

LIECHTENSTEIN POLITISCHE SCHRIFTEN

Band 15

Helga Michalsky (Hrsg.)

Politischer Wandel in konkordanz- demokratischen Systemen

Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, Vaduz

Liechtenstein
Politische Schriften

BAND 15

Helga Michalsky (Hrsg.)

Politischer Wandel in konkordanzdemokratischen Systemen

Symposium des Liechtenstein-Instituts
23.-25. November 1989

Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, Vaduz 1991

© 1991 Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft
FL-9490 Vaduz, Postfach 44
ISBN 3-7211-1017-X
Druck: Buch- und Verlagsdruckerei AG, Vaduz
Grafische Gestaltung: Sigi Scherrer, Vaduz

Inhaltsverzeichnis

	<i>Einleitung</i>	7
Gerhard Lehmbuch	Das konkordanzdemokratische Modell in der vergleichenden Analyse politischer Systeme	13
	<i>Zusammenfassung der Diskussion</i> . .	25
Anton Pelinka	Österreich: Konkordanzdemokratie und Sozialpartnerschaft	29
	<i>Diskussionsbeiträge</i>	
	von Peter Gerlich	45
	von Alois Guger	52
	<i>Zusammenfassung der Diskussion</i> . .	59
Wolf Linder	Integration und Partizipation im politi- schen System der Schweiz	63
	<i>Diskussionsbeiträge</i>	
	von Urs Alternatt	82
	von Hans Peter Fagagnini	86
	<i>Zusammenfassung der Diskussion</i> . .	90

Hans Geser	Kleine Sozialsysteme – ein soziologisches Erklärungsmodell der Konkordanzdemokratie?	93
	<i>Diskussionsbeitrag von Ulrich Klöti</i>	122
	<i>Zusammenfassung der Diskussion</i>	130
Helga Michalsky	Liechtenstein: Konkordanzdemokratie und Parteienwettbewerb	133
	<i>Diskussionsbeiträge</i>	
	<i>Reinhard Walser (Vaterländische Union)</i>	158
	<i>Emanuel Vogt (Fortschrittliche Bürgerpartei)</i>	162
	<i>Nicolaus Ruther (Freie Liste)</i>	167
	<i>Rainer Ospelt (Überparteiliche Liste Liechtenstein)</i>	172
Arno Waschkuhn	Schlusszusammenfassung	177
	<i>Autoren- und Teilnehmerverzeichnis</i>	187

Einleitung

Mit der Theorie der Konkordanzdemokratie wurde in der politikwissenschaftlichen Forschung akzeptiert, dass demokratische politische Systeme in der konkreten Ausformung der Systemelemente variieren können, ohne dass damit eine Gefährdung ihrer Stabilität verbunden sein muss.

Konkordanzdemokratie bezeichnet in der vergleichenden Politischen Systemlehre einen Typus von Demokratie, der vor allem durch Unterschiede zur sog. Konkurrenzdemokratie definiert ist. Das wichtigste Unterscheidungskriterium ist der Entscheidungsmechanismus: An die Stelle des reinen Mehrheitsprinzips treten Kompromisstechniken bzw. Verhandlungen, in die alle oder alle politisch relevanten Akteure einbezogen sind, um einen tragfähigen Kompromiss zu finden. Die Grundlage dieses Entscheidungsmodus bilden Proporz- oder Paritätsregeln auf (meist) freiwilliger Grundlage, die das gesamte öffentliche Leben durchdringen können.¹

Den Anstoss für das theoretische Interesse an der Konkordanzdemokratie gaben freilich nicht diese Entscheidungsregeln selbst, sondern die Beobachtung, dass Demokratien, die später diesem Typus zugerechnet wurden, stabil waren, obwohl sie bestimmte, in der Demokratietheorie der sechziger Jahre entwickelte Merkmale nicht aufwiesen: ein Zwei-Parteien-System mit Regierungs- und Oppositionspartei, das die Möglichkeit des Regierungswechsels praktisch einschloss, sowie – als Voraussetzung für das Funktionieren dieses Modells – eine einheitliche entideologisierte politische Kultur. Dieser als *Konkurrenzdemokratie* bezeichnete Demokratietyp beruhte unverkennbar auf einer Verallgemeinerung des angloamerikanischen Modells, und der damit verbundene theoretische Anspruch bildete

¹ Vgl. Gerhard Lehbruch, Konkordanzdemokratie, in: Dieter Nohlen (Hg.), Wörterbuch Staat und Politik, München/Wien 1991, (311–314) 311 f.

Einleitung

den Ansatzpunkt zur Kritik und zur Entwicklung einer Theorie der Konkordanzdemokratie als einer ebenfalls stabilen demokratischen politischen Ordnung.²

Die Theorie der Konkordanzdemokratie entstand in den späten sechziger Jahren und hat zwei geistige Väter, *Gerhard Lehbruch* und *Arend Lijphart*, die unabhängig voneinander empirisch belegten und theoretisch begründeten, dass auch in Gesellschaften mit einer *fragmentierten politischen Kultur* eine stabile demokratische Ordnung möglich sei, wenn auf das reine Mehrheitsprinzip verzichtet werde zugunsten von Strategien, die die verschiedenen Segmente der Gesellschaft einbänden; die Kompromisstechniken wurden als Instrument zur Befriedung einer in sich gespaltenen Gesellschaft interpretiert.³ Lehbruch stützte sich bei seiner Analyse auf die Länder *Österreich* und *Schweiz*; Lijpharts Schlussfolgerungen beruhten auf seiner Untersuchung der *Niederlande*.⁴ Aus dem schweizerischen Sprachgebrauch stammt auch die Bezeichnung «Konkordanzdemokratie», die damit zur sozialwissenschaftlichen Kategorie aufstieg.⁵

In den siebziger Jahren trat die Konkordanzdemokratie zunächst neben dem neu entdeckten oder sich entwickelnden *Korporatismus* (auch als Neokorporatismus oder liberaler Korporatismus bezeichnet)⁶ in den Hintergrund, aber im weiteren Verlauf der wissenschaftlichen Diskussion wurde der Zusammenhang zwischen Konkordanzdemokratie und Korporatismus stärker berücksichtigt. Der Sachverhalt, dass in allen europäischen Ländern, in denen konkordanzdemokratische Entscheidungsmechanismen vorherrschten, auch neokorporatistische Strukturen von Bedeutung waren, verlangte nach einer Erklärung des zeitlichen und kausalen Zusam-

² Ebd., 312.

³ Zu den Unterschieden zwischen Lehbruch und Lijphart vgl. den Beitrag von Lehbruch in diesem Band; zum wissenschaftlichen Anspruch der Theorie vgl. ders., a. a. O., 312.

⁴ Vgl. Gerhard Lehbruch, *Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich*, Tübingen 1967; Arend Lijphart, *The Politics of Accommodation. Pluralism and Democracy in the Netherlands*, Berkeley/Los Angeles 1968.

⁵ Lehbruch ersetzte den zunächst von ihm gebrauchten Begriff Proporzdemokratie durch den Terminus Konkordanzdemokratie, der im deutschen Sprachgebrauch angenommen wurde; in der englischen Sprache hat sich die von Lijphart eingeführte Bezeichnung *consociational democracy* durchgesetzt.

⁶ Im Korporatismus werden Verbände «verbindlich und regelmässig an der Formulierung wie auch an der Ausführung von Entscheidungen beteiligt, gewissermassen in die Politikentwicklung «inkorporiert».» (Roland Czada, *Korporatismus/Neo-Korporatismus*, in: Dieter Nohlen (Hrsg.), *Wörterbuch Staat und Politik*, München/Zürich 1991, (322–326) 322.)

menhangs. So argumentierte Lehmbruch sehr früh, dass die Entscheidungsmechanismen der Konkordanzdemokratie die Entstehung korporatistischer Strukturen erleichterten. Heute betont er neben strukturellen Elementen die qualitative Bedeutung der Konkordanzdemokratie für die Entstehung des Neokorporatismus. Durch die «Einbeziehung in konkordanzdemokratische Arrangements» sei die «organisierte Arbeiterschaft in die politische Herrschaftsstruktur» integriert worden – eine Voraussetzung für den Neokorporatismus.⁷

Entscheidungsmodi der Konkordanzdemokratie werden auch in Konkurrenzdemokratien eingesetzt und umgekehrt, nur dass sie dort nicht als dominante Merkmale typbildend wirken.

Generell können wir bei einem Blick auf die Entwicklung von demokratischen Staaten feststellen, dass Stabilität auch immer mit struktureller Anpassungsfähigkeit, d. h. mit einem mehr oder weniger grossen Ausmass von politischem Wandel verbunden war. Es muss hier offen bleiben, ob «konkordanzdemokratische Systeme» in höherem Masse dem Wandel unterworfen waren als «konkurrenzdemokratische» – die Frage wird in den Beiträgen dieses Bandes nicht beantwortet, da zwar aktuelle Anzeichen für oder Herausforderungen zu Wandlungsprozessen in Konkordanzdemokratien analysiert, aber nicht entsprechenden Prozessen in Demokratien mit anderen dominanten Entscheidungsmustern gegenübergestellt werden. Die Kritik an den Defiziten der Konkordanzdemokratie ist in vielen Punkten das Gegenstück zur Kritik an den Volksparteien in Konkurrenzdemokratien.⁸ Hier wäre also im Problemhaushalt eine Annäherung bzw. Parallelenität zu konstatieren.

Unstrittig ist jedoch, dass die Fragmentierung der Gesellschaft, die ursprünglich als konstitutiver Faktor der Konkordanzdemokratie angesehen wurde, heute in dieser Form nicht mehr existiert und dass daraus Ver-

⁷ Lehmbruch, a. a. O. (Anm. 1), 314; zu den verschiedenen Argumenten vgl. ebd. sowie Lehmbruch in diesem Band; vgl. ausserdem Bernd Marin, From consociationalism to technocorporatism: the Austrian case as a model-generator? In: Ilya Scholten (Hrsg.), Political Stability and Neo-Corporatism. Corporatist Integration and Societal Cleavages in Western Europe, London/Beverly Hills 1987, (39–69) 46 ff.; vgl. Ilya Scholten, Introduction: corporatist and consociational arrangements, in: Ilya Scholten (Hrsg.), a. a. O., 25–28.

⁸ Vgl. René A. Rhinow, Grundprobleme der schweizerischen Demokratie, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Bd. 103 (1984), 2, (117–273) 258–265; vgl. Elmar Wiesendahl, Etablierte Parteien im Abseits? In: Ulrike C. Wasmuht (Hrsg.), Alternativen zur alten Politik? Neue soziale Bewegungen in der Diskussion, Darmstadt 1989, (82–108) 87–89.

Einleitung

änderungen folgen können, die die Zukunft der Konkordanzdemokratie in Frage stellen, es sei denn, neue oder bisher vernachlässigte Gründe für Konkordanzdemokratie wirken dem entgegen.

Zum Thema «Politischer Wandel in konkordanzdemokratischen Systemen» veranstaltete das Liechtenstein-Institut in Bendern/Fürstentum Liechtenstein im November 1989 ein Symposium, das aktuellen Problemen der Konkordanzdemokratie in Österreich, der Schweiz und Liechtenstein gewidmet war. Der Gedanke, die politischen Wandlungsprozesse in diesen drei Staaten mit Blick auf das gemeinsame Strukturmerkmal «Konkordanzdemokratie» zu analysieren, war vom Liechtenstein-Institut ausgegangen. Als noch sehr junge wissenschaftliche Einrichtung (1986 gegründet, 1987 eröffnet), die sich die Erforschung Liechtensteins zum Ziel gesetzt hat und den wissenschaftlichen Austausch mit den Nachbarländern in den am Institut vertretenen Disziplinen⁹ pflegen will, griff das Institut damit eine Diskussion auf, die in Österreich und in der Schweiz nicht erst seit heute geführt wird und für die es in Liechtenstein bisher kein Forum gab.

Das Thema hat nämlich nicht nur Bedeutung für die beiden bekannten Konkordanzdemokratien, sondern auch für das zwischen beiden liegende Liechtenstein, das eigenständig zu einer landesspezifischen Ausformung des Konkordanzmodells gelangt ist und dessen Ausgangsbedingungen sich teilweise von denen der beiden anderen Staaten unterscheiden. Mit der Schweiz hat es die Volksrechte gemeinsam; mit Österreich das patronageorientierte Verhältnis der Bürger zu den beiden traditionellen Parteien. Die «Durchproportionalisierung» (Rhinow) des öffentlichen Ämterwesens einschliesslich der Regierung findet sich mit landesspezifischen Unterschieden in allen drei Ländern.¹⁰ Andererseits gab es in Liechtenstein nicht das Problem einer zu integrierenden Arbeiterschaft, und korporatistische Strukturen sind angesichts der Kleinheit des Landes überflüssig.

In den letzten Jahren haben Veränderungen in den Formen politischer Partizipation, Bewegung in der Parteienlandschaft oder Anforderungen, die sich vor allem aus wirtschaftlichen und aussenpolitischen Erwägungen ergeben, in diesen als besonders stabil geltenden Konkordanzdemokratien die Frage nach der Zukunft der tradierten politischen Strukturen aufkommen lassen.

⁹ Im Institut sind bisher Forscher in den Bereichen Geschichtswissenschaft, Rechtswissenschaft und Politikwissenschaft tätig; der Bereich Volkswirtschaft befindet sich noch im Aufbau.

¹⁰ Rhinow, a. a. O., 239.

Einleitung

Ziel des Symposiums war es, angesichts dieser aktuellen Veränderungen einerseits die Konkordanzdemokratie als Modell einer aktuellen Überprüfung zu unterziehen und andererseits die konkrete Situation in den einzelnen Ländern an einem für das jeweilige Land zentralen Aspekt zu untersuchen.

Der vorliegende Band vereinigt die Referate des Symposiums sowie vorbereitete Diskussionbeiträge. Ausserdem sind die Stellungnahmen von liechtensteinischen Parteivertretern zum Thema «Parteienwettbewerb unter den Bedingungen einer Allparteienregierung» in den Band aufgenommen worden. Für Liechtenstein war, abweichend von den anderen Länderanalysen, eine «Kombination wissenschaftlicher Darstellung und politischer Selbstdarstellung» (Gerlich) gewählt worden, da davon auszugehen war, dass der Kreis der Wissenschaftler zwar über Österreich und die Schweiz Kenntnisse aus der eigenen Forschungsarbeit einbringen werde, dass dies aber für Liechtenstein nicht erwartet werden konnte. Deshalb wurden diese Stellungnahmen auch in diesen Tagungsband aufgenommen.

Gerhard Lehmbuch zieht in seinem Eröffnungsvortrag «Das konkordanzdemokratische Modell in der vergleichenden Analyse politischer Systeme» eine Bilanz der theoretischen Diskussion über die Konkordanzdemokratie und diskutiert neuere Argumente zu ihrer Begründung. Sein Fazit ist freilich eher skeptisch: Die Konkordanzdemokratie sei ein Modell für eine historische Übergangsphase, und als solches sei sie insgesamt auf dem Rückzug, allenfalls für die Schweiz könne er sich auch eine andere Entwicklung vorstellen.

Anton Pelinka zeigt in seinem Beitrag über «Österreich: Konkordanzdemokratie und Sozialpartnerschaft», dass Konkordanzdemokratie in Österreich heute fast gleichbedeutend mit Sozialpartnerschaft ist. Die Konkordanzdemokratie hat ihr formales Ende auf der parlamentarischen Ebene in der Sozialpartnerschaft um mehr als zwei Jahrzehnte überlebt, aber die Krisenerscheinungen, die die Sozialpartnerschaft jetzt erschüttern, könnten das Ende der konkordanzdemokratischen Entscheidungsmuster einläuten. Die Diskussionsbeiträge von *Peter Gerlich* und *Alois Guger* weisen in dieselbe Richtung.

Wolf Linder konzentriert seinen Beitrag «Integration und Partizipation im politischen System der Schweiz» auf die Funktionsweise und das Verhältnis von Konkordanz und halbdirekter Demokratie. Neue Aufgaben der Politik haben neue Konfliktachsen entstehen lassen, die im Konkordanzsystem oft nicht zum Ausgleich gebracht werden können, und gleich-

Einleitung

zeitig schmälert ein verändertes Wahl- und Abstimmungsverhalten die Legitimationsbasis und Kalkulierbarkeit dieser Politik. Die Legitimations- und Innovationschancen des bestehenden Systems müssten erhöht werden. Hierzu sei u. a. auch eine flexiblere Handhabung des Konkordanzsystems (introvertierte Perspektive) oder ein Übergang zur Mehrheitspolitik (extravertierte Perspektive) denkbar. *Urs Altermatt* begründet in seinem Diskussionsbeitrag die zunehmende Angleichung der Schweiz an ihre europäischen Nachbarn, während *Hans Peter Fagagnini* gerade das Konkordanzmuster für überlebensfähig hält.

In seinen theoretischen Überlegungen zu der Frage «Kleine Sozialsysteme – ein soziologisches Erklärungsmodell der Konkordanzdemokratie?» legt *Hans Geser* dar, dass konkordanzdemokratische Entscheidungsmuster unter den Bedingungen der Kleinheit funktional sind. Für Kleinstaaten werde die Konkordanzdemokratie daher auch in Zukunft eine Option sein. *Ulrich Klöti* relativiert die Vorzüglichkeit des Konkordanzmodells für Kleinstaaten im Blick auf dessen Prämissen, Ziele, Leistungsfähigkeit und Kosten am Beispiel der Schweiz.

In meinem eigenen Beitrag «Liechtenstein: Konkordanzdemokratie und Parteienwettbewerb» behandle ich die Entstehung und Funktionsweise der liechtensteinischen Koalition und gehe auf die Besonderheiten des Parteienwettbewerbs unter den Bedingungen der liechtensteinischen Allparteienregierung ein.

Arno Waschkuhn resümiert in seiner «Schlusszusammenfassung» die verschiedenen Beiträge und ihre perspektivischen Ausblicke und plädiert für eine stärkere Mischung von Konkordanz- und Konkurrenzelementen.

Bedeutete der Entwurf einer Theorie der Konkordanzdemokratie eine theoretische Bereicherung der vergleichenden politischen Systemlehre, so wird die Reduzierung auf die Alternativen Konkordanz- und Konkurrenzmodell heute als unbefriedigend kritisiert, nicht zuletzt weil sie den Realitäten nicht gerecht wird. Der «optimale Mix» (Klöti) wird freilich nicht in der Theorie, sondern in jedem Staat in der politischen Praxis gefunden werden müssen.¹¹

Dem Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft sei an dieser Stelle dafür gedankt, dass er die Beiträge des Symposiums des Liechtenstein-Instituts in seine Reihe «Liechtenstein Politische Schriften» aufgenommen hat.

Helga Michalsky

¹¹ Vgl. Klöti in diesem Band.

Das konkordanzdemokratische Modell
in der vergleichenden Analyse politischer Systeme

Gerhard Lehmbruch

Die Theorie der «Konkordanzdemokratie» oder «consociational democracy» ist vor mehr als zwanzig Jahren entwickelt worden und hat bis heute in der Politikwissenschaft einen festen Platz behauptet, obwohl es an kritischen Einwänden nicht gefehlt hat. Im englischen Sprachgebrauch wurde sie am bekanntesten in der Fassung, in der sie der gebürtige Holländer Arend Lijphart in seinem Buch «The Politics of Accomodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands» vorgestellt hat.¹ Unabhängig davon hatte ich selbst schon 1967 die kleine Schrift «Proporzdemokratie: Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich» veröffentlicht.² Im selben Jahr legten Lijphart und ich auf dem Brüsseler Weltkongress der Politikwissenschaftler Referate vor, deren theoretische Überlegungen auf weiten Strecken übereinstimmten, in einigen wichtigen Teilfragen freilich differierten. Den Terminus «Konkordanzdemokratie» habe ich zuerst 1968 in Aufnahme des Schweizer Sprachgebrauchs in die politikwissenschaftliche Diskussion eingeführt. Wenn man heute das Thema wieder aufnimmt, wird man natürlich an den Gegenargumenten der Kritiker nicht vorbeigehen können. Zum anderen stellt sich die Frage, wie weit eigentlich die Theorie in den achtziger Jahren noch zur Analyse der politischen Systeme taugt, auf die Lijphart und ich selbst sie seinerzeit bezogen haben.

Auf der deskriptiven Ebene kann man «Konkordanzdemokratie» zunächst als ein «Regelsystem»³ bezeichnen, das man unterscheiden kann von dem in vielen westlichen Demokratien dominierenden Regelsystem

1 Lijphart, Arend, *The Politics of Accomodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*, Berkeley 1968.

2 Lehmruch, Gerhard, *Proporzdemokratie: Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich*, Tübingen 1967.

3 Im Sinne von Burns, Tom/Flam, Helena, *The Shaping of Social Organization: Social Rule Systems Theory with Applications*, London 1987.

der Zuweisung von Macht und der Normsetzung mit Hilfe des Mehrheitsprinzips und das am ausgeprägtesten im britischen Parlamentarismus begegnet. Die Prozesse der Machtzuweisung werden dabei über den «Markt» von Wählerstimmen gesteuert: «votes in exchange for policies», wie dies Gabriel Almond formuliert hat. Diese regulative Rolle des Wählerstimmenmarktes ist nun im konkordanzdemokratischen Regelsystem deutlich zurückgedrängt, und an seine Stelle treten Verhandlungsprozesse zwischen Gruppen. Dadurch werden wichtige Minderheitsgruppen in den Entscheidungsprozess integriert. Formal gilt das Mehrheitsprinzip zwar als fundamentale Entscheidungsregel; politische Positionen werden weiterhin über Wahlen vergeben und Gesetze weiterhin durch Abstimmungen verabschiedet. Aber die damit gegebene Möglichkeit der Majorisierung von Minderheiten wird ausgeschaltet oder verringert durch 1) Konsensregeln, die das Mehrheitsprinzip überlagern (beispielsweise Vereinbarungen darüber, dass in stark kontroversen Fragen einmütig beschlossen werden muss), 2) spezielle institutionelle Vorkehrungen, die es einschränken (z. B. das Erfordernis qualifizierter Mehrheiten), 3) durch paritätische oder proportionale Besetzung wichtiger Positionen im politischen Entscheidungsprozess, sei es durch entsprechende Wahlvorschriften (z. B. verfassungsmässiger Regierungsproporz) oder durch informelle Übereinkunft (freiwilliger Proporz).

