3 der Rahmenrichtlinie (RL 2002/21/EG vom 7. März 2002): Unter dem derzeitigen Rechtsrahmen besteht diese Verpflichtung aufgrund Artikel 5a der Richtlinie 90/387/EWG vom 28. Juni 1990, geändert durch Richtlinie 97/51/EG vom 29.10.1997.
 - 11 Die Telekommunikationsunternehmung Sunrise versuchte, die Entbündelung über den Regulator zu erreichen. Da jedoch das Bundesgericht in einem ähnlich gelagerten Fall über Mietleitungen die Kompetenzen der ComCom einschränkend definierte, musste die ComCom das Gesuch gegen ihren Willen ablehnen. Gleichzeitig wurden die alternativen AnbieterInnen mit einer parlamentarischen Initiative im Parlament aktiv, konnten sich jedoch vorerst nicht durchsetzen. Über ihre amerikanischen Mutterfirmen versuchte die Swisscom-Konkurrenz via US-Behörden, ein WTO-Verfahren gegen die Schweiz einzuleiten. Da die zuständige Regulatorin für die USA selber den Kontrahierungszwang im Februar 2003 lockerte, sind auch die Chancen einer Entbündelung über diesen Instanzenweg gesunken. Die Swisscom-Konkurrenz überzeugte mit Unterstützung der ComCom den Bundesrat, die Entbündelung auf dem Verordnungsweg vorzunehmen, wogegen Swisscom jedoch voraussichtlich nach dem Ausführungsbescheid Beschwerde beim Bundesgericht führen wird. Gleichzeitig beschloss der Bundesrat, mittels einer Gesetzesrevision nach der Veränderungsänderung deren rechtliche Basis zu verbreitern. Ob die Entbündelungsverpflichtung in der Schweiz eingeführt wird und ob auf dem Verordnungs- oder Gesetzesweg, ist zurzeit noch unklar.
 - 12 Bei diesem Gesetz haben denn auch wichtige politische AkteurInnen angesichts der massiven Kompetenzdelegation ihre Zustimmung von einer im Voraus vorgelegten Verordnung abhängig gemacht.