Da das Mehrheitsprinzip formal nicht ausser Kraft gesetzt ist, kann es also auch einen mehr oder weniger grossen Raum geben, in dem das Mehrheitsprinzip weiterhin angewendet wird. Konkordanzdemokratien sind charakterisiert durch ein «multiples Regelsystem»⁴, in dem die Konkordanzregeln dominieren. Dies bedeutet aber – und das ist für die neuere Entwicklung der Konkordanzdemokratie wichtig geworden –, dass wir hier ein eingebautes Potential an Instabilität haben. Multiple Regelsysteme sind uns in modernen Gesellschaften wohl vertraut, insbesondere in bürokratischen Organisationen, in denen die formale Hierarchie durch «informelle» laterale (horizontale) Kooperation überlagert wird.

Die Abweichung von der Mehrheitsregel ist erklärungsbedürftig. Auf einer ersten Diskussionsebene ist es zunächst wichtig, sich zu vergegenwärtigen, dass das Regelsystem der Mehrheitsentscheidung (wie zuerst John Locke klargestellt hat) eine evolutionäre Errungenschaft ist, die es überhaupt erst erlaubt, komplexe Gesellschaften zu regieren. Wir wissen, dass in

⁴ Burns/Flam, op. cit.

Das konkordanzdemokratische Modell

vormodernen, traditionellen Gesellschaften Entscheidungsprozesse in Beratungen vorbereitet wurden, die Einmütigkeit anstrebten. Heute noch werden in der religiösen Gemeinschaft der Quäker, der «Gesellschaft der Freunde», Entscheidungen so lange diskutiert, bis Einmütigkeit erreicht ist – als Anzeichen dafür, dass die Versammlung vom «inneren Licht» geleitet ist, damit auch als Anzeichen für die innere Richtigkeit der Entscheidung. Ich erwähne dies, weil im Kontrast dazu das Regelsystem der Konkordanzdemokratie deutlich *nicht* die primordiale Einmütigkeit anstrebt. Es ist zumindest ebenso künstlich wie die Mehrheitsregel, beruht also auf Konvention, und es geht dabei nicht eigentlich um «Einmütigkeit», sondern um Interessenausgleich, um für alle Beteiligten zumutbare Kompromisslösungen. Am deutlichsten kam das wohl in der Praxis des «Junktim» zum Ausdruck, der politischen Tauschgeschäfte, die so charakteristisch für die österreichische «schwarz-rote» Koalition der ersten Jahrzehnte nach dem Zweiten Weltkrieg war.

Dieses Regelsystem der Konkordanzdemokratie wurde nun auf einer zweiten Ebene interpretiert als Instrument zur Stabilisierung kulturell tief gespaltener Gesellschaften. Sowohl Lijphart als auch ich selbst entwickelten unsere Position vor allem in Auseinandersetzung mit der in den sechziger Jahren einflussreich gewordenen komparatistischen Politiktheorie von Gabriel Almond, die strukturfunktionalistische Systemanalyse und Pluralismustheorie miteinander verband. Ich will das jetzt nicht im einzelnen rekapitulieren und nur festhalten, dass Almond und seine Schule bei den politischen Systemen Kontinentaleuropas eine ausgeprägte ideologische Fragmentierung feststellen zu können glaubten und sie verantwortlich machen wollten für eine Politik, die Konflikte nicht über marktförmige Kompromissbildungen zu bewältigen vermag. Diese Systeme tendierten daher zu Immobilismus und Instabilität. Wir stellten diesen Ansatz nun nicht grundsätzlich in Frage, sondern führten das zusätzliche Theorem ein, dass das konkordanzdemokratische Regelsystem eben in solchen politisch-ideologisch fragmentierten Gesellschaften die Konfliktbearbeitung durch ausgehandelte Kompromisse ermöglicht.

Eine wichtige Rolle spielte in diesem Zusammenhang die Entdeckung der «kleineren europäischen Demokratien». Almond hatte seine Theorie noch an den grossen europäischen Ländern entwickelt, die bis dahin im amerikanischen «comparative government» einzig der Aufmerksamkeit würdig erschienen. Dafür mochte es politische Rechtfertigungen geben, aber wissenschaftsimmanent liess sich diese Einseitigkeit schwer begrün-

den. Für die vergleichende Forschung sind vielmehr gerade kleinere Länder wichtig geworden. Und kleinere europäische Länder – Österreich, Schweiz, die Niederlande, Belgien, daneben noch der damals als «Schweiz des Orients» firmierende Libanon – waren auch unsere wichtigsten Fälle.

Die Konkordanzdemokratie entsteht demzufolge in Gesellschaften, die in «Subkulturen» fragmentiert sind (also beispielsweise Konfessionen, ideologische Lager oder kulturell in sich geschlossene Sprachgruppen) und die deshalb leicht von Immobilismus und Instabilität bedroht sein können, weil die Mehrheitsbildung schwerfällt. Ich selbst habe in diesem Zusammenhang auf die Rolle hingewiesen, die bewaffnete innere Konflikte in der Vergangenheit dieser Länder in der Perzeption der politischen Akteure spielten (vgl. Österreich 1934, Schweiz 1849, Libanon 1860 ff.). Und Lijphart hat das zu der höchst voluntaristischen These gesteigert, in den Konkordanzdemokratien machten die Eliten – die Führer der rivalisierenden Subkulturen – «deliberate attempts to counteract the immobilizing and unstabilizing effects of cultural fragmentation». Voraussetzung sei dabei eine wechselseitige Abkapselung der Subkulturen – oder «Lager», in der österreichischen Terminologie – und eine interne Kohäsion, die ihren Führern die erforderliche Handlungsfreiheit für Aushandeln und Kompromissbildung gibt.

Kritiker der Theorie haben nun vor allem diese empirischen Prämissen in der Lijphartschen Version der Theorie angegriffen. Einer ihrer wichtigsten Einwände war, das die Mässigung der Konflikte nicht die *Folge* von konkordanzdemokratischen Arrangements gewesen sei, vielmehr deren Voraussetzung. In der Tat: Wenn wir das Beispiel der Schweiz nehmen, dann hat es nach dem Sonderbundskrieg zunächst vier Jahrzehnte liberal-freisinniger Hegemonie gegeben, bevor mit Josef Zemp der erste Vertreter des katholischen Lagers in den Bundesrat kooptiert wurde, und auch in den Niederlanden oder Österreich war die Koalitionsbildung wohl eher Indiz für ein schon erfolgtes Abflachen des Konfliktniveaus. Am besten zeigte sich die Problematik der These Lijpharts an den Fällen, wo man erfolglos versucht hat, unter Rückgriff auf die Theorie der Konkordanzdemokratie virulente interne Konflikte durch sozialtechnologische Anwendung eines konkordanzdemokratischen Regelsystems beizulegen (Nordirland; Südafrika, insbes. Natal).

Das Problem dieser voluntaristischen Theorievariante besteht offensichtlich primär darin, dass Lijphart nicht plausibel machen kann, wieso sich die Eliten der konkurrierenden Subkulturen gewissermassen einen inneren Ruck geben sollten. Daher überschätzt er wohl die Möglichkeit einer so-

zialtechnologischen Manipulierbarkeit solcher Konflikte. Und er vernachlässigt die eigentümliche historische Lokalisierung des Phänomens. Ich denke, dass wir zunächst sehr viel stärker auf die sozialgeschichtlichen Ausgangsbedingungen achten müssen. Dann bleibt zwar ein Zusammenhang mit kultureller Fragmentierung erhalten; aber es spricht vieles dafür, dass Konkordanzdemokratie das Produkt einer bestimmten Phase von Prozessen gesellschaftlicher und politischer Mobilisierung und Demokratisierung ist und dass sie tendenziell an diese Phase, die eine Übergangsphase darstellt, gebunden ist.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang vor allem ein Phänomen, das man in den Niederlanden als «Versäulung» oder in Österreich als Lagerbildung beschrieben hat: Die traditionelle Autoritätsstruktur der Subkulturen (das wird besonders bei katholischen Minderheiten deutlich) verändert sich in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts vor allem durch die Entstehung eines Netzwerks formaler Organisationen. Diese Organisationen sind durch ihre Identifikation mit der Subkultur und oft auch durch Rollenakkumulation zusammengehalten: so insbesondere der (in Deutschland sog.) «politische Katholizismus» und die klassische kontinentaleuropäische «Arbeiterbewegung». Auf der Seite der bislang dominierenden Subkultur (z. B. liberales Bürgertum) ist diese Integration im Lager weniger augenfällig, sie ergibt sich sozusagen als Folgewirkung der Abkapselung der minoritären Subkulturen. Die innere Bindungskraft dieser verschiedenen Subkulturen ist jedenfalls – als Folge der Organisationsentwicklung und der Bindungskraft dieses Organisationsnetzes – so stark, dass sie ihre Anhänger weitgehend zusammenhalten kann und ein funktionierender Wählerstimmenmarkt auf nationaler Ebene nicht entsteht. Auch in der Schweiz, bei der man wegen der föderativen Überlagerung von Konfliktlinien (Sprache, Konfession) nicht in ähnlicher Weise von «Versäulung» sprechen kann, bildet sich ein solcher Wählerstimmenmarkt nicht aus.

Dies schafft nun für die Führungsgruppe der zunächst dominanten Subkultur eine strategische Problemlage, die man mit der mittlerweile bekannten spieltheoretischen Konstellation des Gefangenendilemmas beschreiben kann. In diesem sozialwissenschaftlichen Modell hält die Anklagebehörde zwei Komplizen eines Vergehens in Einzelhaft und ohne Kommunikationsmöglichkeit gefangen, gegen die sie keine Beweise hat. Entschliesst sich der eine, gegen den anderen auszusagen, so geht er völlig straffrei aus, während den anderen die volle Härte des Gesetzes trifft. «Singt» keiner von beiden, so riskieren beide nur eine begrenzte Strafe wegen eines geringfügigen

Vergehens. Es handelt sich also nicht um ein «Nullsummenspiel», in dem nur eine Seite gewinnen kann und die andere Seite entsprechend verlieren muss. Während man den britischen Parlamentarismus als Nullsummenspiel beschreiben kann, haben wir es bei der Konkordanzdemokratie mit einem Nicht-Nullsummenspiel mit einer offenen Entscheidungssituation zu tun. Die bisherige Mehrheitsgruppe (z. B. der schweizerische Freisinn oder die österreichischen Konservativen) steht vor der Wahl, ob sie alles auf die Karte der Mehrheitsregel setzen will – im Gefangenendilemma entspräche das der Zusammenarbeit des einen Gefangenen, der sich zu «singen» entschlossen hat, mit der Anklagebehörde – oder ob sie statt dessen für eine Konkordanzstrategie optiert – analog zum Verhalten des Gefangenen, der sich zur Komplizenschaft mit dem Mitgefangenen entschliesst. Die Implikation ist natürlich, dass beide Seiten zwischen Kooperation und Verweigerung wählen können. Wenn eine Minderheit keine Sanktionsmöglichkeiten hätte, dann wären die Bedingungen des Gefangenendilemmas nicht gegeben, m. a. W. es ist nicht zu erwarten, dass es zu konkordanzdemokratischer Kompromissbereitschaft kommt. Andererseits impliziert dieser Vergleich, dass der Ausgang immer offen ist, immer risikobehaftet. Die grossen Schweizer Parteien, voran der Freisinn, wählten Ende des 19. Jh. die Kooperation, indem der Katholik Josef Zemp in den Bundesrat gewählt wurde – anders die grossen österreichischen Parteien 1934. Als 1917 die grossen niederländischen Parteien ein Abkommen schlossen, das die politischen Konflikte über das Schulsystem und über die Wahlrechtsfrage durch eine Paketlösung beilegte (Einführung des allgemeinen Wahlrechts mit Verhältniswahl und Finanzierung auch der konfessionellen Privatschulen durch den Staat), hing die Kompromissbereitschaft der bürgerlichen Parteien nicht zuletzt damit zusammen, dass sie schwer abschätzen konnten, ob nicht eine Fortsetzung der Konfrontationspolitik die Sozialisten als lachenden Dritten sehen würde. Angst vor einem Bürgerkrieg muss also nicht das einzige Motiv für Kompromissbereitschaft der Eliten sein. Vielmehr scheint generell insbesondere den Ausschlag zu geben, dass eine Konfrontationspolitik mit Hilfe des Mehrheitsprinzips, wenn man Mehrheiten nicht in Wahlen nennenswert verändern kann, höchst unkalkulierbar wird. Ein solcher Rückgriff auf spieltheoretische Überlegungen zwingt uns nicht dazu, von der Vorstellung Abschied zu nehmen, dass politische Akteure Macht oder Einfluss erwerben und behaupten wollen – man muss bloss sehen, dass eine einfache Strategie der Einflussmaximierung kontraproduktiv sein kann.

Das konkordanzdemokratische Modell

Es gibt nun eine interessante spieltheoretische Weiterentwicklung des Gefangenendilemmas, die erklären will, wie es – bei strategischer Differenz von Interessen! – zu dauerhafter Kooperation kommen kann. Robert Axelrod hat eine Serie von Experimenten untersucht, bei denen die Spieler angehalten wurden, nach der Regel «Tit for Tat» (d. h. der «goldenen» oder evangelischen Regel) zu verfahren, wobei am Anfang ein kooperativer Wahlakt stand.⁵ Axelrod vergleicht die Ergebnisse mit eigentümlichen Erfahrungen, die aus dem Stellungskrieg im Ersten Weltkrieg berichtet werden: Beide Seiten beschossen sich in für die Gegenseite genau vorhersehbarer Weise, um dem Oberkommando zu demonstrieren, dass sie kampfbereit sind, aber sie hüten sich, den Verpflegungsnachschub auf der feindlichen Seite zu beeinträchtigen. Die Erklärung für dieses Verhalten liegt darin, dass man es im Stellungskrieg in der Regel mit demselben «Spieler» auf der anderen Seite zu tun hat, der Unfreundlichkeiten regelmässig heimzahlt, während im Bewegungskrieg ein Vergeltungsschlag nicht dieselbe Art von Rückkopplung auslösen kann, weil sich immer wieder andere Truppenteile begegnen. Spieltheoretisch haben wir es im Schützengrabenkrieg mit einer langen Serie von Iterationen zu tun, und wenn in einem iterativen Spiel die Spieler eine einfache «Tit for Tat»-Strategie verfolgen, dann lernen sie mit der Zeit, dass Kooperation sich auszahlt. Axelrod gebraucht dafür die schöne Formulierung, es komme darauf an «to enlarge the shadow of the future», d. h. man muss wissen, dass man noch lange miteinander leben muss. Eine «versäulte» Gesellschaft befindet sich ja offensichtlich in einer ähnlichen strategischen Situation wie feindliche Truppen im Stellungskrieg. (Dabei kann es aber statt zur Kooperation auch zu einem wechselseitigen Massaker wie Verdun kommen: Der Ausgang des Spiels ist nicht strikt determiniert.)

Von diesem Exkurs komme ich nun zurück zur historischen Genesis der Konkordanzdemokratien. Ein zentrales Argument Robert Axelrods war, dass stabile Kooperation zustande kommen kann, wenn dieselben Spieler das Spiel immer wiederholen, und dieser Aspekt wurde bei Lijphart vernachlässigt. Ich habe in meinen Arbeiten darauf hingewiesen, dass die Entstehung der österreichischen und schweizerischen Konkordanzdemokratie nur vor dem Hintergrund historischer Erfahrungen mit Kompromisstechniken ausreichend verstanden werden könne – den Elementen einer parlamentarischen Kompromisskultur, die sich im österreichischen Reichsrat

⁵ Axelrod, Robert, *The Evolution of Cooperation*, New York 1984.

vor 1918 ausgebildet hatten (insbesondere beim Umgang mit den ethnischen Konflikten), und in der Schweiz mit den Erfahrungen mit «Fusionsregierungen» in den Kantonen, zuvor der Teilnahme aller regimentsfähigen Geschlechter an den Regierungen des Ancien Regime, und wohl auch der «amicabilis compositio» der Religionsfriedensschlüsse, die ja in der Schweiz auch einige konfessionell gemischte Kantone (bzw. gemeine Herrschaften) geprägt hatten. Hans Daalder hat ähnlich für die Niederlande und die Schweiz auf die Bedeutung einer langen Tradition «konsiliarer» und föderativer Regierungsweise hingewiesen. Unter diesen Bedingungen haben sich offenbar jene Lernprozesse vollzogen, die auch in Axelrods Modell eine zentrale Rolle spielen.

Man kann hier noch eine weitere Überlegung einführen: Möglicherweise kann auch der viel diskutierte Zusammenhang zwischen Konkordanzdemokratie und Grösse des Landes im Lichte dieser spieltheoretischen Überlegungen gesehen werden. Kleine Gemeinschaften, in denen «jeder jeden kennt», ähneln eher der Situation des Schützengrabenkriegs als Grossstaaten. Die Bedingungen für Wiederholungen des Spiels mit denselben Partnern sind eher gegeben, denn auch hier kann die Zukunft lange Schatten werfen.

Meine These lautet also, dass stabile Konkordanzdemokratien wohl in erheblichem Masse darauf beruhen, dass hier das zu Anfang erwähnte Regelsystem in einem längeren historischen Prozess eingeübt worden ist. Dies ist die Voraussetzung dafür, dass es trotz seiner Künstlichkeit jene institutionelle Verfestigung erhält, durch die es vom situativen Kalkül der Akteure unabhängig wird. Es wäre hinzuzufügen, dass man hier nicht nur aus der *eigenen* Geschichte lernt. Es kann auch Lernen aus der Geschichte der Nachbarn geben oder m. a. W. Diffusion. Beispiele dafür lassen sich insbesondere aus dem Schweizer Föderalismus nennen – in unserem Zusammenhang vielleicht als besonders drastisch die Einführung der Konkordanzdemokratie im Tessin in der zweiten Hälfte des 19. Jh., als es nach internen bewaffneten Auseinandersetzungen zu einer Bundesintervention kommt. Wir kennen aus anderen Zusammenhängen eigentümliche Diffusionsmuster, z. B. beim Frauenstimmrecht, und es könnte interessant sein, die Diffusionsprozesse der Konkordanzdemokratie einmal näher zu untersuchen (vielleicht einschliesslich der Frage, ob und wie Liechtenstein hier einzuordnen ist).

Ich komme nun zu der anderen Frage, die ich eingangs angedeutet habe, nämlich der Frage, wie weit unser Thema Ende der achtziger Jahre noch

Das konkordanzdemokratische Modell

aktuell ist. Ich sagte ja schon, dass ich Konkordanzdemokratie grundsätzlich einer historischen Übergangsphase in der Entwicklung der Demokratie meine zuordnen zu sollen. Das wichtigste Stichwort in diesem Zusammenhang ist die «Entsäulung», wie man das in den Niederlanden im Gegensatz zur «Versäulung» nennt, d. h. die zunehmende Erosion der integrierten Organisationsnetze und ihrer Bindungskraft, die sich in der zweiten Hälfte des 19. Jh. ausgebildet hatten. Der Prozess hat in den Niederlanden in den sechziger Jahren begonnen und sich dann in den siebziger Jahren beschleunigt, und er scheint heute auch in Österreich weit fortgeschritten zu sein. In die spieltheoretische Perspektive übersetzt heisst dies, dass neben die alten kollektiven Akteure neue Spieler getreten sind, und damit ist die stabilisierende Schützengrabensituation aufgehoben. Wir sind wieder im Bewegungskrieg, wo man nicht mehr den Verpflegungsnachschub des Feindes unbehelligt lässt, weil er gezielt zurückschlagen könnte. In den Niederlanden haben wir in der Folge der «Entsäulung» eine starke Polarisierung des Parteiensystems erlebt, die in der rigorosen Angebotspolitik der christlich-liberalen Koalitionsregierung Lubbers kulminierte, und es ist sehr die Frage, ob die neuerliche Koalitionsbildung unter Einschluss der Sozialdemokraten als Rückkehr zur Konkordanzdemokratie interpretiert werden kann.

In der Schweiz scheint die Situation eine andere zu sein: Soziale Mobilisierungsprozesse schlagen bislang nicht in der gleichen Weise auf die Ebene der konkordanzdemokratischen Koalitionsbildung durch. Die Kritik von Autoren, die wie Raimund Germann für den Übergang zum Mehrheitsprinzip plädierten, ist in ihrer Wirkung «akademisch» geblieben. Dies dürfte durch die eigentümlichen institutionellen Rahmenbedingungen zu erklären sein: Die Verbindung von Föderalismus einerseits, und der dadurch bewirkten Verfestigung von kulturell-sozialer Fragmentierung (wie sie sich besonders im Parteiensystem widerspiegelt), mit der Referendumsdemokratie andererseits bewirken ein so hohes Mass an Komplexität, dass die Kosten eines Strategiewechsels ausserordentlich schwer kalkulierbar sind, d. h. es bleibt in sehr ausgeprägter Weise beim Gefangenendilemma. Koalitionsbildung bleibt somit schwierig und riskant, ganz unabhängig davon, ob es noch tiefgreifende kulturelle Konflikte gibt, wie sie in der Theorie so sehr betont wurden.

Zur Stabilisierung von Konkordanzdemokratie hat lange der Umstand beigetragen, dass sie oft sozusagen verschwistert mit Neokorporatismus auftrat. Ich habe 1974 in einem (1979 veröffentlichten) Referat darauf hingewiesen, dass offenbar die Dominanz eines konkordanzdemokratischen

Regelsystems die Ausbildung korporatistischer Strukturen begünstigt hat. Dabei dürften zwei Aspekte zu berücksichtigen sein: Einerseits die Affinität der konkordanzdemokratischen und der neokorporatistischen, aushandlungsorientierten Regelsysteme als solcher, andererseits der Umstand, dass die organisierte Arbeiterschaft über die Konkordanzdemokratie in das politische Entscheidungssystem kooptiert war. (Ein alternativer Weg zum Neokorporatismus ging über die sozialdemokratische Hegemonie, wie sie lange in Skandinavien bestand – bemerkenswerterweise in Verbindung mit einem kompromissorientierten Regelsystem für den vorparlamentarischen Prozess!) Während in den Niederlanden als Folge von «Entsäulung» und Erosion der Konkordanzdemokratie auch der Korporatismus in eine tiefgreifende Krise geraten ist, hat die Sozialpartnerschaft in Österreich ja bislang als «Ersatzkoalition» fungiert und auch die Erneuerung der Koalitionsregierung nach dem Verlust der sozialistischen Mehrheit erleichtert. Anton Pelinka untersucht in seinem Beitrag, inwieweit dieses Regelsystem sich nun auch hier aufzulösen im Begriff ist. Wenn die These von Konkordanzdemokratie als Übergangsphase zutrifft, dann legt dies die Hypothese nahe, dass auch Neokorporatismus so einzuordnen ist, als Folge veränderter Lager- und Organisationsbindungen der Erosion ausgesetzt ist. Der Fall der Schweiz weist allerdings darauf hin, dass institutionelle Arrangements als stabilisierendes Gegengewicht wirksam sein können. Wir werden es weiterhin mit multiplen Regelsystemen zu tun haben, aber die Dominanzverhältnisse ändern sich.

Zusammenfassung der Diskussion

Mit seiner These, dass die Konkordanzdemokratie eine historische Übergangsphase in der Entwicklung der Demokratie darstelle, hatte Gerhard Lehmbuch einen der Diskussionsschwerpunkte vorgegeben. Unter verschiedenen Aspekten wurden allerdings auch die Entstehungsbedingungen von konkordanzdemokratischen Entscheidungsregeln erörtert und dabei die Frage miteinbezogen, ob für diese Mechanismen in der Zukunft tatsächlich kein Bedarf mehr bestehe.

Herbert Dachs griff das Argument auf, dass konkordanzdemokratische Regelsysteme sich über einen längeren Zeitraum bildeten und dass sie das Ergebnis von Lernprozessen seien. Er sah das österreichische Beispiel auch als Beleg dafür, dass Erfahrungen wie die «massive Polarisierung mit der Traumatisierung von 1934» die Lernfähigkeit erhöhten. So seien erst die Voraussetzungen entstanden, um mit dem «pragmatischen» Neubeginn 1945 die in der Geschichte vorhandenen Vorbilder konkordanzdemokratischer Entscheidungsmuster fruchtbar werden zu lassen. Dem schloss Lehmbuch sich an, hielt es aber für bemerkenswert, dass die Offenheit für alternative Regeln zur Mehrheitsregel in Österreich schon vorher vorhanden gewesen sei.

Anton Pelinka fragte nach dem Charakter der Konkordanzdemokratie als Zwischenstadium und nach deren innerer Logik. Handele es sich dabei um eine «self-elimination by success» und in welche Richtung weise die weitere Entwicklung? Werde der Siegeszug des Marktes, der derzeit zu beobachten sei, auch in der Politik Marktmechanismen, d. h. dem Mehrheitsprinzip zum Sieg verhelfen? Marktförmigere Prozesse der Politikentwicklung sind nach Auffassung von Lehmbuch als Trend wahrscheinlich. Diese allgemeine Tendenz werde jedoch durch entgegenstehende institutionelle Regelungen wie den Föderalismus, aber auch durch gegenläufige Tendenzen, z. B. organisierte Märkte und Institutionalisierungsprozesse im Parteiensystem, wie sie sich in der Parteienfinanzierung abzeichneten, zugleich gebrochen.

Die Heranziehung des Gefangenendilemmas für die Entstehung der Konkordanzdemokratie nahm Hans Geser zum Ansatzpunkt für einige Überlegungen zur optimalen Zahl der Partner für die Entstehung konkordanter Entscheidungsmuster. Er kam zu dem Schluss, dass mehr als zwei, am besten drei Partner den Nutzen eines solchen Schrittes einsichtiger machten. Michael Kreile beschäftigte die Zahl der Akteure eher im Hinblick

Zusammenfassung der Diskussion

auf Zukunftsentwicklungen, wenn es nämlich durch die Erosion bestehender Subkulturen zu neuen Parteigründungen komme. Hier entstünden grundsätzlich Koalitions- oder Kooptionsmöglichkeiten. Helga Michalsky erwähnte Liechtenstein als Beispiel dafür, dass zwei Akteure durchaus reichten, um einen Vorteil in der Kooperation zu sehen, wobei sich die Frage stelle, ob dies eine Konsequenz des besonders kleinen Staates sei. Lehmruch hielt die Zahl der Akteure für nachrangig, entscheidend sei für jeden von ihnen seine eigene strategische Perspektive. Die Kalkulierbarkeit der einen gegenüber einer anderen Strategie hänge vielmehr sehr stark von situativen Faktoren ab. Dazu gehörten nicht nur Durchsetzungskalküle, sondern auch das Abwägen von Sanktionspotentialen. In der Krise stelle sich das Kalkulierbarkeitsproblem noch dringender, und gegenseitiges Misstrauen in einer Situation, die nationale Kohäsion erfordere, könne Kooptation geradezu zwingend machen. Damit nahm Lehmruch zugleich Stellung zu weiteren angesprochenen Problemen: der Korrespondenz von korporatistischen Bestrebungen und allgemeiner Krise in den dreissiger Jahren in vielen Ländern und dem Phänomen der Kriegskoalitionen. Katzensteins These, dass die extrem hohen aussenwirtschaftlichen Verflechtungen der kleinen Staaten diese zu konkordanzdemokratischen oder neokorporatistischen Regelsystemen veranlasst hätten, sei «überzogen».

Ulrich Klöti wies darauf hin, dass Lehmruch den Begriff des «Regelsystems» für das Parteiensystem verwendet habe, dass er aber auch auf den Korporatismus Bezug genommen und schliesslich den Föderalismus in diesem Zusammenhang erwähnt habe. Sei es mit der Konkordanzdemokratie vereinbar, dass sich in diesen drei Dimensionen – Parteien, Verbände und Bund/Länder – «ein unterschiedliches Ausmass an Konkordanz gleichzeitig bewähren kann. (...) Sind solche Unterschiede in den verschiedenen Regelkreisen von Subsystemen vereinbar mit der Theorie»? Lehmruch bejahte den Zusammenhang zwischen dem Parteiensystem und dem Korporatismus und verwies auf starke Parallelen im föderalistischen Regelsystem. Die Frage des Zusammenhangs von Parteiensystem und Korporatismus konnte nicht mehr vertieft werden, aber Lehmruch korrigierte eine von ihm früher vertretene Position über den Zusammenhang von Parteienwettbewerb und Föderalismus in der Bundesrepublik.¹ Während er es damals für eine Fehlentwicklung gehalten habe, dass die institutionellen

¹ Gerhard Lehmruch, *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*, Stuttgart 1976 (Anm. d. Hrsg.).

Zusammenfassung der Diskussion

Regelungen des Föderalismus dem Parteienwettbewerb auf Bundesebene entgegengewirkt hätten, stehe heute für ihn im Vordergrund des Interesses, dass das Handeln in dem einen Bereich die Existenz des anderen als Korrekturmechanismus bereits einkalkuliere, das Zusammenspiel dieser beiden Elemente also durchaus aufeinander bezogen sei: «Es können sich also zwei verschiedene Regelsysteme in sehr eigentümlicher Weise wechselseitig korrigieren.»

Österreich: Konkordanzdemokratie und Sozialpartnerschaft

Anton Pelinka

Die 2. Republik Österreich ist ganz wesentlich vom Verbändestaat und von der Sozialpartnerschaft geprägt. Ohne diese Merkmale wäre die 2. Republik ein wesentlich anderes politisches System, ohne Verbändestaat und ohne Kammerstaat wären Gesellschaft, Wirtschaft und Politik in Österreich nach 1945 in eine andere Richtung gegangen.¹

Die wichtigsten Auswirkungen von Verbändestaat und Sozialpartnerschaft auf die 2. Republik sind:

- Konkordanzdemokratie statt Konkurrenzdemokratie; also Konsensbereitschaft statt Konfliktbereitschaft – freilich um den Preis möglicher Verfestigungen und Versteinerungen gesellschaftlicher Strukturen.
- Mitbestimmung; also die Beteiligung auch und gerade der Arbeitnehmer an wirtschaftlichen Entscheidungsprozessen – freilich vor allem in Form einer Mitbestimmung «von oben».
- Wirtschaftsdemokratie; also die Ausdehnung der Demokratie auf die Wirtschaft – freilich vor allem in Form von Institutionalisierungen und Zentralisierungen.

Die vergleichende Politikforschung hat die österreichische Sozialpartnerschaft vor allem unter den Gesichtspunkten des Neokorporatismus und der Konkordanzdemokratie analysiert. Österreich weist in Form der Sozialpartnerschaft den ausgeprägtesten Neokorporatismus Europas auf.²

Insbesondere ist aber Österreich gerade durch die Sozialpartnerschaft eine Konkordanzdemokratie besonderer Prägung.³

Die nach 1945 von den politischen Eliten der beiden grossen «Lager» bewusst gestaltete und entwickelte Konkordanzdemokratie war zunächst ein Elitenkartell auf der Ebene der Parteien und des Parlamentarismus. Die

¹ Siehe Schöpfer 1980, Pelinka 1981, Wimmer 1984, Gerlich/Grande/Müller 1985.

² Lehmbruch 1982, 16–19.

³ Lehmbruch 1967.

parallel dazu entwickelte Sozialpartnerschaft, getragen von den mit den Grossparteien politisch synchronisierten Grossverbänden, wurde immer mehr zum zweiten wesentlichen Element der Konkordanzdemokratie – bis dieses von den Verbänden getragene Elitenkartell schliesslich 1966 die grosse Koalition mit anderen Mitteln fortsetzte.

Die österreichische Sozialpartnerschaft weist alle wesentlichen Aspekte auf, die Konkordanzdemokratien zugeschrieben werden: ein Gleichgewicht der Kräfte (sowohl auf Parteien-, als auch auf Verbändeebene); ein (zunächst extrem konzentriertes) Mehrparteiensystem; eine klar definierte Struktur der Konfliktlinien (Arbeit und Kapital) bei gleichzeitigen Überlagerungen der Loyalitäten in Form der Verflechtungen von Parteien und Verbänden; eine geringe Grösse des politischen Systems (Faktor «Kleinheit») und schliesslich, für die Konkordanzdemokratie historisch auslösend, das dramatische Erlebnis eines von Elite und Gegenelite, also von den Führungskräften der beiden grossen Lager getragenen Bürgerkrieges, auf den die Kartellbildung der ursprünglich gegnerischen Eliten eine «logische» Antwort darstellt.⁴

Verbändestaat in Österreich – Merkmale

Die österreichischen Wirtschaftsverbände fallen im europäischen Vergleich vielfach auf. Die grossen Kammerorganisationen und der ÖGB bilden ein derartig intensives, dichtes Netz von Organisationen, dass die gesamte Gesellschaft erfasst und organisiert erscheint.

Zu diesen Besonderheiten zählt das System der Kammern selbst. Die Kammern weisen durch das für sie wesentliche System der Pflichtmitgliedschaft (Zwangsmitgliedschaft) einen gleichsam gesetzlich garantierten Organisationsgrad von hundert Prozent auf – mit Ausnahme der öffentlich Bediensteten und der Hausfrauen sind alle wesentlichen Berufsgruppen halbstaatlich organisiert. Dazu kommt, dass die Kammern – insbesondere durch entsprechende Reformen nach 1945 – relativ zentralistisch geführt werden. Die Bundeskammer der Gewerblichen Wirtschaft, der Österreichische Arbeiterkammertag und die Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern sind Dachverbände, die ein Korrektiv zur an sich föderalistischen Struktur des Verbändewesens bilden.

Überdies sind die Kammern eng mit den politischen Parteien verflocht-

⁴ Lijphart 1977, 53–103.

ten. In allen grossen Kammern agieren Fraktionen, die direkt - als Teilorganisationen - an politische Parteien gebunden sind. Auf diese Weise ist die politische Synchronisation zwischen Parteien und Verbänden, zwischen Parteienstaat und Verbändestaat sichergestellt.

Der ÖGB ist in einer den Kammern sehr ähnlichen Form ebenfalls mit den Parteien verflochten. Dazu kommt ein für eine europäische Gewerkschaftsbewegung ungewöhnlicher Monopolcharakter - es gibt keine Gewerkschaft in Österreich, die ausserhalb des ÖGB wäre. Der ÖGB ist überdies sehr zentralistisch - der Dachverband, der Gewerkschaftsbund, besitzt gegenüber den 15 Einzelgewerkschaften ein auffallendes Entscheidungsübergewicht, das sich z. B. in der Finanzstruktur des ÖGB deutlich ausdrückt.⁵

Der ÖGB zählt auch zu den dichtest organisierten Gewerkschaften Westeuropas. An die 60 Prozent aller unselbständig Erwerbstätigen in Österreich besitzen die Mitgliedschaft des ÖGB - das liegt deutlich über dem Durchschnitt Europas.

Dieser Verbändestaat ist deutlich die Antithese zur Situation der Verbände in der 1. Republik, er bildet als wesentlicher Bestandteil der Republik das eigentlich Neue, das die Entwicklung nach 1945 auszeichnet.⁶ Durch die Zentralisierung der Kammern und durch die Gründung eines überparteilichen, zentralistisch geführten Gewerkschaftsbundes, der ein faktisches Monopol auf die Vertretung gewerkschaftlicher Interessen besitzt, sollte und soll dem «sozialen Frieden» gedient werden. Dahinter steht eine nahezu alles und alle beherrschende Sehnsucht nach innerem Frieden - nach einer Garantie, dass die Erfahrungen der 1. Republik, insbesondere die Entwicklung hin zum Bürgerkrieg, nicht wiederholt werden können.⁷

Sozialpartnerschaft in Österreich - Merkmale

Die Merkmale der österreichischen Sozialpartnerschaft, die im internationalen Vergleich als die ausgeprägteste und zugespitzteste Form des «Neokorporatismus» gilt, sind zunächst Gleichgewicht und wechselseitig zugestandenes Vetorecht. Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen, also die Organisationen von Kapital und Arbeit, jeweils repräsentiert durch zentra-

⁵ Traxler 1982.

⁶ Tálos 1985.

⁷ Nick/Pelinka 1983, 62-83.

listische und intern weitgehend unumstrittene Verbände, entscheiden im Gleichgewicht – Entscheidungen sind nur durch Einstimmigkeit vorstellbar.

Durch dieses Konkordanzelement entsteht ein wichtiges Gegengewicht für die im Parlamentarismus angelegte Konkurrenzdemokratie. An die Stelle des Prinzips der Mehrheitsentscheidung tritt das Prinzip der Einstimmigkeitsentscheidung. Der Begriff der Mehrheit ist in der Sozialpartnerschaft überhaupt ohne jede Bedeutung – jede Gruppierung, jede Seite kann eine Entscheidung verhindern. Alle Gruppierungen, alle Seiten müssen an einer Entscheidung mitwirken, müssen dieser Entscheidung zustimmen.

Zu dieser Einstimmigkeitsregel kommt, als weiteres wichtiges Merkmal, die Intimität des politischen Entscheidens. Anders als im Parlamentarismus finden alle Entscheidungsprozesse der Sozialpartnerschaft unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt. Dadurch soll sichergestellt werden, dass die Entscheidungsträger der grossen Verbände möglichst ohne Druck verhandeln können, dass sie – geschützt von der Öffentlichkeit – ein Maximum an Kompromissbereitschaft entwickeln können. Der Sozialpartnerschaft geht es generell am besten, wenn möglichst niemand über sie spricht.

Der Intimität der Sozialpartnerschaft wird auch dadurch gedient, dass sie im verfassungsfreien Raum stattfindet. Die Sozialpartnerschaft ist kein Produkt von Verfassung, Gesetzen oder Verordnungen. Sie ist das Ergebnis einer bewusst informell gestalteten Vereinbarung zwischen Arbeitgeberverbänden und Arbeitnehmerverbänden. Dadurch soll die Kontrollierbarkeit sozialpartnerschaftlicher Vorgänge möglichst gering gehalten werden, soll die Autonomie der Sozialpartnerschaft maximiert werden.

Die österreichische Sozialpartnerschaft kennt eine international besonders auffallende, einmalige Einrichtung – die Paritätische Kommission von Lohn- und Preisfragen. Diese ist, seitdem die Regierungsvertreter 1966 auf ihr Stimmrecht verzichtet haben, von den politischen Entscheidungen der Bundesregierung, des Parlaments und der Parteien unabhängig. Die Verfassungsorgane haben keine Möglichkeit, die Paritätische Kommission in irgendeiner Form zu beeinflussen. Getragen von den vier Grossverbänden (ÖGB, Österreichischer Arbeiterkammertag, Bundeskammer der Gewerblichen Wirtschaft, Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern), entscheidet die Paritätische Kommission über Preiserhöhungen, genehmigt sie Lohnerhöhungen in Form von Kollektivverträgen und hilft bei der langfristigen Planung der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Erleichtert wird das Wirken der Paritätischen Kommission, die 1957 von Julius Raab

Österreich

und Johann Böhm gegründet wurde, durch eine ausgeprägte Zentralisation. Die vier Trägerverbände lassen sich letztlich auf zwei Verbandsspitzen vereinfachen – auf die Funktion des Präsidenten des ÖGB und des Präsidenten der Bundeswirtschaftskammer. Die Paritätische Kommission arbeitet dann erfolgreich, wenn diese beiden Spitzenvertreter Einigungen erzielen können.⁸

Neben dieser besonders auffälligen Form der autonomen Sozialpartnerschaft gibt es in Österreich noch zahlreiche Formen einer nicht autonomen, d. h. eng mit dem Staat und den Verfassungsorganen verknüpften Sozialpartnerschaft. Dazu zählen die Einrichtungen der Sozialversicherungsinstitute, die vielen Beiräte und Kommissionen der Bundesregierung, die richterliche Tätigkeit der Wirtschaftsverbände bei den Schiedsgerichten der Sozialversicherungen und bei den Arbeitsgerichten, die Agrarfonds und schliesslich auch Einrichtungen der ausseruniversitären Wissenschaft wie das Wirtschaftsforschungsinstitut.

Die nicht-autonome Sozialpartnerschaft ist überdies föderalistisch strukturiert. Insbesondere Beiräte und Kommissionen existieren nicht nur auf der Ebene des Bundes, sondern auch auf der Ebene der Länder. Dazu kommt auch noch die Gliederung der Sozialversicherungsinstitute auf der Länderebene.

Sozialpartnerschaft in Österreich – Rahmenbedingungen

Die Sozialpartnerschaft ist kein Produkt einer – angeblichen oder tatsächlichen – typisch österreichischen Mentalität; sie ist dennoch nicht beliebig exportierbar. Sie ist an ganz spezifische Voraussetzungen gebunden, die in der 2. Republik entstanden sind. Die Sozialpartnerschaft braucht, um so funktionieren zu können, wie sie Jahrzehnte hindurch funktioniert hat:

- Gleichgewichtigkeit zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern bei gleichzeitiger tendenzieller Vernachlässigung anderer Interessen (z. B. Konsumenten- und Umweltinteressen);
- Abschottung gegenüber Wahlergebnissen, Parlamentsmehrheiten und Regierungsbildungen (wie etwa 1966, 1970, 1983, 1987);
- breiteste prinzipielle Akzeptanz in der Öffentlichkeit (insbesondere durch die positive Besetzung des Begriffs Sozialpartnerschaft in den Medien);

⁸ Marin 1982.

- gemeinsame Werthaltungen in Form einer gemeinsamen «Philosophie» der Sozialpartnerschaft (vor allem in Form einer «Wachstumsphilosophie»);
- Integration der (vor allem wirtschaftswissenschaftlich ausgebildeten) Experten in den Entscheidungsprozess in Form eines Nebeneinanders von Experten- und Politikerrollen (die Expertenrollen im Rahmen der Sozialpartnerschaft dienen als Rekrutierungsbasis für Spitzenpolitiker auch in der Bundesregierung und im Nationalrat);
- Neigung zur Bewahrung vorhandener gesellschaftlicher Strukturen gegenüber möglichen Innovationen (Sozialpartnerschaft als Instrument der Optimierung vorhandener gesellschaftlicher Zustände).⁹

Der Verbändestaat ist, durch die Sozialpartnerschaft, so etwas wie ein «Schleusenwärter» der österreichischen Gesellschaft. Er ergänzt in dieser Funktion den Parteienstaat. Viele Positionen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft werden direkt oder indirekt von den Verbänden vergeben. Die gemischt-wirtschaftliche Struktur, d. h. die grosse Bedeutung der Verstaatlichten Industrie und der Verstaatlichten Banken für die österreichische Wirtschaft, unterstützt diese Rolle des Verbändestaates.