LITERATUR

- Bendor*, Jonathan B. (1985). *Parallel Systems. Redundancy in Government*, Berkeley.
- Borner*, Silvio/Aymo *Brunetti*/Thomas *Straubhaar* (1990). *Die Schweiz AG: Vom Sonderfall zum Sanierungsfall?*, Zürich.
- Börzel*, Tanja A./Thomas *Risse* (2000). *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Changes*, in: *European Integration online Papers (EIoP)*, 4 (15), o.S (<http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015.htm>).
- Brunetti*, Aymo (1997). *Der "Status Quo-Bias" und die bremsende Wirkung des fakultativen Referendums*, in: Silvio *Borner*/Hans *Rentsch* (Hg.): *Wieviel direkte Demokratie verträgt die Schweiz?*, Chur/Zürich, 167–181.
- Conseil fédéral* (1996). *Message concernant la révision de la loi sur les télécommunications (LTC)*, in: *Feuille fédérale*, Vol. III, 1361–1474.
- Fischer*, Alex (2002). *Wirtschaftsbranche, Gewerkschaftsstärke und Interessengegensätze der Arbeitgeber: Der Fall der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit*, in: *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 8(3), 85–100.
- Fischer*, Alex/Pascal *Sciarini*/Sarah *Nicolet* (2002a). *La politique des télécommunications suisse: entre pression internationale et résistance nationale*, papier présenté au 12^{ème} Colloque International de la Revue «Politiques et management public», l'action publique face à la mondialisation, Paris.
- Fischer*, Alex/Sarah *Nicolet*/Pascal *Sciarini* (2002b). *Europeanisation of Non-EU Countries: The Case of Swiss Immigration Policy Towards the EU*, in: *West European Politics*, 25 (3), 143–170.
- Fischer*, Alex (2003). *Die Durchsetzbarkeit von Side-Payments mit oppositionellen Verhandlungsstrategien. Der innenpolitische Konflikt um flankierende Massnahmen zur Personenfreizügigkeit mit der Europäischen Union*, in: *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 9 (i.E.).
- Germann*, Raimund E. (1991). *Die Europatauglichkeit der direktdemokratischen Institutionen der Schweiz*, in: *Annuaire Suisse de science politique*, 31, 257–269.
- Germann*, Raimund E. (1995). *Die bilateralen Verhandlungen und die Steuerung der direkten Demokratie*, Bern.
- Goetschel*, Laurent (1994). *Zwischen Effizienz und Akzeptanz. Die Information der Schweizer Behörden im Hinblick auf die Volksbestimmung über den EWR-Vertrag vom 6. Dezember 1992*, Bern.
- Gourevitch*, Peter (1978). *The Second Image Reversed: The International Source of Domestic Politics*, in: *International Organization*, 32, 881–911.
- Green Cowles*, Maria/James *Caporaso*/Thomas *Risse* (Hg.) (2001). *Transforming Europe. Europeanization and domestic change*, Ithaca.
- Grossen*, Dieter (2001). *Appréciation politique de l'Accord sur la libre circulation des personnes*, in: Daniel *Felder*/Christine *Kaddous* (Hg.): *Accords bilatéraux Suisse – UE (Commentaires)*, Basel/Bruxelles, 259–268.
- Häusermann*, Silja (2003). *Internationalisation des politiques publiques et mise en oeuvre fédéraliste: Le cas de la libéralisation des marchés publics cantonaux en Suisse. Mémoire de mastère. Institut de hautes études en administration publique, Lausanne.*
- Haverland*, Markus (2000). *National adaptation to European integration: The importance of institutional veto points*, in: *Journal of Public Policy*, 20 (1), 83–103.
- Hug*, Simon (1994). *Mobilisation et loyauté au sein de l'électorat*, in: Yannis *Papadopoulos* (Hg.): *Elites politiques et peuple en Suisse. Analyse des votations fédérales: 1970–197*, Lausanne: réalités sociales, Lausanne, 161–201.
- Hug*, Simon/Pascal *Sciarini* (1995). *Switzerland – Still a Paradigmatic Case?*, in: Gerald *Schneider*/Patricia A. *Weitsman*/Thomas *Bernauer* (Hg.): *Towards a new Europe: Stops and Starts*, London, 55–74.
- Hug*, Simon/George *Tsebelis* (2002). *Veto Players and Referendums around the World*, in: *Journal of Theoretical Politics*, 14 (4), 465–516.
- Immergut*, Ellen (1992). *Health politics. Interests and institutions in Western Europe*, Cambridge.
- Knill*, Christoph/Dirk *Lehmkuhl* (1999). *How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization*, in: *European Integration online Papers (EIoP)*, 3 (7), o.S (<http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-007.htm>).
- Kriesi*, Hanspeter/Claude *Longchamp*/Florence *Passy*/Pascal *Sciarini* (1993). *Analyse de la votation fédérale du 6 décembre 1992*, Bern.
- Mach*, André/Silja *Häusermann*/Yannis *Papadopoulos* (2003). *Economic regulatory reforms in Switzerland: Adjustment without European integration or how rigidities become flexible*, in: *Journal of European Public Policy*, 10 (2), 302–319.
- Mayer*, Frederick W. (1992). *Managing domestic differences in international negotiations: the strategic use of internal side-payments*, in: *International Organization*, 46 (4), 793–818.
- Moravcsik*, Andrew (1998). *Does International Cooperation Strengthen National Executives? The Case of Monetary Policy in the European Union*, paper presented at the Third Project Workshop, *Europeanization and Domestic Political Change*, at The European University Institute, Robert Schuman Centre, Florence.
- Moser*, Peter (1996). *Why is Swiss Politics so Stable?*, in: *Swiss Journal of Economics and Statistics*, 132 (1), 31–60.
- Mueller*, Dennis C. (1997). *Public Choice II. A revised edition of Public Choice*, Cambridge.
- Neidhard*, Leonhard (1970). *Plebiszit und pluralitätäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums*, Bern.
- Oberer*, Thomas (2001). *Die innenpolitische Genehmigung der bilateralen Verträge Schweiz-EU: Wende oder Ausnahme bei Aussenpolitischen vorlagen? Analyse der Argumente und Strategien im Ge-*

- nehmungsverfahren und in der Referendums-kampagne, Basler Schriften zur europäischen Integration, 52/53, Basel.
- OECD* (1996). Arbeitsmarktpolitik in der Schweiz, Bern.
- Rieger*, Andreas (1990). Ein X für ein U vormachen. Oder Beat K's unbekümmertes Treiben für Europa, in: Diskussion: Magazin für die aktuelle Gewerkschaftspolitik, 12, 24–25.
- Risse*, Thomas/Maria *Green Cowles*/James *Caporaso* (2001). Europeanization and domestic change: Introduction, in: Maria *Green Cowles*/James *Caporaso*/Thomas *Risse* (Hg.): Transforming Europe. Europeanization and domestic change, Ithaca, 1–20.
- SAV* (1999). Flankierende Massnahmen zum freien Personenverkehr mit der EU, Zürich (Vernehmlassungsantwort).
- Scharpf*, Fritz W. (1997). Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research, Boulder/Oxford.
- Schneider*, Friedrich (1985). Der Einfluß von Interessengruppen auf die Wirtschaftspolitik: Eine empirische Untersuchung für die Schweiz, Bern.
- Sciarini*, Pascal (1994). La Suisse face à la communauté européenne et au GATT. Le cas test de la politique agricole, Genève.
- Sciarini*, Pascal/Sarah *Nicolet*/Alex *Fischer* (2002). L'impact de l'internationalisation sur les processus de décision en Suisse, in: Revue Suisse de science politique, 8 (3/4), 1–34.
- SGB* (1999). Flankierende Massnahmen: SGB-Vorstand beauftragt Sekretariat, Referendum vorzubereiten, Bern.
- Strahm*, Rudolf H. (1992). Mein kritisches Ja zum kleineren Übel, Weltwoche 40, 1. Oktober 1992.
- Tsebelis*, George (2002). Veto players: How political institutions work, Princeton.
- Veuve*, Daniel (2001). Mesures d'accompagnement de l'Accord sur la libre circulation des personnes, in: Daniel *Felder*/Christine *Kaddous* (Hg.): Accords bilatéraux Suisse – UE (Commentaires), Basel, 289–311.
- wf* (1995). Der Weg der Schweiz in Europa. Verhandeln hat Tradition. Bilaterale Verhandlungen. Jetzt tun, was nötig ist, Zürich.
- Widmer*, Ursula (2002). Entbündelung der letzten Meile – Ohnmacht trotz Regulierung? Die Situation in der Schweiz im Vergleich zur EU, in: Johan *Bizer*/Bernd *Lutterbeck*/Joachim *Riess* (Hg.): Umbruch von Regelungssystemen in der Informationsgesellschaft. Freundesgabe für Alfred Büllesbach, 395–406.

AUTOR

Alex FISCHER, 1975, Studium der Politikwissenschaft an den Universitäten Bern und Genf, seit 2000 Assistent am Institut de Hautes Etudes en Administration Publique (IDHEAP) in Lausanne, arbeitet zurzeit an einer Dissertation über die Auswirkungen der Europäisierung auf Schweizer Entscheidungsprozesse. Publikationen u. a.: „Wirtschaftsbranche, Gewerkschaftsstärke und Interessengegensätze der Arbeitgeber: Der Fall der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit“, in: Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 8 (3/4), 85–100; „Europeanisation of a non-EU Country: The Case of Swiss Immigration Policy“, in: West European Politics, 25 (4), 143–170 (zusammen mit Pascal Sciarini und Sarah Nicolet).

Adresse: IDHEAP, Route de la Maladière 21, 1022 Chavannes-Lausanne, Suisse; e-Mail: alex.fischer@idheap.unil.ch.