An der Sozialpartnerschaft wird vielfach Kritik geübt.¹⁰ Dazu zählt die Kritik aus marxistischer Sicht, die der Sozialpartnerschaft die Verschleierung faktischer Klassenverhältnisse vorhält. Dazu zählt auch die marktwirtschaftliche Kritik, die in der Sozialpartnerschaft ein wettbewerbsfeindliches Kartell sieht. Von besonderer Bedeutung ist jedoch die demokratietheoretische Kritik – in der Sozialpartnerschaft sind, unter Ausschluss der Kontrollmechanismen von Verfassungsstaat und Parlamentarismus, bestimmte Interessen von vornherein als entscheidend angenommen: die Interessen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern.

Dieser Vorrang von Produzenteninteressen bedeutet den Nachrang zahlreicher anderer Interessen – so etwa die spezifischen Interessen von Frauen, von Konsumenten, von Behinderten, von Alten, von Ausländern.

Dazu kommt auch noch der extreme Stellvertretercharakter der Sozialpartnerschaft. Während im Parlamentarismus und im Parteienstaat zunehmend direktdemokratische Elemente eine Rolle spielen, ist in der Sozialpartnerschaft direkte Demokratie von vornherein ausgeschlossen. Die Träger der Sozialpartnerschaft sind höchst indirekt bestellte, nur sehr mittelbar

⁹ Pelinka 1981, 15–61.

¹⁰ Pelinka 1981, 69–79.

demokratisch verantwortliche Entscheidungsträger, die von den konkreten Ergebnissen direkt demokratischer Meinungsbildung (Wahlen, Volksbegehren, Volksabstimmung etc.) abgeschottet sind.

Änderung der Rahmenbedingungen

Die Effekte der Sozialpartnerschaft haben Stabilität und Wohlstand gefördert. Für viele Bereiche der Gesellschaft sind diese Effekte zur Selbstverständlichkeit geworden. Die Ergebnisse der Sozialpartnerschaft hören allmählich auf, für besonders begrüßenswert, für eine besondere Leistung gehalten zu werden – sie werden zunehmend als gegeben vorausgesetzt.

Damit verbindet sich ein umfassender, demographischer Wandel. Vor allem Bauern und Arbeiter, aber auch weite Bereiche des Gewerbes und des Handels sind gesellschaftlich im Rückgang begriffen. Die die Sozialpartnerschaft tragenden Wirtschaftsverbände repräsentieren zunehmend eine «Schrumpfklientel» – den primären und den sekundären Sektor der Gesellschaft.

Vom Wachstum begünstigt ist insbesondere der tertiäre Sektor. Dieser, repräsentiert vor allem durch öffentlich Bedienstete und Angestellte, ist in den zentralen Milieus der Sozialpartnerschaft – Bauern, Gewerbetreibende, Industriearbeiter – nicht oder kaum repräsentiert. Es wächst somit ein Teil der Gesellschaft, für den die Sozialpartnerschaft ursprünglich wenig Bedeutung gehabt hat, der seine Interessen auch nur sehr am Rande in der Sozialpartnerschaft voll repräsentiert sieht.

Dies wiederum ist in Verbindung mit einer sozialen Bedürfnispyramide nach dem Muster Maslows zu sehen. Mit der Befriedigung der materiellen Bedürfnisse, die vor allem in den ersten Jahrzehnten nach 1945 dominierend waren (Stabilisierung und Wohlstand), wachsen Bedürfnisse, die nicht mehr in diesem Sinne «materialistisch» sind – die Interessen und Bedürfnisse des «Postmaterialismus». Dazu zählen insbesondere die Ökologie und Fragen einer nicht materiell definierten Lebensqualität.

Der Postmaterialismus wird vor allem von den Neuen Sozialen Bewegungen getragen. Diese – Umweltbewegung, Frauenbewegung, Friedensbewegung – repräsentieren eine «Wachstumsklientel», eben den «neuen Mittelstand», der vor allem durch Jugend und Bildung charakterisiert ist.

Die Sozialpartnerschaft ist ein Mechanismus zur Lösung von Konflikten, die immer weniger Menschen für entscheidend halten – die Sozialpartnerschaft ist kein Mechanismus zur Lösung der Konflikte, die immer mehr

Menschen für entscheidend halten: Ökologie, Geschlecht, Generation, Region.

Durch diese Verschiebungen werden zunehmend Rahmenbedingungen der Sozialpartnerschaft politisch in Frage gestellt. Dazu gehört etwa die Mitgliedschaft bei den Kammern. Doch gerade mit Bezug auf die Kammer für Arbeiter und Angestellte müssen hier Fragen bedacht werden: Was würde eine Arbeiterkammer, für die es keine Pflichtmitgliedschaft gibt, noch vom ÖGB unterscheiden? Welche spezifische Funktion hätte dann die Dualität von zwei im Prinzip gleich strukturierten, auf die gleiche Legitimität (freiwilliger Beitritt) aufbauenden Arbeitnehmervertretungen?

Überdies ist die Wahrscheinlichkeit gross, dass eine Arbeiterkammer ohne Pflichtmitgliedschaft vor allem zu Lasten des ÖAAB gehen würde. Ein Vergleich der Stärke des ÖAAB in den Kammern für Arbeiter und Angestellte mit der Stärke der Fraktion Christlicher Gewerkschafter innerhalb des ÖGB legt diese Vermutung nahe.

Trends in die Zukunft - Befund

Die nähere und mittlere Zukunft der Sozialpartnerschaft ist durch eine abnehmende Akzeptanz gekennzeichnet. Die Zahl derer, die den Verbändestaat grundsätzlich für positiv halten, ist rückläufig; die Zahl derer, die mit der Sozialpartnerschaft kritische Einstellungen verbinden, wächst.

Dazu kommt die immer bewusster werdende Schere zwischen Ökologie und Ökonomie. Der Vormarsch des grünen Bewusstseins bringt den Aufstieg neuer, grundsätzlich gegen die Sozialpartnerschaft eingestellter Parteien mit sich, auf die auch die traditionellen Parteien in einer einlenkenden Form reagieren müssen. Konkrete Konflikte wie etwa Nachfahrverbot und Geschwindigkeitsbegrenzung zeigen die wachsende Neigung auch der Parteien, im Zweifel eher die Position Ökologie statt der für die Sozialpartnerschaft typischen, von den Sozialpartnern vertretenen Position Ökonomie zu beziehen.

Die Sozialpartnerschaft wird immer mehr, in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit, zu einem «Betoniererkartell», das - wie im Fall Zwentendorf, wie im Fall Hainburg - für den Ausbau um jeden Preis einzutreten scheint. Die Sozialpartnerschaft wird damit zum «natürlichen», vorgegebenen Gegner aller ökologieorientierten Bemühungen.¹¹

¹¹ Natter 1987.

Deshalb ist es sehr wahrscheinlich, dass die Sozialpartnerschaft sich in Zukunft auf das für sie ursprünglich Wesentliche konzentrieren wird. Dadurch kann die Sozialpartnerschaft grosse Teile der gegen sie gerichteten Kritik auffangen. Zu dieser Reduktion auf das Wesentliche zählt insbesondere die Konzentration auf die Lohn- und Preispolitik. Hier ist das spezifische Politikfeld der Sozialpartnerschaft zu sehen, auf dem sie auch in Zukunft für unverzichtbar gehalten werden wird.

Parallel damit ist ein weiterer Aufstieg des Parlamentarismus mit seiner relativ offenen Mehrheitsbildung und seiner relativ geringen Berechenbarkeit wahrscheinlich. Die Parteien werden sich, wie schon in den Fällen Zwentendorf und Hainburg geschehen, immer wieder von den vorgegebenen Interessen der Wirtschaftsverbände emanzipieren. Das Parlament hat bereits begonnen, sich von der engen Verflechtung mit der Sozialpartnerschaft teilweise zu lösen.

Dieser Prozess wird durch eine weitere Dekonzentration des Parteiensystems begleitet werden. Die kleineren und die neuen Parteien sind durch eine Nicht-Verflechtung mit der Sozialpartnerschaft gekennzeichnet. Mit dem Aufstieg dieser Parteien wächst im Parlamentarismus und im Parteiensystem die Zahl der Akteure, die den Verbänden und damit der Sozialpartnerschaft nicht verbunden sind – das für diese so wichtige Element der politischen Synchronisation zwischen Parteien und Verbänden wird so geschwächt.

Ein weiterer Aspekt der Schwächung der Sozialpartnerschaft ist die Internationalisierung. Mit oder ohne EG-Mitgliedschaft bedeutet die internationale Verflechtung der österreichischen Wirtschaft, dass diese immer weniger von Österreich gesteuert werden kann – und das bedeutet auch vor allem eine Beschränkung der österreichischen Sozialpartnerschaft. Dies wird von einem «Zeitgeist» begleitet, der auch noch in der näheren und mittleren Zukunft den Vorrang marktwirtschaftlichen Denkens mit sich bringt. Eben dieses ist nicht Stärke der Sozialpartnerschaft.

Die «Logik» der Verbände und der Sozialpartnerschaft wird somit weiter an Bedeutung verlieren; jene Logik, die den für jede politische Entscheidung notwendigen Kompromiss durch elitäre Konsensbildung in Form von Junktimes und Mittellösungen (formelle und substantielle Kompromisse) herstellen will. Demgegenüber ist die «Logik» der Parteien und des Parlamentarismus im Aufwind und gewinnt an Bedeutung. Diese Logik bedeutet die Erzielung von Kompromissen durch Wettbewerb um Wählerstimmen – der durch diese Konkurrenz automatisch eintretende Sog zur politischen Mitte garantiert Mässigung.

Die «Logik» der Parteien verträgt die Dekonzentration; nicht so die «Logik» der Verbände. Sozialpartnerschaft und Verbändestaat funktionieren, wenn die Zahl der letztendlich entscheidenden Akteure möglichst klein ist – und die optimale Zahl ist zwei. Die für die achtziger Jahre bereits typische, für die neunziger Jahre weiterhin wesentliche Dekonzentration des gesamten politischen Systems legt eine Verschiebung von Sozialpartnerschaft zum Parlamentarismus, von den Verbänden zu den Parteien nahe.

Verbände und Sozialpartnerschaft werden es in Zukunft immer schwerer mit dem haben, was «Populismus» genannt wird – jene grundsätzlich beliebige Anpassung politischer Inhalte an wechselnde politische Marktbedingungen. Dieser Populismus ist von den Parteien und ihrer «Logik» integrierbar, von der «Logik» der Verbände jedoch nicht.¹²

Wenn sich, im Zuge dieser Entwicklungen, Präsidenten von Landwirtschaftskammern mit dem Allgemeinen Bauernverband und dessen «populistischen» Aktionen auseinandersetzen müssen; wenn der Präsident der Bundeswirtschaftskammer mit Blockaden von Frächtern und ähnlichen Massnahmen zu tun haben wird; wenn sich der Präsident des ÖGB zwischen radikalisierte Bauarbeiter und Grün-Demonstranten gestellt sehen wird – dann ist die Sozialpartnerschaft zunehmend behindert.

Trends in die Zukunft – Bewertung

Die Bewertung dieser so prognostizierten Zukunft ist von der Priorität der Werte abhängig; diese Priorität ist die Folge von Interessen und Wahrnehmungen. Es gibt nicht «die» Bewertung der Sozialpartnerschaft, sondern die Bewertung wird von Fall zu Fall, von Gesichtspunkt zu Gesichtspunkt verschieden sein – je nach dem, ob etwa ein Produzent oder ein Konsument gefragt ist; ein Bauarbeiter oder eine Junglehrerin; ein Gewerbetreibender oder eine Bankangestellte; ein Getreidebauer oder ein Viehbauer.

Sicher ist, dass der Trend zu einer gesellschaftlichen, politischen, wirtschaftlichen «Verwestlichung» Österreichs weitergehen wird. Wem dient diese Verwestlichung? Sicherlich eher den Jüngeren, den besser Gebildeten und den Innovationsbereiten; also jenen, die – auch jenseits der Konfliktlinie zwischen Arbeit und Kapital – konfliktfähig sind.

¹² Pelinka 1987.

Diese Interessen bedürfen keiner speziellen Bündelung in Form zentralistischer, dicht organisierter Verbände; sie können sich direkt in den Parteienstaat und Parlamentarismus einbringen, sie können sich unmittelbar durchsetzen. Der von der Sozialpartnerschaft wegführende Trend begünstigt diejenigen Interessen, die politisch eher «out», weil im Verbändestaat nicht primär berücksichtigt sind; die aber sozial eher «in», eben weil grundsätzlich durchsetzungsfähig sind.

Die Abkehr von der Sozialpartnerschaft bedeutet eine Entscheidung gegen die konservativen und – vorsichtig – reformistischen Interessen, die traditionell die Sozialpartnerschaft tragen. Diese Abkehr bedeutet eine Entscheidung für besonders innovationsfreudige, auch risikofreudige Interessen.

Zusammenfassung

Die Diskussion um Verbändestaat und Sozialpartnerschaft in Österreich geht in eine sehr widersprüchliche Richtung. Die in der Öffentlichkeit dominante Meinung sagt eher Nein zum Verbändestaat und dennoch Ja zur Sozialpartnerschaft – als ob man das gewünschte Ergebnis, die (tatsächlichen oder scheinbaren) sozialen Harmonieeffekte der Sozialpartnerschaft, von ihren Rahmenbedingungen, eben vom Verbändestaat, so einfach trennen könnte.

Ohne dass einer Katastrophentheorie das Wort geredet wird, ohne dass eine Zusammenbruchsthese der Sozialpartnerschaft möglich ist, so ist dennoch die Aussage im Sinne einer Kosten-Nutzen-Analyse möglich: Die österreichische Sozialpartnerschaft ist deshalb bereits im Abstieg, weil der Verbändestaat im Abstieg ist – ohne spezielle Weichenstellung, ohne entsprechende Grundsatzentscheidung, sondern einzig und allein aufgrund einer Änderung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen. Die Sozialpartnerschaft hat ihren Höhepunkt bereits hinter sich – ob es politisch gewollt wird oder nicht.

Institutionelle Eingriffe, bewusste politische Weichenstellungen – wie z. B. die Aufhebung der Pflichtmitgliedschaft bei den Kammern – bedeuten nur eine Beschleunigung dieses ohnehin bereits ablaufenden Trends. Dieser Trend geht in Richtung auf Verschiebung der Rangordnung der Werte. Der «soziale Friede» wird weniger wichtig – ohne unwichtig zu werden; politische Berechenbarkeit und Stabilität hören auf, erstrangig zu sein – ohne letzttrangig zu werden. An Bedeutung nehmen hingegen zu: Demokratie als Möglichkeit der unmittelbaren Beteiligung Betroffener; und Inno-

vation als wachsende Gestaltungs- und Umgestaltungsfreiheit gegenüber bestehenden gesellschaftlichen, politischen, ökonomischen Verhältnissen.

Österreich und die österreichische Demokratie können durchaus politische Experimente zulassen, ohne befürchten zu müssen, dass eine solche Öffnung zu nicht vollständig Berechenbarem die demokratischen Errungenschaften der 2. Republik zerstören wird. Die 2. Republik hat bisher vor allem auf die Ergebnisse, auf die inhaltliche Qualität der Politik geachtet: Sicherheit, Wohlstand, innerer Friede.¹³ Eben weil die 2. Republik, nicht zuletzt wegen der Effekte der Sozialpartnerschaft, so erfolgreich war und ist, verschiebt sich die Priorität zunehmend auf die Beteiligungsformen, auf die prozessuale Qualität der Politik: Bürgerbeteiligung, Zugangsgleichheit, Öffentlichkeit.¹⁴ Und parallel dazu blickt eine neue Generation von immer besser gebildeten Österreicher(innen) auf die Konfliktlinien, an denen die Sozialpartnerschaft vorbeigegangen ist, vorbeigehen musste, aufgrund ihrer Strukturen weiterhin wird vorbeigehen müssen: Ökologie und Begrenztheit der Natur, Generationen und Vernachlässigung des Faktors Zeit, Geschlechter und faktische Diskriminierung der Frauen.

Die 2. Republik Österreich hat bisher als Modell einer Konkordanzdemokratie gegolten¹⁵ – statt des Wettbewerbs um Wählerstimmen war die Kompromissbereitschaft und Kompromissfähigkeit der politischen Eliten der bestimmende Faktor. Gegenwart und Zukunft weisen jedoch auf eine deutliche Abnahme der Konkordanzdemokratie zugunsten einer Konkurrenzdemokratie. Österreich teilt diese «Tendenzwende» in Richtung einer verstärkten politischen (und auch wirtschaftlichen) Wettbewerbsorientierung mit anderen «Modelländern» der Konkordanzdemokratie – etwa mit der Schweiz und mit den Niederlanden.¹⁶

Österreich hat damit keineswegs aufgehört, Konkordanzdemokratie zu sein. Doch in das vom Wunsch nach Harmonie geprägte Konzert der kompromissbereiten und kompromissfähigen, traditionellen Eliten mischen sich zunehmend Töne eines nicht von vornherein und von oben kanalisierten, mehr oder weniger gesteuerten Konfliktverhaltens. Das Parteiensystem wird komplexer, die Eindeutigkeit der beherrschenden Konfliktlinien nimmt ab, Mehrfachloyalitäten – die Parteien und Verbände aneinander binden – gehen zurück.

¹³ Katzenstein 1984, 133–161.

¹⁴ Gerlich 1985.

¹⁵ Steiner 1972, 409–426.

¹⁶ Vgl. Lehnbruch 1984, ders. 1985.

Österreich

Das Österreich des letzten Jahrzehnts dieses Jahrhunderts wird jedenfalls nicht mehr ein Extremfall von Konkordanzdemokratie und Neokorporatismus sein – das politische System Österreichs nähert sich, von konkordanzdemokratischen und neokorporativen Extremwerten ausgehend, verstärkt einer europäischen «Normalität».

Dieser Befund bedeutet aber auch, dass die der Sozialpartnerschaft immer wieder zugeschriebenen, latent autoritären Tendenzen nicht entscheidend sind oder sein werden.¹⁷ Die Sozialpartnerschaft bedeutet den Vorrang für eine bestimmte Form von Demokratie, eben für Konkordanzdemokratie. Sie hat im Fall Österreichs den Parlamentarismus nicht nur nicht zerstört, sie hat vielmehr die Zunahme von Parlamentarismus und Konkurrenzdemokratie letztendlich nicht verhindern können. Mit der Sozialpartnerschaft ist auch das in der Sozialpartnerschaft angelegte latent Autoritäre im Rückzug begriffen.

Die österreichische Sozialpartnerschaft und mit ihr die 2. Republik waren und sind eine Erfolgsstory. Aber: Erfolgreiche Einrichtungen tendieren dazu, sich selbst überflüssig zu machen. Vieles spricht dafür, dass wir schrittweise diese Selbsteliminierung durch Erfolg gerade jetzt erleben. Und es ist der wohl wichtigste Erfolg der 2. Republik, die eine Republik der SPÖ und der ÖVP, der Bundeswirtschaftskammer und des ÖGB, der Landwirtschaftskammern und der Arbeiterkammern war und ist, dass wir relativ gelassen die heraufdämmernden Konturen einer 3. Republik beobachten und bewerten können – einer Republik, in der es weniger Parteienstaat, aber mehr Parteien, in der es kaum noch Verbändestaat und nur eine begrenzte Sozialpartnerschaft sowie teilweise andere Verbände, auch Verbände neuen Typs, geben wird; einer Republik, die schwierig, unberechenbar, konfliktreich sein wird, die aber insgesamt ein gutes Stück demokratischer sein kann.

¹⁷ Matzner 1982, 446–451.

Literaturverzeichnis

- Gerlich, Peter/Grande, Edgar/Müller, Wolfgang (Hrsg.) (1985): Sozialpartnerschaft in der Krise. Leistungen und Grenzen des Neokorporatismus in Österreich. Wien, Böhlau.
- Gerlich, Peter (1985): Sozialpartnerschaft in der Krise. In: Gerlich, Grande, Müller (1985), a. a. O., S. 355-366.
- Katzenstein, Peter J. (1984): Corporatism and Change. Austria, Switzerland, and the Politics of Industry. Ithaca, Cornell University Press.
- Lehmbruch, Gerhard (1967): Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich. Tübingen, Mohr.
- Lehmbruch, Gerhard (1982): Introduction: Neo-Corporatism in Comparative Perspective. In: Lehmbruch, Schmitter (Hrsg.), Patterns of Corporatist Policy - Making. London und Beverly Hills, SAGE, S. 1-28.
- Lehmbruch, Gerhard (1984): Österreichs sozialpartnerschaftliches System im internationalen Vergleich. In: Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Methoden der Politikberatung im wirtschaftspolitischen Bereich. Wien, Überreuter, S. 41-62.
- Lehmbruch, Gerhard (1985): Sozialpartnerschaft in der vergleichenden Politikforschung. In: Gerlich, Grande, Müller (1985), a. a. O., S. 85-108.
- Lijphart, Arend (1977): Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration. New Haven, Yale University Press.
- Marin, Bernd (1982): Die Paritätische Kommission. Aufgeklärter Technokorporatismus in Österreich. Wien, Internationale Publikationen.
- Matzner, Egon (1982): Sozialpartnerschaft. In: Fischer, Heinz (Hrsg.), Das politische System Österreichs. 3. Auflage. Wien, Europa, S. 429-452.
- Natter, Bernhard (1987): Die «Bürger» versus die «Mächtigen» - Populistischer Protest an den Beispielen Zwentendorf und Hainburg. In: Pelinka, Anton (Hrsg.), Populismus in Österreich. Wien, Junius, S. 151-171.
- Nick, Rainer/Pelinka, Anton (1983): Bürgerkrieg - Sozialpartnerschaft. Das politische System Österreichs. 1. und 2. Republik. Ein Vergleich. Wien, Jugend & Volk.
- Pelinka, Anton (1981): Modellfall Österreich? Möglichkeiten und Grenzen der Sozialpartnerschaft. Wien, Braumüller.
- Pelinka, Anton (1987): Populismus und Wirtschaftsverbände. In: Pelinka, Anton (Hrsg.), Populismus in Österreich. Wien, Junius, S. 60-70.
- Schöpfer, Gerald (Hrsg.) (1980): Phänomen Sozialpartnerschaft. Festschrift für Hermann Ibler zum 75. Geburtstag. Wien, Böhlau.
- Steiner, Kurt (1972): Politics in Austria. Boston, Little, Brown and Co.
- Tálos, Emmerich (1985): Sozialpartnerschaft: Zur Entwicklung und Entwicklungsdynamik kooperativ-konzentrierter Politik in Österreich. In: Gerlich, Grande, Müller (1985), a. a. O., S. 41-84.
- Traxler, Franz (1982): Evolution gewerkschaftlicher Interessenvertretung. Entwicklungslinien und Organisationsdynamik gewerkschaftlichen Handelns am Beispiel Österreich. Wien, Springer.
- Wimmer, Hannes (Hrsg.) (1984): Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft in Österreich. Wien, Verband der wissenschaftlichen Gesellschaften Österreichs.

Legitimationsverlust der Sozialpartnerschaft

Peter Gerlich

In meinem Diskussionsbeitrag kann ich das, was Anton Pelinka gesagt hat, vielleicht illustrieren und zum Teil auch etwas schärfer pointieren. Ich sehe die Situation so, dass wir in einer Zeit des Wandels leben in Österreich; viele Phänomene, viele Entwicklungen akzelerieren ungeheuer, und für Politikwissenschaftler – unter anderen – ist das gar nicht so angenehm, denn viele von den Thesen, die wir lange Jahre in der gesicherten kontinuierlichen Entwicklung vertreten konnten, treffen so einfach nicht mehr zu.

Unter anderem glaube ich, dass Österreich in verschiedener Hinsicht, vor allem auch international, unter einen grossen Veränderungsdruck geraten ist. Damit sind nicht nur die Entwicklungen in Europa, oder sagen wir besser, in der EG gemeint, sondern auch die Entwicklungen im östlichen Teil Europas. Der österreichische Wissenschaftsminister Busek hat vor kurzem gemeint, dass Österreich bald das letzte «Ostblockland» sein werde – und wie alles in Österreich war das zwar einerseits ironisch gemeint, aber andererseits doch auch wieder ein bisschen ambivalent.

Ich glaube auch, dass in der augenblicklichen Situation im politischen System Österreichs sozusagen zwei Modelle miteinander in Konkurrenz stehen. Auf der einen Seite sehe ich Elemente der Beharrung, des Fortführens der bisherigen österreichischen Traditionen – das sind vor allem die korporatistischen Elemente, das ist die Sozialpartnerschaft, das sind die Kammern als ihre Teile, das sind intermediäre Institutionen zwischen Politik und Wirtschaft und Betriebe in den geschützten Bereichen, die insgesamt eine sehr starke Position haben. Diesen Elementen der Beharrung stehen aber Elemente der Veränderung gegenüber, Elemente, in denen die liberaldemokratischen Ideen zunehmend und stärker zum Ausdruck kommen. Die österreichischen Bürger sind aktiver geworden, sie sind nicht mehr die braven Untertanen wie früher, sie sind teilnehmend, aktivistisch unzufrieden, wechselwählend. Das österreichische Parlament ist nicht mehr Kolonie der Sozialpartner, es hat sich emanzipiert. Es geschehen dort unerhörte Dinge: Minister müssen zurücktreten, weil sie sich falsch verhalten – noch vor kurzem in Österreich unvorstellbar. Die Gerichtsbarkeit in Österreich ist geradezu entfesselt, im beidseitigen Sinn des Wortes. Das trifft nicht nur auf die ordentlichen Gerichte zu, die jetzt keine Angst mehr haben, korrupte Politiker Verfahren zuzuführen, sondern insbesondere auch auf den Verfassungsgerichtshof, der sich «herausnimmt», auch den

Sozialpartnern gegenüber die Verfassung und die Grundrechte ernst zu nehmen. Elemente der Veränderung sind auch, wenn auch etwas ambivalenter, die politischen Parteien, zumal die Konkurrenz, wie Anton Pelinka auch erwähnt hat, immer stärker wird. Das gilt natürlich insbesondere für die Parteien, die sich nicht dem traditionellen Machtkartell verpflichtet fühlen.

In dieser Situation gibt es eine wachsende Kritik an der Sozialpartnerschaft. Das mag im Ausland vielleicht als nichts Besonderes erscheinen, aber es ist deshalb so bemerkenswert, weil das in Österreich noch vor wenigen Jahren ganz unvorstellbar war. Die Sozialpartner waren sozusagen sakrosankt. Jetzt aber wird die Sozialpartnerschaft zunehmend und geradezu «frech» in fast täglichen Meldungen und Kommentaren in den Zeitungen kritisiert. Diese Kritik macht sich, wie richtig gesagt wurde, besonders an den Kammern fest, an den Kammern, die im wesentlichen Elemente der Sozialpartnerschaft sind, aber auch an jenen Kammern, die nicht unmittelbar in der Sozialpartnerschaft involviert sind, wie die der freien Berufe.

Vor dieser Situation kann man sagen, dass natürlich von allem Anfang an ein gewisser Widerspruch zwischen den Werten der liberalen Demokratie und der Sozialpartnerschaft bestanden hat, dass aber von Anfang an auch Rechtfertigungsargumente vorgebracht wurden, warum eben dennoch Sozialpartnerschaft zweckmässig und möglich ist. Die Frage aber ist, ob die Kammern die verschiedenen Funktionen, vor allem als Elemente der Sozialpartnerschaft, noch voll erfüllen. Sicher kann man sie teilweise bejahen, aber wo das nicht der Fall ist, wird in der Öffentlichkeit erbarmungslos jede Fehlentwicklung gezeisselt. Gerade als ich diesen Beitrag vorbereitete, ist mir ein Artikel von Helmut Kramer¹ in die Hand gefallen. Er genießt in Österreich eine grosse moralische Autorität, und er spricht dort von einer notwendigen, grundlegenden Strukturreform in Österreich – unter dem Titel «Es ist auch in Österreich eine Perestroika notwendig.»

Im einzelnen könnte man sagen, die Kammern haben vier Aufgaben. Und die Frage lautet: Wie gut erfüllen sie diese und wie wird ihre Arbeit in der Öffentlichkeit eingeschätzt? Eine natürliche Aufgabe ist die Vertretung der Mitgliederinteressen. Beim Monopol der Kammern ist das nicht so selbstverständlich, wie es zunächst klingt. Eine zweite Rechtfertigung für den Kammerstaat lautet, Sozialpartnerschaft diene dem Schutz der Interessen der Öffentlichkeit, vor allem der Konsumenten gegen den Missbrauch

¹ Direktor des Österr. Instituts für Wirtschaftsforschung in Wien (Anm. d. Hrsg.).

Diskussionsbeitrag

der Konkurrenz. Eine dritte Funktion ist die Unterstützung des Staates, der sonst bestimmte Aufgaben nicht so gut oder nicht so leicht erfüllen kann, und eine vierte Funktion verlangt, wirtschaftliche Stabilität und Wachstum zu sichern – eben im Rahmen der eigentlichen Zusammenarbeit der Sozialpartner.

Wie schaut es nun mit der öffentlichen Einschätzung der Aufgabenerfüllung aus? Was die Vertretung der Mitgliederinteressen betrifft, wird zunehmend daran Kritik geübt: Es gebe eine Art Nomenklatura im Rahmen der Sozialpartnerschaft, eine Schicht von Funktionären, die sich in den Monopolbetrieben hohe Gehälter zugeschanzt hätten, die Prachtbauten errichtet hätten, die so teuer seien, dass dafür die Erholungsheime der Mitglieder geschlossen werden müssten. Diese Unzufriedenheit führt meiner Meinung nach dazu, dass es geradezu zu einem gefühlsmässigen Exodus aus den Kammern kommt. Bei der letzten Arbeiterkammerwahl haben beispielsweise in Wien nurmehr knapp ein Drittel der Wähler ihre Stimme abgegeben – eine Misstrauenserklärung, der die Repräsentanten dieser Einrichtung geradezu fassungslos gegenüberstehen. In der Handelskammer Salzburg hat man eine Umfrage durchgeführt und stolz mitgeteilt, dass die Mehrheit der Mitglieder für die Pflichtmitgliedschaft sei, aber dabei unterschlagen, dass in dieser Befragung nur ein kleiner Teil geantwortet hat und sich insgesamt nur 10% der Mitglieder für die Pflichtmitgliedschaft ausgesprochen haben – also ein verschwindend kleiner Prozentsatz; trotzdem wurde das als Erfolg dargestellt. Also, die Mitglieder laufen den Kammern davon, soweit dies bei einer gesetzlich vorgeschriebenen Mitgliedschaft möglich ist. Das gilt auch für andere österreichische Institutionen, die traditionell als Repräsentanten der Autorität angesehen wurden, für den Gewerkschaftsbund, wo es schon erwähnt wurde, bis zur katholischen Kirche und zu den politischen Parteien.

Wie schaut es mit dem Schutz der Öffentlichkeit aus, mit der Rolle der Sozialpartner als Garanten dafür, dass die Konsumenten vernünftige Bedingungen am Markt vorfinden? Auf der einen Seite werden die Regelungen zunehmend als paternalistische Bevormundung interpretiert. Die Österreicher wollen sich die Ladenschlusszeiten nicht vorschreiben lassen. Sie wollen sich weder vorschreiben lassen, wie gekrümmt Gurken sein dürfen, damit sie noch am Markt verkauft werden dürfen, noch wollen sie sich von den Autoritäten sagen lassen, welche Grösse die Servietten in den Gasthöfen haben müssen. Man hat das Gefühl, dass es darum nicht mehr geht, und immer häufiger beruft man sich darauf, dass eigentlich nur der einzelne

Bürger wisse, was seine Interessen seien, und niemanden brauche, der ihm das abnehmen müsse. Zugleich wird immer stärker betont, dass dieser Schutz der Öffentlichkeit gegen Missbräuche des Wettbewerbs eigentlich nur dazu diene, den Schutz der Betriebe gegen Wettbewerb zu verstärken, und Helmut Kramer spricht in dem erwähnten Artikel von quasifeudalen Markteintrittsbarrieren, die fallen müssen. Also auch hier herrscht in der öffentlichen Diskussion eine ziemliche Unzufriedenheit.

Wie sieht es mit dem dritten Ziel aus – der Unterstützung des Staates bei seinen Aufgaben? Immer stärker wird deutlich, dass in vielen Bereichen die Ministerien von den Interessengruppen kolonisiert werden durch Beiräte und andere Formen der Einflussnahme. Es wird zunehmend wahrgenommen und kritisiert, dass das Parlament trotz der erwähnten Belebung von den Interessengruppen in die Pflicht genommen wird. Ein klassischer Fall ereignete sich am Beginn der Regierungsperiode der augenblicklichen Koalitionsregierung, die im Prinzip mit der Absicht angetreten ist, den Wettbewerb zu fördern. Der Verfassungsgerichtshof hatte ein Gesetz aufgehoben, das die Zahl der Taxiunternehmen in Wien eingeschränkt hat, um die Konkurrenz nicht zu scharf werden zu lassen. Nach seiner Meinung widersprach es der Freiheit der Erwerbstätigkeit. Die Bundesregierung hatte nichts Eiligeres zu tun, als ein Gesetz zu beschliessen, dass die Taxizahl in Wien doch limitiert werden kann, allerdings befristet, wogegen der Verfassungsgerichtshof machtlos ist. Diese Art von Politik wird zunehmend negativ kommentiert.

Sicher wird die Sozialpartnerschaft noch immer relativ positiv gesehen, wenn es um die Alternative zur unbeschränkten Durchsetzung wirtschaftlicher Interessen geht, aber auch da wachsen die Vorwürfe, dass Sozialpartnerschaft zu einer gewissen Inflexibilität führe, dass es an Innovationen mangle, an Bereitschaft zur Internationalisierung. Es wächst die Kritik an einer gewissen Ineffizienz, besonders in den geschützten Bereichen, in spezifischen Bereichen der Energiepolitik, Bauwirtschaft, Rüstungsindustrie. Mehr oder weniger direkte Auseinandersetzungen im Hinblick auf Korruptionsvorwürfe lassen diese Ineffizienz besonders augenfällig ans Licht treten.

Insgesamt beobachten wir eine offene Kritik in einer Art, die bis vor kurzem noch unvorstellbar war, an verschiedenen Aspekten, z. B. an der Zwangsmitgliedschaft und, ich gebe Anton Pelinka recht, damit im Prinzip auch an dem Monopolanspruch der Sozialpartner, an der Möglichkeit der Sozialpartnerschaft überhaupt, aber auch Kritik an Ausgrenzungen von

Gruppierungen, die nicht einbeschlossen sind; Kritik an der Finanzgewalt und an der Gebarung der Kammern; Kritik an der mangelnden Demokratie; alles das rüttelt massiv an den Grundfesten der Sozialpartnerschaft. Und das sind nicht nur intellektuelle oder akademische Auseinandersetzungen, sondern es sind Auseinandersetzungen, die in der augenblicklichen politischen Situation Österreichs durchaus in politische Aktionen umgesetzt werden können, denn die Parteienkonkurrenz reagiert so flexibel, dass sie eben auf Themen, die auf die politische Tagesordnung gesetzt werden, unter Umständen durchaus eingeht.

Was sind die Zukunftsszenarien, die ich sehe? Man muss zugeben, dass wir in der Vergangenheit oft Szenarien gesehen haben, die nicht eingetroffen sind. Aus der Perspektive der Sozialpartner hofft man, glaube ich, vor allem nach wie vor auf Kontinuität. Wie ich schon angedeutet habe, stehen viele Repräsentanten der Sozialpartner den Entwicklungen etwas fassungslos gegenüber, so in der Attitüde der missverstandenen Wohltäter. Professoren, die irgendetwas gegen die Sozialpartnerschaft formulieren, werden – und das ist offensichtlich unter Sozialpartnern das übelste Schimpfwort – als Radikaldemokraten bezeichnet, und man versucht, irgendwie doch das System zu erhalten. Eine Reaktion ist die Flucht in die Verfassung. In dem Augenblick, in dem der Arbeiterkammer die Wähler davonlaufen, war eine der ersten Reaktionen ihrer Repräsentanten zu fordern, dass die Arbeiterkammer in Verfassungsrang gehoben wird und dadurch gewissermassen gegen einfache gesetzliche Veränderung immunisiert werden soll. Es gibt natürlich auch den Einsatz anderer Möglichkeiten, insbesondere auch im Medienbereich, aber insgesamt sind diese Versuche, die Kontinuität zu bewahren, ein wenig hilflos.

Es gibt auch Reformvorschläge. Sie kommen zum Teil aus dem Sozialpartnerbereich selber, und man muss ehrlicherweise sagen, dass die Sozialpartner-Repräsentanten sehr unterschiedliche Meinungen vertreten. Ich glaube z. B. nach wie vor, dass viele der innovativen Anstösse in Österreich aus dem Bereich des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen kommen, und von dort kommt auch der Vorschlag, dass die Sozialpartner effizienter werden, sich besser organisieren müssen. Hier ist man für Rückzug aus Bereichen, wo sie eigentlich nichts verloren haben. Bis jetzt ist vor allem eine gewisse Öffentlichkeitsarbeit zu bemerken. Auch der ÖGB-Präsident hat sie gerade wieder gefordert: Es müssten die Erfolge nur besser verkauft werden.

Eine dritte Option, die ein wenig diskutiert wird und einerseits der Logik der Sozialpartnerschaft entspräche, andererseits natürlich auch problematisch ist, ist der Vorschlag, dass man neue Gruppierungen in ähnlicher Form zu organisieren versucht; so sind beispielsweise die Psychologen relativ erfolgreich dabei, eine Psychologenkammer zu fordern; und ich habe bei einem Vortrag vor kurzem etwas ironisch gemeint, man könnte ja auch andere Gruppierungen, die eigentlich nicht erfasst sind und die auch politische und wirtschaftspolitische Anliegen haben, kammermässig organisieren; ich habe auch schon Finanzierungsvorschläge gemacht. Denn ein sehr wichtiges Element im Funktionieren der Kammern ist nicht die Zwangsmitgliedschaft an sich, sondern der Zwangsmitgliedschaftsbeitrag, der wie eine Steuer funktioniert. Beispielsweise könnte man eine Pensionistenkammer einrichten mit einem Beitrag von 0,5% der Pensionen, eine Kammer «Öffentlicher Verkehr» – als Nichtautobesitzer liegt mir das irgendwie nahe – mit 0,5% vom Fahrpreis. Wie wär's mit einer Hausfrauenkammer: 0,5% bei jedem Einkauf. Was ich da als Scherz gemeint habe, ist jetzt schon wieder ernst geworden, weil durchaus in Leitartikeln von ernst zu nehmenden Journalisten neue Kammern für bestimmte Gruppen gefordert werden.

Die vierte Option, die ich sehe, ist die einer Deregulierung, die dazu führen würde, dass die Kammern z. B. über keine Zwangsmitgliedschaft mehr verfügen und dann einfach Vereine werden, die dem Service ihrer Mitglieder dienen, wie dies auch in andern Ländern durchaus üblich ist, und dann wahrscheinlich auch mehr verpflichtet wären oder verhindern könnten, dass es zu diesem Mitgliederexodus kommt.

Natürlich ist das eine populistische Forderung, aber ich glaube, und das ist vielleicht ein kleiner Kritikpunkt an Anton Pelinka, dass diese populistischen Forderungen eben nicht nur von jenen erhoben werden, die besser dran sind, sondern dass sie auch von den Deklassierten unterstützt werden, von den Bauern, die sich belastet fühlen, von den Arbeitslosen, die sich verlassen fühlen, von den arbeitslosen Lehrern oder sonstigen Akademikern. Ich sehe eine gewisse Kraft in diesen Argumenten, die ja keineswegs nur von der FPÖ gebraucht werden; sondern komischerweise ist, wie manches nicht so ganz konsequent, auch der ÖAB, ein Teil der ÖVP, eingeschwenkt auf diesen Vorschlag, die Zwangsmitgliedschaft aufzuheben. Eine Entwicklung in diese Richtung ist also durchaus denkbar, die Politik hat da eine Eigengesetzlichkeit gewonnen, und ich könnte aus andern Bereichen Beispiele dafür liefern, dass jetzt Dinge beschlossen

Diskussionsbeitrag

worden sind in Österreich, die einfach vor kurzem noch unvorstellbar waren. Ich glaube also, dass es durchaus zu einer Art Perestroika kommen könnte in Österreich und dass die Sozialpartnerschaft vielleicht damit nicht beendet wird, aber doch sehr an Einfluss und Bedeutung verlieren wird.

Die österreichische Sozialpartnerschaft: ökonomische Bedeutung und Probleme

Alois Guger

Einleitung

Ich wurde eingeladen, im Rahmen eines Koreferats aus ökonomischer Sicht zu Anton Pelinkas Vortrag über die Sozialpartnerschaft als zentrales Element der österreichischen Konkordanzdemokratie zu sprechen. Ich konzentriere mich daher auf die ökonomischen Aspekte der Thematik. Zuerst möchte ich mich allgemein mit der Rolle der Sozialpartnerschaft im Rahmen der Wirtschaftspolitik und anschliessend mit der konkreten österreichischen Situation auseinandersetzen.

Anton Pelinka hat in pointierter Form eine umfassende Analyse der österreichischen Sozialpartnerschaft als Kernstück der Konkordanzdemokratie in Österreich vorgestellt und eine Perspektive ihres Bedeutungsverlusts aufgezeigt, der ich mich nur anschliessen kann.

Aus politologischer Sicht mag diese Entwicklung einen positiven demokratiepolitischen Reifungsprozess darstellen - ich würde auch dieser Einschätzung folgen, - aus ökonomischer Perspektive würde ich diese Entwicklung aber skeptischer beurteilen.

Die Bedeutung der Einkommenspolitik

Der grundlegende Antagonismus zwischen Kapital und Arbeit weist im kapitalistischen System den «industrial relations», den Beziehungen zwischen Arbeitnehmern und Unternehmern auf Betriebs-, Branchen- und nationaler Ebene, eine entscheidende Rolle für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zu: Verteilungauseinandersetzungen gefährden einerseits den Geldwert und die internationale Konkurrenzfähigkeit; andererseits beeinträchtigen sie aber durch ihre Wirkung auf die Ertrags-erwartungen auch die Investitionstätigkeit und damit Wachstum und Beschäftigung.

Die Ökonomen, die – wie Keynes und Kalecki – in die Marktkräfte zur Sicherung der Vollbeschäftigung wenig Vertrauen hatten und daher für eine aktive Politik der Beschäftigungssicherung eintraten, haben schon sehr früh die Bedeutung der «industriellen Beziehungen» für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung erkannt. Kalecki betonte 1943:

«Der Vollbeschäftigungskapitalismus... wird neue soziale und politische Institutionen entwickeln müssen, die die gestiegene Macht der Arbeiterklasse widerspiegeln...»¹

sonst würde die Lohn-Preis-Spirale chronisch werden.²

Die Notwendigkeit einer Einkommenspolitik zur Erhaltung von Stabilität bei hohem Beschäftigungsniveau wurde also bereits zur Zeit der Formulierung der Beschäftigungspolitik – insbesondere für Volkswirtschaften mit einer starken Gewerkschafts- oder Arbeiterbewegung – klar gesehen.

Die institutionellen Voraussetzungen einer erfolgreichen Einkommenspolitik

Die relativ günstige Bewältigung der schwierigen Stagflationsperiode der siebziger Jahre durch Österreich und die skandinavischen Staaten weckte das Interesse an den institutionellen Voraussetzungen der Einkommenspolitik in diesen Ländern. Selbst Ökonomen, die ihr Vertrauen sonst eher ins ungehinderte Wirken der Marktkräfte setzen, haben auf die Neokorporatismus-Debatte der politischen Wissenschaften zurückgegriffen.³ Auch sie sehen heute – vor allem in Ländern mit einer starken Arbeiterbewegung – in zentral organisierten Gewerkschaften und Unternehmervertretungen mit umfassender Repräsentanz und möglichst zentralisierten Lohnverhandlungen auf nationaler Ebene die günstigsten Voraussetzungen für eine erfolgreiche Makropolitik.

Sobald ein Verband, z. B. eine Gewerkschaft, nicht mehr nur die Interessen eines Betriebes oder einer Branche, sondern einen grossen Teil oder die gesamte Arbeitnehmerschaft vertritt, verhandelt er nicht mehr nur über einen relativen Preis, sondern muss seinen gesamtwirtschaftlichen Einfluss – im Fall der Lohnverhandlungen – auf das gesamte Preisniveau berücksichtigen.

¹ Kalecki (1943).

² Robinson (1937, 1943).

³ Bruno-Sachs (1985), Calmfors-Driffill (1988).

Die österreichische Sozialpartnerschaft: Rolle und Bedeutung

Bruno Kreisky sah in der österreichischen Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft die «Sublimierung des Klassenkampfes», die kostspielige Verteilungskämpfe und hohe Inflation vermied und den Wachstumsprozess förderte.

Einen wichtigen Grund für die kooperative Haltung der Sozialpartner bildet ihre breite Einbindung in die wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozesse. So war die vollständige Einbindung des ÖGB in die «austro-keynesianische Politik» der siebziger Jahre – man denke an die Hartwährungspolitik – eine wichtige Voraussetzung für ihren Erfolg.

Hier sehe ich auch den Grund, warum ein Rückgang der Bedeutung der Sozialpartnerschaft die wirtschaftspolitischen Möglichkeiten in Zukunft einschränken dürfte⁴: Wir finden in Ländern mit einer starken Arbeiterbewegung, aber geringer Bedeutung korporatistischer Institutionen (etwa niedrigem Zentralisationsgrad) die schlechtesten makroökonomischen Ergebnisse für die Stagflationsperioden nach den Ölkrisen.⁵

Die Verdienste der österreichischen Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft bei der Eindämmung der Nachkriegsinflation, der Förderung des Wirtschafts- und Produktivitätswachstums und der Vollbeschäftigung in den siebziger Jahren wurden vielfach hervorgehoben. Österreich zählt zu den Ländern mit den niedrigsten Streikzahlen, aber überdurchschnittlichem Produktivitätswachstum. Entsprechend dem Ziel der österreichischen Lohnpolitik stiegen die Reallöhne auf lange Sicht mit dem Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität; nur in den achtziger Jahren blieben – angesichts der deutlich höheren Arbeitslosenzahlen und der Probleme in der Verstaatlichten Industrie – die Reallöhne erheblich hinter der Produktivität zurück.

⁴ Hier wäre auch kurz die von Anton Pelinka angesprochene zunehmende Internationalisierung zu nennen: Ein EG-Beitritt wird natürlich die Bedeutung der Sozialpartner und ihre Teilnahme an den wirtschaftspolitischen Entscheidungen, insbesondere in der Förderungs- und Regulierungspolitik, wesentlich einschränken.

⁵ Blas-Guger (1985), Bruno-Sachs (1985), Calmfors-Driffill (1988).

Die österreichische Sozialpartnerschaft: Kritik und Probleme

Die Politik der österreichischen Sozialpartner ist rein makroökonomisch orientiert. Ihren gesamtwirtschaftlichen Zielen entsprechend war sie erfolgreich. Sie hat aber Verteilungs- und Allokationsfragen, bzw. Strukturprobleme, grob vernachlässigt.

Anton Pelinka nannte eine Reihe von Gründen für den zunehmenden Bedeutungsverlust der Sozialpartnerschaft; langfristig wird ihre «sustainability» auch durch die Vernachlässigung dieser Probleme untergraben.

1. Es hat sich ein grosser geschützter Bereich mit gewaltigen *Ineffizienzen*, die in überhöhten Preisen zum Ausdruck kommen, herausgebildet. Als Beispiel seien hier nur der Nahrungsmittelsektor und der Handel herausgegriffen:

Die österreichische Nahrungsmittelindustrie zahlt 7% höhere Löhne als die bundesdeutsche; obwohl im Industriedurchschnitt in Österreich die Löhne ein Viertel unter dem deutschen Niveau liegen. Davon werden aber die Gewinne nicht in Mitleidenschaft gezogen: Die Bruttogewinnquote ist nämlich auch um 30% höher als in der deutschen Nahrungsmittelindustrie.⁶ Die Folge sind etwa 16% höhere Lebensmittelpreise als im EG-Durchschnitt und höhere Subventionen.

Auch die Handelsspannen sind in Österreich deutlich höher als in der BRD; allein aus diesem Grund wäre im Rahmen einer Teilnahme am Binnenmarkt mit Preisreduktionen von 9% zu rechnen.⁷

2. Österreich zählt heute zu den Ländern mit den höchsten *Lohnunterschieden* in Europa. Die solidarische Lohnpolitik der Gewerkschaften beschränkt sich auf relativ einheitliche Anhebungssätze in den Lohnabschlüssen. Die Lohnunterschiede zwischen den Branchen und Sektoren sind aber in den letzten Jahrzehnten stark gestiegen: Die mittlere Abweichung der Branchenlöhne vom Industriedurchschnitt belief sich 1961 auf

⁶ Diese Daten beziehen sich auf die Industrie: Guger (1988). Claudia Pichl hat in einer noch in Arbeit befindlichen Studie des Instituts für Wirtschaftsforschung über die Nahrungsmittelindustrie auch das Grossgewerbe einbezogen: Dann liegt der Nettoproduktionswert je Beschäftigten in der österreichischen Nahrungsmittelwirtschaft auf dem deutschen Niveau und der Personalaufwand um 10% darunter; es wird aber weiterhin eine Bruttogewinnquote ausgewiesen, die 25% höher ist als in der Nahrungsmittelindustrie der BRD.

⁷ Guger-Pollan-Wüger (1989).

15 %, 1971 auf 20 % und 1987 auf 25 %. Die Verdienste in der Bekleidungsindustrie, die 1971 25 % unter dem Industriedurchschnitt lagen, fielen inzwischen auf 45 % zurück.⁸

Diese zunehmende Differenzierung der Löhne hat natürlich den Prozess der strukturellen Erneuerung der Wirtschaft verzögert. Arbeit und Kapital bleiben durch hohe Lohnunterschiede unnötig lange in Branchen und Betrieben mit niedriger Produktivität gebunden. Generell stellt sich die Frage nach der Definition von Vollbeschäftigung, wenn ein guter Teil der Beschäftigten nur zu niedrigen Löhnen beschäftigt werden kann.

Die schwedischen Gewerkschaften haben daher gezielt eine Politik des «equal pay for equal work» verfolgt und von der Mitte der sechziger bis Mitte der siebziger Jahre die branchenmässigen Lohndifferentiale etwa halbiert. Ganz bewusst wurden damit strukturpolitische Ziele verfolgt, um Branchen und Betriebe, deren Produktivität zu stark abfiel, vom Markt zu verdrängen. Diese Politik wurde durch eine entsprechend ausgebaute aktive Arbeitsmarktpolitik (Umschulungen und Mobilitätsförderungen) wesentlich unterstützt. Schweden kann heute auf eine günstige Wirtschaftsstruktur, niedrige Subventionszahlungen und Vollbeschäftigung verweisen.

In der österreichischen Argumentation der siebziger Jahre sollte die Hartwährungspolitik durch die verstärkte Auslandskonkurrenz auch Druck zur strukturellen Erneuerung ausüben. Die Lohnpolitik dürfte sich allerdings so stark an den Problembranchen orientiert haben, dass sich über die innerbetriebliche Lohndrift in den profitableren Bereichen die Verdienste stark auseinander entwickeln konnten. Dieser Prozess hat sicher in den Jahren hoher Beschäftigung die strukturelle Erneuerung gebremst und die Situation der achtziger Jahre verschärft.

Diese Entwicklung zeigt einerseits, dass die österreichische Lohnpolitik sehr stark gesamtwirtschaftlich orientiert ist und verteilungspolitische und allokativen Aspekte weniger Beachtung finden; andererseits stellt sich auch die Frage, ob nicht die Machtposition des ÖGB gegenüber den Branchengewerkschaften generell überschätzt wird? So blieb etwa die Lohnpolitik in der jüngsten Vergangenheit weiterhin von den Möglichkeiten der mächtigen Metallarbeiter, die durch die Stahl- bzw. Verstaatlichtenkrise begrenzt waren, bestimmt, obwohl in der Privatwirtschaft und in ausgesprochenen Niedriglohnbranchen zum Teil gut verdient wurde. Auch die Durch-

⁸ Guger (1989).

Diskussionsbeitrag

setzung der Arbeitszeitverkürzung blieb bisher der Stärke der einzelnen Gewerkschaften überlassen und wurde vom ÖGB nicht gesamtwirtschaftlich durchgesetzt.

Zusammenfassung

Neben den von meinen Vorrednern genannten eher exogenen Faktoren für die Probleme der Sozialpartnerschaft in Österreich sehe ich in den genannten Problemen auch endogene Faktoren, die sich aus der zu stark makroökonomisch orientierten Politik der Sozialpartner selbst ergeben. Kurz: Trotz erheblicher makroökonomischer Erfolge hat die weitgehende Vernachlässigung von Allokations-, Verteilungs- und Strukturfragen die Effizienz des sozialpartnerschaftlichen Regelsystems merklich unterminiert.

Bedeutungseinbussen der Sozialpartnerschaft machen in einer Gesellschaft mit starken Gewerkschaften eine aktive Wirtschaftspolitik der Beschäftigungssicherung schwieriger und bergen die Gefahr, dass die Arbeitslosenrate wieder der Regulator des Geldwerts werden könnte.

Literaturverzeichnis

- Abele, Hans & Nowotny, Ewald & Schleicher, Stefan & Winckler, Georg (Hrsg.): «Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik», 3. Auflage, Manz, Wien 1989.
- Blaas, Wolfgang & Guger, Alois: Arbeitsbeziehungen und makroökonomische Stabilität im internationalen Vergleich, in: Gerlich et al. (Hrsg.), S. 255-277.
- Bruno, Michael & Sachs, Jeffrey D.: *Economics of Worldwide Stagflation*, Basil Blackwell, Oxford 1985.
- Kalecki, Michal: «Political Aspects of Full Employment», *Political Quarterly*, vol. 14, 1943, p. 322-331.
- Calmfors, Lars & Driffill, John: «Centralization of Wage Bargaining», *Economic Policy*, April 1988, p. 13-61.
- Gerlich, Peter, Grande, Edgar, Müller, Wolfgang C. (Hrsg.): «Sozialpartnerschaft in der Krise. Leistungen und Grenzen des Neokorporatismus in Österreich», Böhlau, Wien 1985.
- Guger, Alois: «Produktivität und Lohnkosten der Industrie. Ein Vergleich zwischen Österreich und der Bundesrepublik Deutschland», *WIFO-Monatsberichte*, 9/1988, S. 506-513.
- Guger, Alois: «Einkommensverteilung und Verteilungspolitik in Österreich», in: Abele et al. (Hrsg.), S. 183-202.
- Guger, Alois & Pollan, Wolfgang & Wüger, Michael: «Auswirkungen einer EG-Mitgliedschaft auf die Preis- und Kostenentwicklung in Österreich», Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, WIFO-Gutachten, Wien 1990.
- Robinson, Joan: «Essays in the Theory of Employment», Basil Blackwell, Oxford 1937.
- Robinson, Joan: «Planning Full Employment», *The Times*, January 22nd and 23rd, 1943; reprinted in her «Collected Economic Papers», vol. 1, Basil Blackwell, Oxford 1966; p. 81-88.

Zusammenfassung der Diskussion

Die Hauptthese von Anton Pelinka, dass Österreich sich auf dem Wege zu einem normalen, konkurrenzorientierten parlamentarischen System befinde, fand breite Zustimmung. Das Interesse galt folglich vor allem der Qualität des sich vollziehenden Wandlungsprozesses. In diese Richtung zielten Vergleiche des zurückliegenden mit dem zu erwartenden Zustand sowie differenzierende Ergänzungen zur Geschichte und Praxis der Sozialpartnerschaft allgemein und in den einzelnen Bundesländern. Gerhard Lehmbuch erörterte die Auswirkungen einer Aufhebung der Pflichtmitgliedschaft in den Kammern und die Folgen einer Entkoppelung von Sozialpartnerschaft und Parteiensystem. Mit Blick auf die Situation der Gewerkschaften in der Bundesrepublik schien ihm die Aufhebung der Pflichtmitgliedschaft in Verbindung mit der Ablösung von den Parteien geeignet, den Korporatismus von den destabilisierenden Wandlungsprozessen des Parteiensystems zu befreien und so eher zu stärken. Er ging auch auf die Frage ein, ob Veränderungen der Sozialpartnerschaft eher von der Ökologie oder vom Markt zu erwarten seien, und kam durch Vergleiche mit der Bundesrepublik (Integration ökologischer Forderungen in die Gewerkschaftsprogrammatik) und mit Schweden (Abkehr vom Korporatismus) zu dem Schluss, dass der Veränderungsdruck eher von den Arbeitgebern in Richtung auf mehr Markt ausgehen werde. Pelinka hielt demgegenüber die Integrationsfähigkeit der Gewerkschaften für ökologische Probleme für begrenzt, Konflikte deshalb nicht generell für vermeidbar, sah aber Anzeichen für die Abwendung der Unternehmer von der Sozialpartnerschaft in den Entwicklungen in Vorarlberg – eine Tendenz, auf die die SPÖ auf ihrem Grazer Bundesparteitag 1989 bereits mit einem Bekenntnis zur Sozialpartnerschaft reagiert habe.

Sowohl Herbert Dachs als auch Anton Pelinka verdeutlichten an Beispielen aus den Bundesländern, dass in Ländern mit beherrschender Stellung der ÖVP, wie Vorarlberg und Tirol, die Sozialpartnerschaft auf Landesebene auch in der Vergangenheit nicht dem beschriebenen Modell auf Bundesebene entsprochen habe.

Das Beispiel Vorarlberg mit seinen schwachen Gewerkschaften schien Pelinka auch wegen dessen industrieller Vorreiterrolle in Österreich geeignet, Trends der zukünftigen Entwicklung im ganzen Lande anzuzeigen. Lehmbuch und Pelinka stimmten darin überein, dass der Wandlungsprozess in der Wirklichkeit keinen Wechsel des Regelsystems bedeute, son-

Zusammenfassung der Diskussion

dern dass sich lediglich die «Dominanzrelation sich wechselseitig überlagernder Regelsysteme» (Lehmbruch) verschiebe oder, anders ausgedrückt, dass man nicht von einem Typus zum anderen übergehe, sondern dass es zu einer «typologischen Verwischung» (Pelinka) komme. Lehmbruch kam mit seiner Prognose der möglichen Ausformung eines anderen Ländern vergleichbaren Korporatismus dem ganz nahe, was Pelinka in seinem Referat als Entwicklung zu einer europäischen «Normalität» vorausgesagt hat.

Auch der Blick auf die neueren Reaktionen der Parteien, die mit zahlreichen Beispielen belegt wurden, zeigt, dass die beschriebenen Entwicklungen bereits im Gange sind. Das Verhalten der Parteien ist immer eindeutiger dem Gebot des Stimmenwettbewerbs unterworfen. Sie werden von den Wählern in der «Politikformulierung» (Dachs) gefordert. Nicht nur neue Parteien veränderten das Parteiensystem, sondern, was noch wichtiger sei, die alten Parteien änderten ihren Charakter, sie wandelten sich von Patronageorganisationen zu Ansprechpartnern für die Forderungen der Basis, m. a. W. «sie werden „westlicher“» (Gerlich). Das gelte auch für die Bundesregierung, die von den Bundesländern her unter Druck gesetzt werde (Beispiele: Nachtfahrverbot; Salzburg-Tauern-Autobahn).

Die alten Lager, das Fundament der Sozialpartnerschaft, gehörten endgültig der Vergangenheit an, und sie könnten auch nicht zur Bekämpfung neu entstehender sozialer Spannungen wiederbelebt werden, wie Pelinka auf eine entsprechende Frage unterstrich.

Bei der Bewertung der erwarteten Veränderungen gab es ebenfalls keine grossen Differenzen. In demokratiethoretischer Perspektive wurden sie einmütig positiv beurteilt als endgültige Überwindung von Traditionen, deren Herkunft aus dem Ständestaat das Urteil erlaube, dass der Verbändestaat der Zweiten Republik «die Fortsetzung des autoritären Ständestaates ohne direkte autoritäre Mittel» (Pelinka) sei. Dagegen äusserten mehrere Diskussionsredner Bedenken hinsichtlich der möglichen sozialpolitischen Konsequenzen dieser Entwicklung. Alois Guger nannte Beispiele dafür, dass dieser Prozess bereits in vollem Gange sei, wies aber auch darauf hin, dass in der Vergangenheit nicht nur die Parteien in der Pflicht der Sozialpartner gestanden hätten; vielmehr hätten auch die Sozialpartner Rücksicht auf die Parteien, sprich die SPÖ, genommen, z. B. in der Lohnpolitik der siebziger und achtziger Jahre, um das Ziel der Vollbeschäftigung nicht zu gefährden – mit negativen Folgen für den Strukturwandel in der österreichischen Industrie. In einem sehr kritischen Beitrag machte Kurt Rothschild

Zusammenfassung der Diskussion

auf die Bedeutung der Medien für die jeweils in der Öffentlichkeit vorherrschenden Einstellungen zu den hier diskutierten Problemen aufmerksam. Mit seinem Hinweis, dass die übertriebene Vorliebe für den Marktmechanismus in Verbindung mit ausgedehnter Deregulierungspolitik ihren Höhepunkt inzwischen wohl überschritten habe und dass in naher Zukunft eher mit verstärkten Reregulierungen zu rechnen sei, um die europaweit anstehenden Probleme zu lösen, gab er Pelinka ein Stichwort: Abschliessend hob dieser noch einmal den relativen Charakter der prognostizierten Verschiebungen im Zusammenwirken der Regelsysteme hervor.

Integration und Partizipation
im politischen System der Schweiz

Wolf Linder

Integration und Partizipation sind Schlüsselstellen im Selbstverständnis demokratisch legitimer politischer Herrschaft. Denn von der Glaubwürdigkeit des Einflusses des Einzelnen, politisch berechtigt nach dem Prinzip «one person one vote», und von der institutionellen Fähigkeit zum Ausgleich gegensätzlicher Interessen zwischen sozialen Schichten, sprachlichen, kulturellen oder regionalen Gruppen hängen Legitimation und Handlungsfähigkeit des Politiksystems entscheidend ab.

Das schweizerische System hat die Anforderungen an Integration und Partizipation auf eigenständige, ja eigenwillige Weise zu lösen versucht, nämlich über die Mechanismen eines vergleichsweise extremen Föderalismus, über das Milizsystem, über die Volksrechte der direkten Demokratie und über den Aufbau von Verfahren einvernehmlicher Konfliktregulierung durch Konkordanz. Ich will im folgenden auf Erörterungen zu Föderalismus und Milizsystem verzichten, auch wenn diese Elemente unter den Aspekten der Integration und Partizipation keineswegs zweitrangig sind. Mit der Beschränkung auf die Funktionsweise der halbdirekten Demokratie und der Konkordanz möchte ich mich auf einige Fragen konzentrieren, die auch für die vergleichende Politikforschung im Vordergrund des Interesses stehen dürften:

- 1) Was bedeutet halbdirekte Demokratie für die Legitimation des schweizerischen Politiksystems?
- 2) In welchem Zusammenhang stehen direktdemokratische Beteiligung und die Entwicklung der Mechanismen schweizerischer Konkordanz?
- 3) Welche Funktionen erfüllen die Elemente direkter Demokratie im heutigen Politiksystem?
- 4) Wo liegen Grenzen der basisdemokratischen Interessenartikulation und der politischen Integration durch Konkordanz?
- 5) Was sind Perspektiven von Konkordanz und halbdirekter Demokratie?

1. Legitimation durch halbdirekte Demokratie

Der ausländische Beobachter wundert sich zunächst, dass das politische System einer komplexen industrialisierten Gesellschaft überhaupt funktionieren kann, wenn seine Bürger z. B. im laufenden Jahr über eine radikale Ökologisierung der Landwirtschaft, Tempo 130 auf Autobahnen und die Abschaffung der Armee per Volksabstimmung befinden können. Sodann könnte ihn erstaunen, dass solch radikaldemokratische Unruhe nicht zu politischer Instabilität, sondern zu einem der stabilsten Politiksysteme führt, dessen vier grosse Parteien mit einem Stimmenanteil von gut 70 % in gleichem Stärkeverhältnis schon fast ewig zusammen regieren. Noch perplexer dürfte der Beobachter sein, wenn ihm die Mehrheit von Männern und Frauen auf der Strasse sagen würde, sie gingen nicht zu Wahlen und Abstimmungen, und viele mit der Begründung, «die in Bern machten ohnehin, was sie wollten». Theoretisch scheint das alles zusammen nicht aufzugehen, aber es ist so, fast nach dem Motto: «Theorie ist, wenn nichts funktioniert und alle wissen warum – Praxis ist, wenn alles funktioniert und niemand weiss warum». Ich möchte versuchen, über diesen Satz hinauszukommen.

Die Volksrechte, die dem Bürger über Wahlen hinaus die Mitwirkung an parlamentarischen Entscheiden gewähren, sind Kinder revolutionärer politischer Bewegungen des 19. Jahrhunderts. Die Einrichtungen der Volksinitiative und des Referendums wurden zuerst in den Kantonen errungen und erst mit Verzögerung im Zentralstaat durchgesetzt. «Volks-gesetzgebung», «volle Demokratie», «Einhelligkeit von Behörden und Volk» waren die Ziele der radikaldemokratischen Bewegungen, denen das parlamentarische «Repräsentativsystem» fremd, auf jeden Fall nicht genug war.

Heute ist der Pathos des 19. Jahrhunderts verfliegen. Wir wissen, das Volk macht die Gesetze nicht, hat keineswegs Zugang zu allen Entscheidungen. Trotzdem, wenn der Mediensprecher am Abend eines Abstimmungstages verkündet, «das Volk» habe eine Vorlage verworfen oder angenommen, so sind sich die wenigsten bewusst, dass diese Mehrheit eine Minderheit ist: 60% der Wohnbevölkerung sind stimmberechtigt, 40% davon gehen im Schnitt zur Abstimmung, und wenn das Ergebnis knapp ist, liegt die entscheidende Mehrheit bei etwa 12% der Wohnbevölkerung. Vor 1971, dem Jahr der Einführung des Frauenstimmrechts, funktionierte die Männerdemokratie mit entscheidenden Mehrheiten von 5–10%.

Schweiz

Wenn nicht der Glaube an eine Volksgesetzgebung, so hat sich doch der Legitimationsglaube individueller Mitwirkung erhalten können. In Anlehnung an Luhmanns Legitimation durch Verfahren möchte ich von «Legitimation durch direktdemokratische Mitwirkung» sprechen. Die parlamentarische Demokratie löst das Spannungsfeld zwischen utopischer Vorstellung der Beteiligung aller an allen Entscheidungen und der jeweils möglichen Realität durch den Akt der Wahl für das zeitlich begrenzte Mandat der gewählten Parlamentsmehrheit und ihrer Regierung. Anders die halbdirekte Demokratie. Sie sieht über die Wahl der Entscheidungseliten hinaus eine differenzierte, jederzeit aufrufbare Mitwirkung an Einzelentscheiden nach dem Kriterium der Wichtigkeit vor.¹ Das lässt sich am folgenden Schema darstellen, das sich auf die Verhältnisse beim Bund bezieht:

Gehalt der Entscheidung	Rechtsform	Erlassendes Organ	Mitwirkung des Volkes
höchstwichtig	Verfassung	Parlament	Initiative Referendum (obligatorisch)
wichtig	Gesetz	Parlament	— Referendum (fakultativ)
weniger wichtig	Beschluss Verordnung	Parlament Regierung	— —

Das Universum politischer Entscheide wird demnach aufgeteilt in drei Gruppen: Fragen höchstwichtiger, wichtiger und geringerer Bedeutung. Ihnen entsprechen jeweils andere Rechtsformen, Organe und Verfahren.

Höchstwichtige Fragen, etwa der Staatsorganisation, der Grundrechte oder staatlicher Aufgabenentwicklung, werden in der Verfassung geregelt. Ihre Änderung setzt nicht nur die Zustimmung der beiden Parlamentskammern, sondern auch von Volk und Kantonen voraus. Wichtigste

¹ Zu staats- und verfassungsrechtlichen Aspekten dieser Interpretation des Systems halbdirekter Demokratie: Georg Müller, *Inhalt und Formen der Rechtssetzung als Problem der demokratischen Kompetenzordnung*, Basel 1979; ferner: René Rhinow, *Grundprobleme der schweizerischen Demokratie*, *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, NF 103, 1984 II, 111 ff.

Fragen also sollen profitieren von der Legitimationsquelle authentischer Beteiligung aller, und dieser Legitimationswert wird noch erheblich gesteigert, indem über die Verfassungsinitiative jedes beliebige politische issue von hunderttausend BürgerInnen als höchstwichtige Verfassungsfrage auf die Agenda von Parlament und Abstimmungskalender gesetzt werden kann. Etwas weniger als 250 Verfassungsrevisionen wurden seit 1874 Volk und Ständen vorgelegt; die Hälfte davon fand Zustimmung.

Die Klasse der nächstwichtigen Fragen regelt die Volksvertretung, allerdings unter Vorbehalt der StimmbürgerInnen, die über das Referendum mit 50 000 Unterschriften eine Volksabstimmung, die plebiszitäre Nachentscheidung erzwingen können. In den letzten beiden Jahrzehnten wurde gegen weniger als 5% der rund 450 (referendumpflichtigen) Parlamentserlasse das Referendum ergriffen. Davon enden weniger als die Hälfte mit Erfolg der Opposition, d. h. mit der Verwerfung der Parlamentsvorlage durch die StimmbürgerInnen.

Über Fragen geringerer Wichtigkeit schliesslich befindet das Parlament in nicht referendumpflichtigen Beschlüssen, sowie der Bundesrat, sei es über Einzelentscheide oder die ausführende Verordnungstätigkeit.

Ich will über verschiedene Probleme dieses Modells (etwa zur Bestimmung der Wichtigkeit, oder die Frage der Verlagerung des Wichtigen in die Entscheide der Exekutive) zunächst hinwegsehen, um seinen Grundzug herauszuarbeiten: Je wichtiger die Frage politisch, um so mehr Legitimation durch Partizipation wird ihr zuteil. Die halbdirekte Demokratie kann als theoretisch leistungsfähiges Modell gerade deshalb angesehen werden, weil es durch Berücksichtigung erweiterter Partizipation nicht nur zusätzliche Quellen demokratischer Legitimation erschliesst, sondern auf Partizipationsbedürfnisse differenziert reagiert, eben nach Massgabe politischer Wichtigkeit.

Offen bleibt damit freilich die ganz andere Frage, ob die zusätzlichen Legitimationsquellen eines solchen Systems auch zu einem «Mehrwert» an Entscheidungseinfluss der Bürgerschaft führen. Einwände sind auf zwei Ebenen zu finden. Erstens zeigen die Befunde der internationalen Partizipationsforschung einhellig, dass politische Teilnahme über den Vorgang der Wahl hinaus das Individuum mit hohen Ansprüchen konfrontiert und gerade daher weder zu hoher noch zu gleichmässiger Beteiligung aller Schichten führt. So ist denn die hohe Stimm- und Wahlabstinenz in der Schweiz absolut kein neues Phänomen, sondern Kennzeichen seit

dem 19. Jahrhundert. Die hohe Abstimmungsabstinenz dürfte aber nicht bloss in den Diskriminierungseffekten des Abstimmungsverfahrens liegen, denn sie zeigt sich auch bei Wahlen. Die Überlegung liegt darum nahe, dass sich zweitens der Entscheidungsmechanismus von Wahl und Abstimmung konkurrenzieren. Ich möchte das wie folgt illustrieren: fragen Sie StimmbürgerInnen, was ihnen grösseren Einfluss gewähre, Wahlen oder Abstimmungen, so werden Sie vielleicht überrascht durch eine doppelte Negativantwort: «Wahlen bleiben folgenlos, weil wichtigste Entscheidungen doch in Abstimmungen fallen», sowie: «Abstimmungen bewirken wenig, weil im übrigen die grossen Fraktionen des Parlaments doch immer denselben Kompromiss auskochen». Ich werde die Frage, ob die halbdirekte Demokratie tatsächlich einem Gambit gleicht, in welchem die Elemente direkter Demokratie den Einfluss von Wahlen vermindern und umgekehrt, später nochmals aufnehmen.

2. Der Zusammenhang von halbdirekter Demokratie und Konkordanz, oder: zum Verhältnis von Partizipation und Integration

Ein grundsätzlicher Einwand gegen das vorgestellte Modell bleibt: Erweiterte Partizipation schafft Möglichkeiten zusätzlicher Artikulation und damit auch zu vermehrtem Konflikt und Dissens. Erweiterte Partizipation müsste also auch im schweizerischen System mit enormen Kosten der Konsensbeschaffung gerade in wichtigen Fragen rechnen. Oder anders gesagt: Mit der Möglichkeit erhöhter Partizipation wird die Integration divergierender gesellschaftlicher Interessen problematisch.

Luhmanns systemtheoretische Überlegungen gehen noch weiter. Ausdifferenzierte Systeme, so Luhmann, verdanken ihre erweiterte Leistungsfähigkeit gerade einer erhöhten Unabhängigkeit von ihrer Umwelt. Partizipatorische Politik erlaubt entweder die Ausdifferenzierung nicht, oder sie stösst auf Bemühungen des Systems, sich von den rigiden Durchgriffen auf Einzelentscheide abzukoppeln. Unter solchen Bedingungen würden Volksentscheide nicht das leisten, was unser Modell unterstellt, nämlich die konkrete Mitentscheidung wichtigster Sachfragen, sondern umgemünzt in Fragen des «general support»: Plebiszite sind Veranstaltungen, die generelle Glaubwürdigkeit und Legitimation des Systems zu erhöhen. Hier stossen wir auf jene «ambivalenten Funktionen politi-

scher Beteiligung in hochindustrialisierten Demokratien», von denen Gerhard Lehbruch² spricht.

Die Hypothese, zugespißt auf das schweizerische System, würde demnach lauten:

- erhöhte Partizipation, so sie Verhandlungsmuster politischer Eliten oder parlamentarische Entscheidungsmuster zu durchbrechen vermag, hat gleichzeitig mit Problemen mangelnder Interessenintegration und der Handlungsunfähigkeit des Politiksystems zu rechnen, oder aber:
- erhöhte Partizipation, so sie in die institutionellen Routinen der Interessenintegration eingearbeitet werden soll, muss damit rechnen, als konkreter Entscheidungsbeitrag neutralisiert zu werden.

Das Spannende an der Hypothese ist zunächst, dass sie in ihrem ersten Teil von den politischen Kräften selbst zu Ende des 19. Jahrhunderts entdeckt werden musste. Die Einführung von Initiative und Referendum beruhte nämlich auf dem Verständnis eines unproblematischen Verhältnisses von Partizipation und Integration: Die «Einhelligkeit von Regierung und Volk» stand als wichtige Begründung für die Einführung des Referendums durch die freisinnig-radikale Mehrheit, die Parlament und Regierung auf Bundesebene beherrschte. Das war ein Missverständnis. Denn das Referendum, von progressiven Kräften eingeführt, wurde von der konservativen Minderheit in der ersten Zeit als eigentliches Obstruktionsinstrument benutzt. Dies verunmöglichte die Fortsetzung einer konzessionslosen Mehrheitspolitik. Die Freisinnigen mussten nun in wichtigen Fragen den Ausgleich mit den Konservativen suchen. Damit war das geboren, was wir heute den helvetischen Kompromiss nennen: Referendumsfähige Kräfte müssen angehört und in der Sachlösung berücksichtigt werden. Indessen: there is no free lunch. Auch oppositionelle Gruppen werden das Ihre zum Kompromiss beitragen müssen, und es wird von ihnen dann auch erwartet, dass sie auf das Referendum verzichten. Was sich zunächst als Ausgleich mit den Konservativen anbahnt, wird sich später auch als institutionelles Arrangement mit Bauern und Gewerbe in der Zwischenkriegszeit, dann in der Nachkriegszeit mit den Verbänden und schliesslich mit den Sozialdemokraten finden. Dabei stossen wir immer auf das gleiche Muster: Oppositio-

² Gerhard Lehbruch, Die ambivalenten Funktionen politischer Beteiligung in hochindustrialisierten Demokratien, in: Geschichte und politische Wissenschaft, Festschrift für Erich Gruner, Bern 1975, 237 ff.

nelle Kräfte, mächtig genug geworden, ihr Gruppeninteresse in Referendumsabstimmungen gegen die parlamentarische Politik einzusetzen, werden in den institutionellen Kompromiss eingebunden. Das Volksrecht des (fakultativen) Referendums wird zum Instrument der Organisierten, zur Durchsetzung von Partialinteressen. Es wird als Verhandlungspfand gebraucht und dort eingelöst: Referendumsdrohungen werden am grünen Tisch ausgespielt, dann aber zurückgezogen, falls das Gruppeninteresse im Gesetzeskompromiss ausreichend berücksichtigt ist. Maximalen Einfluss erhält das Referendum also nicht durch seinen faktischen Gebrauch, sondern durch seinen Einsatz im pluralistischen Verhandlungsmuster. Die beteiligten Akteure, so sie einen Vorteil ziehen, haben auch ein gemeinsames Interesse, das übereinstimmt mit dem der Behörden: die Vermeidung des Referendums.

In dem Masse also, wie das Instrument des Referendums sich vom Volks- zum Verbandsrecht wandelt, bilden sich die Strukturen des Gesamtsystems um. Leonhard Neidhart hat den Weg der institutionellen Umwandlungen zur helvetischen Konkordanz ausführlich nachgezeichnet.³ Integration verlangte den allmählichen Einbezug aller grösseren Parteien in den Gesetzeskompromiss und ihre proportionale Beteiligung an der Regierung, die nun seit dreissig Jahren nach der sog. «Zauberformel» unter Beteiligung von Freisinn, Christdemokraten, Sozialdemokraten und Volkspartei gebildet wird. Integration verlangte zudem den Ausbau des vorparlamentarischen Verfahrens, in welchem Verbände, Wirtschaftsorganisationen und Kantone ihre Forderungen zum Ausgleich bringen. Neidharts Analyse zeigt auch, wie schwierig die Entwicklung dieser Integrationsmechanismen in einer Gesellschaft war, die sich als extrem fragmentiert und pluralisiert erweist und deren Interessenintegration oft erst unter äusserem Druck auf die Kleingesellschaft gelingt. Das gilt auch für den Konflikt zwischen Kapital und Arbeit, der sich im 20. Jahrhundert vor die historisch-kulturellen Gegensätze (Sprache, Konfession, Stadt-Land) schiebt. Nach langer und heftiger klassenkämpferischer Konfrontation läutet 1938 das sog. «Friedensabkommen» zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften der Metallindustrie die neue Periode des Verhandlungsmodells der Sozialpartnerschaft ein. Der parallele Aufbau «wirtschaftlicher» und «politischer» Konkordanz dürfte bedeutsam gewesen sein für die einvernehmliche gesellschaftliche Konfliktlösung, wie sie für die Nachkriegszeit charak-

³ Leonhard Neidhart, *Plebizit und pluralitäre Demokratie*, Bern 1970.

teristisch wird.⁴ Der Verbandseinfluss nimmt dabei auch aus ganz andern Gründen als der «strukturbildenden Kraft des Referendums» (Neidhart) zu: Die Zusammenarbeit zwischen Privaten und Staat wird zum Charakteristikum eines branchenbezogenen Wirtschaftsinterventionismus. Die Verfassung verankert in den sog. «Wirtschaftsartikeln» von 1947 die «Anhörung der zuständigen Organisationen» in Gesetzgebung und Vollzug. Es öffnet sich dabei das Feld für neo-korporatistische Verhandlungsmuster, die der Rückbindung an die plebiszitäre Mobilisierung gar nicht mehr bedürfen. Dieser Unterschied ist wichtig. Denn Verbandseinfluss gründet dabei weit weniger auf mobilisierbarer Stimmenmacht als auf dem wirtschaftlich-sozialen Macht- und Tauschpotential, das im Verhandlungsprozess vor allem auch gegenüber dem Staat eingebracht wird. Damit dürfte es auch so schwierig sein, den schweizerischen Verbandseinfluss theoretisch einzuordnen. Denn einesteils bedeutet er eine Autonomisierung staatlicher Problemlösung durch Zusammenarbeit der Organisierten, andererseits bleibt der potentielle Rückgriff auf das Referendum. Aber auch nach der Neo-Korporatismus-Debatte⁵ lässt sich wohl immer noch mit gutem Grund behaupten, vom Instrument des Referendums sei die bedeutsamste Wirkung auf die Innendifferenzierung der schweizerischen Institutionen zum sog. Konkordanzsystem ausgegangen.

3. Von den Funktionen der Volksrechte im heutigen Politiksystem

Ist die Funktion des Gesetzesreferendums eine ganz andere geworden als es den seinerzeitigen Protagonisten vorschwebte, so gibt es einen wichtigen Bereich, in dem das Plebiszit weit weniger mediatisiert werden kann, auch mehr von seinem ursprünglich intendierten Charakter unmittelbarer Mitwirkung behalten hat. Es handelt sich um Verfassungsfragen, in denen die Volksabstimmung zwingend vorgeschrieben ist. Dabei sind zwei Situationen zu unterscheiden:

⁴ Zur näheren Begründung der These: Wolf Linder, *Entwicklung, Strukturen und Funktionen des Wirtschafts- und Sozialstaats in der Schweiz*, in: *Handbuch Politisches System der Schweiz I*, Bern 1983, 255 ff.

⁵ Dazu vor allem: Peter J. Katzenstein, *Corporatism and Change: Austria, Switzerland and the Politics of Industry*, Ithaca 1984.

- Schlägt die Bundesversammlung z. B. die Übernahme einer neuen Bundesaufgabe oder eine Änderung der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen vor, so hat die Volksabstimmung auf jeden Fall den Charakter plebiszitärer Nachentscheidung, in der Zustimmung zum institutionellen Lösungsvorschlag gesucht wird.
- Gelangt eine Volksinitiative zur Abstimmung, so handelt es sich in der Regel um Vorstösse gering organisierter Oppositionsgruppen, die im Konkordanz-Kompromiss zu kurz kommen. Die Träger der Konkordanzpolitik schlagen sich dabei gegen das Volksbegehren, Regierung und Parlament immer, Verbände und Parteien mehrheitlich.

Das obligatorische Verfassungsreferendum als Behördenvorschlag oder als Volksinitiative sind daher von unterschiedlicher Bedeutung.

a) Zur Volksinitiative

Sie hat zunächst kaum grundlegende soziale Umwälzungen erbracht. Auch hier gingen Erwartungen des 19. Jahrhunderts nicht auf. Schrieb der Sozialreformer Bürkli 1869 mit Blick auf die Volksrechte: «Das Volk wird in der Freiheit den rechten Weg zur sozialen Erlösung schon instinktmässig fühlen, eben weil es die Leiden tagtäglich empfindet, die ihm nötigen Ansporn auch geben, die Ursache und Abhilfe der Not kennen zu lernen», so will dieses Volk davon 25 Jahre später wenig wissen: Die erste Volksinitiative «Recht auf Arbeit», eingereicht von den Sozialdemokraten und eine Vorläuferin keynesianischer Wirtschaftspolitik, wird wuchtig im Verhältnis 4 : 1 verworfen. Auch später bleibt der direkte Erfolg der Volksinitiativen mit rund 10% gering, trotz der Annahme einiger bedeutsamer Begehren wie die Einführung des Proporzwahlrechts oder der Eingrenzung des Dringlichkeitsrechts.

Indessen vermag die Volksinitiative indirekte Wirkung zu erzielen.⁶ Dies gilt zunächst für die Thematisierung dessen, was politisch bedeutsam und wichtig ist. Zwar steht das Initiativrecht nur für Verfassungsfragen offen. Niemand kann aber hindern, dass die Errichtung von Wanderwegen durch den Bund oder die Geschwindigkeitsbegrenzung auf Autobahnen über die Volksinitiative zur Verfassungsfrage, mithin also zu einer Frage grösster

⁶ Näheres bei: Hans Werder, Die Bedeutung der Volksinitiative in der Nachkriegszeit, Bern 1978, sowie: Jean-Daniel Delley, Mythe et réalité de la démocratie directe, le cas de l'initiative populaire, Genève 1977.

politischer Wichtigkeit gemacht wird. Die Volksinitiative ist damit ein Instrument des «agenda setting», gelegentlich auch gesellschaftlicher Frühwarnung; sie kann Probleme wenigstens thematisieren, die das Konkordanzsystem ausfiltert oder nicht wahrnimmt. Sodann vermag hartnäckige Opposition, selbst wenn ihre Initiativen eine nach der andern verworfen werden wie diejenigen der Überfremdungsgegner, institutionelle Politik nachhaltig zu beeinflussen: Die Konkordanzkräfte präsentieren abgeschwächte Gegenvorschläge und versuchen damit gleichzeitig, den oppositionellen Gruppen den Wind aus den Segeln zu nehmen.⁷

Freilich ist gegenwärtig viel Wind aus verschiedensten Richtungen zu spüren: Die plebiszitäre Öffnung des Systems hat das Aufkommen, die Mobilisierung und die Thematisierungsfähigkeit neuer sozialer Bewegungen in der Schweiz früh und stärker als in andern europäischen Ländern ermöglicht.⁸ Die gleichzeitig zu beobachtende Destabilisierung des Systems der klassischen Milieuparteien, aber auch der Umstand, dass Volksinitiativen auf kantonaler Ebene weit erfolgreicher sind⁹, lassen vermuten, dass die Wirkungen basisdemokratischer Anstösse künftig auch zunehmen könnten oder dass ihr Wirkungspotential bisher zumindest nicht voll ausgeschöpft wurde.

b) Das obligatorische Verfassungsreferendum als Plebiszit für Behördenvorlagen

Es leuchtet ein, dass Verfassungsvorlagen der Behörden den Stempel des allseitigen Kompromisses tragen. Die Verhandlungssituation unter den Konkordanzpartnern ist allerdings in einem Punkt verschieden, wenn es nicht um Gesetzes-, sondern Verfassungsvorlagen geht: Das Referendum findet in jedem Fall statt. Es fehlt darum in pluralistischen Verhandlungsmustern das gemeinsame Interesse an der Vermeidung des Plebiszits, und

⁷ Ferner kann auch die Volksinitiative als Verhandlungspfand gebraucht werden, indem Initianten aufgrund eines angebotenen Gegenvorschlags des Parlaments die Initiative zurückziehen. Dazu: Bruno Hofer, Die Volksinitiative als Verhandlungspfand, in: Abstimmungen und Wahlen, Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft, Bd. 27, Bern 1987.

⁸ Martin Dahinden (Hrsg.), Neue soziale Bewegungen und ihre gesellschaftlichen Wirkungen, Zürcher Hochschulforum, Bd. 10, Zürich 1987.

⁹ Christian Moser, Erfolge kantonaler Volksinitiativen nach formalen und inhaltlichen Gesichtspunkten, in: Abstimmungen und Wahlen, Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft, Bd. 27, Bern 1987.

Schweiz

am stärksten ist darin der Partner, der keine Veränderung des status quo will. Nun ist aber der schweizerische Verfassungsföderalismus relativ rigide, d. h.: Jede neue Bundesaufgabe, jede Veränderung der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen verlangt eine Verfassungsänderung unter Vorbehalt von Volk und Ständen. So gibt es Besonderheiten der aufgabenmässigen und der institutionellen Entwicklung, die wohl ohne die Rückbindung institutioneller Politik an das Plebiszit schwer erklärbar scheinen. Zu nennen sind etwa:

- der geringe Anteil von 30% des Zentralstaats am öffentlichen Gesamtbudget sowie die im Vergleich zu andern entwickelten Industrienationen geringe Staatsquote von 30%;
- die provisorische, d. h. befristete Finanzordnung des Zentralstaats, dem es bisher nie gelang, seine Einnahmen aus Einkommenssteuern auf eine dauerhafte Verfassungsgrundlage zu stellen;
- die geringe Verflechtung und Mitwirkung der Schweiz in internationalen Organisationen;
- die seit Beginn des Bundesstaates praktisch unverändert gebliebene Milizstruktur des Parlaments;
- die späte und zurückhaltende Entwicklung wirtschafts- und sozialpolitischer Intervention.

Die Verwerfung von rund 30% der Verfassungsvorlagen der letzten Jahrzehnte geschah häufig unter pragmatischen Argumenten: «gegen die Zentralmacht Berns», «gegen die Allmacht des Staats», «gegen den Verlust nationaler Unabhängigkeit». Man kann diese Motive deuten als Residuen alt- oder neoliberaler Alltagsideologie, die in einer Kleingesellschaft, verschont von Sozialkatastrophen, eher überlebt haben. Luhmann würde sie sicher anders interpretieren: als Unmöglichkeit der Autonom-Setzung eines politischen Systems, dem die Abschottung von konkreten Forderungen aus der Umwelt und die Entwicklung eigener oder interner Systembedürfnisse weniger gelingt als etwa der parlamentarischen Demokratie.

c) Die Ausserkraftsetzung der direkten Demokratie durch das Dringlichkeitsrecht

Die Ausreifung der Integrationsmechanismen der Konkordanz verlief bekanntlich nicht reibungsfrei, und sie funktionieren auch heute nicht problemlos. In den dreissiger Jahren, der Zeit von Weltwirtschafts- und politi-

scher Verfassungskrise, wurde die parlamentarische Politik durch Referenden von allen Seiten und durch die Uneinigkeit des bürgerlichen Lagers selbst buchstäblich zerrieben. Aber auch zu Beginn der siebziger Jahre, in einer Periode erhöhten Problemdrucks und steigenden Konfliktniveaus, häuften sich die Referenden¹⁰ und die Misserfolge behördlicher Verfassungspolitik. Man kann dies als Beleg dafür sehen, dass Konsens und Interessenintegration im durchorganisierten Gruppenpluralismus der Schweiz nach wie vor fragil und störfähig sind.

Ist damit direkte Partizipation doch mit erheblichen Systemrisiken verbunden – zwar nicht im Sinne eines revolutionären Potentials von unten, aber im Sinne der Blockierung und Handlungsunfähigkeit des politischen Systems? Hier ist nun die institutionelle Notbremse des Dringlichkeitsrechts nach Art. 89bis BV zu erwähnen: Zeitlich befristete Beschlüsse, die «keinen Aufschub ertragen», kann das Parlament dem Referendum entziehen. Vor allem in den dreissiger Jahren, dann aber auch zu Beginn der siebziger Jahre haben Parlament und Bundesrat diese Möglichkeit häufig benutzt, um in besonderen Situationen handlungsfähig zu bleiben. Die Partizipationsmöglichkeiten der direkten Demokratie werden damit im «courant normal» nicht entwertet, aber sie stehen gewissermassen unter Vormundschaft. Auch die Dringlichkeitsklausel ist ein Mechanismus, der das Spannungsfeld zwischen Partizipation und Integration zugunsten der letzteren löst, nämlich durch Vermeidung des Plebiszits zugunsten institutioneller Handlungsfähigkeit.¹¹

4. Zur Handlungsfähigkeit von Konkordanz und halbdirekter Demokratie

Die Gegenwartsanalyse zeigt Schwachstellen von Konkordanzsystem und halbdirekter Demokratie, die zumeist nicht neu sind, aber zunehmend ernst genommen werden.

Zunächst zur Konkordanz. Ihre Leistungsfähigkeit zur differenzierten Verteilung hat sie in der Nachkriegszeit mindestens in der Wachstumsperiode bis 1975 unter Beweis gestellt. Schon damals wurden aber die Lang-

¹⁰ Andreas Auer/Jean-Daniel Delley sprechen von der «Revitalisierung des Referendums» in: *Le référendum facultatif – La théorie à l'épreuve de la réalité*, in: *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, 98 I, 1979, 113 ff.

¹¹ Näheres bei: Andreas Auer, *Les détours du «retour» à la démocratie directe, le droit fédéral d'urgence 1971–75*, in: *Mélanges offerts à la Société suisse des Juristes*, Genève 1976.

samkeit der Entscheidungsprozesse, die geringe Problemlösungsfähigkeit des allseitigen Kompromisses, vor allem aber der zu grosse Einfluss organisierter Gruppeninteressen gegenüber den politisch verantwortlichen Organen von Regierung und Parlament diagnostiziert. Mit der Rezession Mitte der siebziger Jahre wurden allerdings auch die Verteilungskämpfe härter. Umverteilungen im Staatsbudget verwandelten sich ohne Wachstum zu Null-Summen-Konflikten, in denen, anders als bisher, der eine Partner verlor, was der andere gewann. Die bürgerlichen Parteien, einander näher stehend, fanden zu einer Mehrheitspolitik, in welcher die Linke zunehmend weniger mitgestalten konnte. In wichtigen parlamentarischen Abstimmungen der Jahre 1975–85 etwa fand dies seinen Niederschlag darin, dass Koalitionen unter Einschluss der SP seltener, Mehrheitskoalitionen der Bürgerlichen und Minderheitskoalitionen der Linken sowie von einzelnen Kleinparteien und den Grünen häufig wurden. 1984 diskutierte die SP den Austritt aus der Regierung. Nicht nur der Links-Rechts-Gegensatz lebt neu auf. Auch die neue Polarisierung Ökonomie-Ökologie macht Konsens schwieriger. Kumulieren sich die Konfliktachsen, wie in der Frage der Kernenergie, so ist das Konkordanzsystem blockiert.

Darüberhinaus macht sich in der Öffentlichkeit eine vermehrte Kritik am Verbandssystem vernehmbar, die sich mit dem deckt, was die Pluralismuskritik seit Olson äussert: Die These, wonach Konflikt- und Organisationsfähigkeit ungleich verteilt sind und zur Bevorzugung kurzfristiger Partialinteressen zu Lasten längerfristiger Allgemeininteressen führen, kann als Diagnose des Sonderfalls Schweiz seit den fünfziger Jahren nachgelesen werden.¹²

Kommen wir zum Element der direkten Demokratie. Seit 1977 werden Nachbefragungen eidgenössischer Urnengänge durchgeführt. Die Befunde der VOX-Analysen¹³ decken sich in vielem mit den Befunden ausländischer Forschung. Insbesondere bestätigt sich, dass politische Teilnahme über Wahlen hinaus überaus hohe Anforderungen an den Einzelnen stellt. So wissen StimmbürgerInnen relativ wenig von der Frage, über die sie abstimmen, und die Teilnahmechancen werden ungleich wahrgenommen: Junge, Frauen, Angehörige unterer Einkommens-, Bildungs- und Berufsschichten bleiben der Urne überdurchschnittlich fern. Aus normativ-

¹² Pointiert bei: Hans Huber, Staat und Verbände, in: Rechtstheorie, Verfassungsrecht, Völkerrecht, Ausgewählte Aufsätze 1950–70, Bern 1971, aber auch: Erich Gruner, Die Wirtschaftsverbände in der Demokratie, Erlenbach/Zürich 1956.

¹³ VOX-Analysen 1977 ff.

demokratiethoretischer Sicht muss der Mittel- und Oberschichtsakzent des Souveräns als problematischer erscheinen als die geringe Stimm- und Wahlbeteiligung, die bei etwa 40% fluktuiert.

Die empirischen Untersuchungen zum Stimm- und Wahlverhalten verweisen auf tiefgreifende Veränderungen politischer Kultur. So sind die Parteibindungen seit Beginn der achtziger Jahre in einem Prozess der Erosion: Konnten 1980 noch 60% der Befragten Sympathie zu einer Partei bekunden, so sind es heute weniger als die Hälfte. Nur noch rund 30% der Stimmberechtigten gehen regelmässig zur Urne, 20% gehen nie und 50% gelegentlich. Der gelegentliche Urnengänger bestimmt heute den Wahl- und Abstimmungsausgang. Im Rahmen einer laufenden Untersuchung gehe ich von folgenden Arbeitshypothesen aus: Der/die gelegentliche UrnengängerIn dürfte weniger parteigebunden sein, sich weniger für institutionelle Fragen als den individuellen Vorteil interessieren, politische Fragen aus der Perspektive des persönlichen Lebens in Haushalt und Beruf beurteilen, auch den Bedarf an Politikkonsum à la carte zusammenstellen. Wird das tonangebende Elektorat unter dem Einfluss der Individualisierung und Personalisierung stehen, wie sie etwa der französische Soziologe Gilles Lipovetsky¹⁴ als Grundzug der postmodernen Gesellschaft sieht? Wir hätten dabei den gesellschaftlichen Wertewandel weit weniger als Hinwendung zu ökologischen Postulaten, sondern als grundsätzlich andere Haltung zur institutionellen Politik zu beachten. Jedenfalls dürfte die Distanz zur Verfassungspolitik, die sich den StimmbürgerInnen typischerweise als abstrakte Organisations- und Kompetenzfrage präsentiert, nicht geringer werden.

5. Perspektiven

Das Politiksystem der Schweiz steht im nächsten Jahrzehnt vor bedeutend grösseren Herausforderungen als bisher. In vielen Aufgabenbereichen – von der Landwirtschaft, der Sozialversicherung bis zu Verkehr und Kommunikation – wird um grundsätzlich neue Orientierungen und Problemlösungen gerungen werden müssen. Die Herausforderungen der Ökologisierung wie der wirtschaftlichen Strukturpolitik verlangen von der Politik etwas, was in den vorherrschenden pluralistischen Verhandlungsmustern wenig wahrscheinlich ist: die Inkaufnahme kurzfristiger Nachteile für klar

¹⁴ Gilles Lipovetsky, *L'ère du vide, Essais sur l'individualisme contemporain*, Paris 1983.

definierbare Gruppen zugunsten langfristiger Vorteile. Die traditionellen Standortvorteile der Schweiz im internationalen Wettbewerb bröckeln ab. Der seit den dreissiger Jahren vorherrschende branchenbezogene, status quo-orientierte Wirtschaftsinterventionismus dürfte kaum eine geeignete Strategie sein, um in der Globalisierung der Märkte mitzuhalten. Mit oder ohne EG-Beitritt ist mit einer stärkeren Segmentierung einer binnen- und einer exportorientierten Wirtschaft zu rechnen. Das wird auf das schweizerische Verbandssystem durchschlagen und durchschlagen müssen: Auch auf dem politischen Markt wird es zu Änderungen der Positionen kommen. Es sind aber nicht nur Leistungsfähigkeit und Handlungsfähigkeit – die output-orientierte Seite politischer Legitimation –, die hinterfragt werden müssen. Die input-orientierte Legitimation dürfte ebenso leiden, wenn die Integration neuer sozialer Bewegungen und ihrer Aktivitäten nicht gelingt, oder wenn die Legitimationsmittel direktdemokratischer Partizipation durch Abstinenz und sozial ungleiche Beteiligung entwertet werden.

Ich würde hier zwei Perspektiven zu unterscheiden versuchen: eine introvertierte und eine extravertierte.

Die introvertierte Perspektive: Sie geht von der Hypothese aus, dass halbdirekte Demokratie und Konkordanz Entwicklungen sind, deren Transformation oder Änderung vom System selbst nicht geleistet werden kann. Oder, trivial gesagt: Die Volksinitiative auf Abschaffung des Referendums scheitert, die Regierungspartei, die freiwillig in die Opposition geht, ändert das System nicht, sondern tauscht höchstens ihre sichere Perspektive gegen eine unsichere.

Ansatzpunkte, die Innovations- und Legitimationschancen des bestehenden Systems gleichzeitig zu steigern, sehe ich vier:

- a) Problematisch an der heutigen Polarisierung ist die Verbindung von Mehrheitspolitik und Konkordanz. In der schweizerischen Konkordanz fehlt bekanntlich das bedeutsamste Element des Wettbewerbs und der Innovation parlamentarischer Demokratien, nämlich der periodische Rollenwechsel von Regierung und Opposition. Soll Macht nicht zur pathologischen Möglichkeit verkümmern, nicht lernen zu müssen (Karl Deutsch), so sind innere Innovationschancen der Konkordanz zu nutzen. Die bedeutsamste Lernmöglichkeit sehe ich in wechselnden Koalitionspartnern bei einzelnen Sachfragen. Sie wäre notwendig und möglich gerade in einem Konkordanzsystem, das nicht auf der Gemeinsamkeit eines politischen Programms, sondern auf dem gemeinsamen

Zwang der Regierungsparteien zur Machtbildung und Integration in der Referendumsdemokratie beruht.¹⁵

- b) Die zweite Innovationschance der Konkordanz bietet die Volksinitiative. Ihrer geringen Bedeutung auf Bundesebene steht die Tatsache gegenüber, dass sie in den Kantonen in fast einem Drittel der Fälle zu direktem oder indirektem Erfolg führt, dies oft unter begleitender Unterstützung von Regierung und Parlament. Von diesem flexibleren Umgang mit Volksbegehren in der politischen Kultur der Kantone könnten auch auf zentralstaatlicher Ebene Lerneffekte ausgehen.
- c) Historisch durchgehender Zug des schweizerischen Systems ist die Dominanz der bürgerlichen Kräfte. SP, übrige Linke und Kleinparteien haben dagegen nie eine gleichwertige politische Kraft formieren können. Machtpolitisch gab es nie grosse Alternativen. Insofern gibt es innere Möglichkeiten von Konkordanz und ihrer Zusammensetzung, die im System noch gar nie erprobt worden sind. In den gegenwärtigen Umbrüchen der Parteienlandschaft sind zwei Dinge nicht völlig auszuschliessen: Die Linke verschwindet, und die historisch bedeutsamen bürgerlichen Kontrahenten, Freisinn und Christdemokraten, reaktivieren sozio-kulturelle Differenzen. Oder: Links-Grüne Bündnisse, wie sie in einzelnen Städten und Kantonen heute zu beobachten sind, werden zur ebenbürtigen Gegenkraft der Bürgerlichen. In beiden Fällen werden Handlungsfähigkeit und Legitimation des politischen Systems dadurch gesteigert, dass machtpolitische Hegemonialstellungen verschwinden.
- d) Auf künftige Schwierigkeiten direktdemokratischer Verfassungspolitik unter den Gegebenheiten des gesellschaftlichen Wertewandels und seines Gelegenheitswählers haben wir vorne hingewiesen. Dem begrenzten Interesse eines Grossteils der StimmbürgerInnen steht freilich ein steigendes Artikulations- und Partizipationsbedürfnis von Aktivisten gegenüber, die sich nicht nur in der traditionellen Form der Wahl und Abstimmung, sondern in unkonventionellen Basisaktivitäten ausdrücken und neue Lebensbereiche als «politisch» überhaupt definieren. Auch sie können vor dem Hintergrund des gesellschaftlichen Wertewandels interpretiert werden: als individualisierte, persönliche Aktivität, die Partizipation als Eigenwert in der persönlichen Lebenskultur (und nicht mehr als staatsbürgerliche Pflicht) entdeckt. Konfrontieren wir dies mit dem eigenartigen Befund, dass Demokratisierungsprozesse im wirtschaftlichen

¹⁵ Näheres in: Wolf Linder, Politische Entscheidung und Gesetzesvollzug, Bern 1987.

Schweiz

und gesellschaftlichen Leben der Schweiz bisher vergleichsweise wenig bewegten, so lösen die neuen Basisbewegungen etwas davon ein, was der Tradition der staatspolitischen Radikaldemokratie wenig gelang: die Verbreitung demokratischer Alltagskultur.

Die extravertierte Perspektive: Falls die These richtig ist, dass die Gründung des schweizerischen Bundesstaates 1848 weniger politischer Einsicht als «wirtschaftlicher Notwendigkeit»¹⁶ entsprach, so wäre sie gleichzeitig hochaktuell. Denn der EG-Beitritt wäre bekanntlich mit der Preisgabe von Souveränitätsrechten, der Einschränkung föderalistischer Kompetenzen und der halbdirekten Demokratie verbunden. Das schweizerische Politiksystem würde durch Druck von aussen nachhaltig verändert. Die Zurückdrängung von Föderalismus und direkter Demokratie verhiesse einen Abbau von Konkordanzzwängen. Dies liesse zwar nicht unbedingt den Übergang zu einem bipolaren Konkurrenzsystem¹⁷, aber vermehrte Handlungsfähigkeit durch Mehrheitspolitik erwarten. Ein neues Gambit würde sich anbieten: geringere interne Integration zugunsten grösserer externer Partizipation. Ob die Tradition des schweizerischen Föderalismus und der direktdemokratischen Kultur zugleich Anregungen auf europäischer Ebene vermitteln könnten, will ich als offene Frage stehen lassen. Ich habe damit die Grenzen eigener, extravertierter Perspektive erreicht.

¹⁶ William Rappard, *Le facteur économique dans l'avènement de la démocratie moderne en Suisse*, Genève 1912, 206 ff.

¹⁷ Entsprechende, wohl fundierte Überlegungen Raimund Germanns in: *Politische Innovation und Verfassungsreform*, Bern 1975, wurden bei ihrem Erscheinen als unschweizerisch qualifiziert.

Vom langsamen Ende des Sonderfalls Schweiz

Urs Altermatt

Seit einiger Zeit mehren sich in der Schweiz die Stimmen, die vom Ende des helvetischen Sonderfalls sprechen. Am Ende des 20. Jahrhunderts geht in unserem Land eine Epoche dem Ende zu, in der die Schweizer die politisch-kulturelle Eigenart ihres Landes als Antithese zur europäischen Umwelt heraus hoben. Die fortschreitende europäische Integration, der zunehmende materielle Wohlstand der westlichen Länder sowie die Festigung der demokratischen Ordnung lassen die Schweiz zum europäischen Normalfall werden. Dazu kommen innere Identitätskrisen (Sprachenprobleme und Kopp-Affäre sind nur zwei Beispiele), die das Gefühl der helvetischen Malaise verstärken. Kann sich die Konkordanzdemokratie in dieser Situation noch halten?

Die schweizerische Konkordanzdemokratie baut in *endogener* Perspektive auf dem Proporzdenken auf, das seit der Epoche der Reformation und Gegenreformation ein Strukturelement der eidgenössischen Politik darstellt. Ohne den «freiwilligen Proporz» wäre nicht die Garantie geboten gewesen, dass die konfessionellen und sprachlichen, politischen und sozialen Minderheiten im politischen System einigermaßen gerecht zu Wort gekommen wären.

Das Proporzsystem setzt die interne Organisation der Minoritäten voraus. Auf der (partei)politischen Ebene spielen die weltanschaulichen «Milieus» eine zentrale Rolle, die die schweizerische Gesellschaft von 1850 bis 1950 verklammert und ihr eine ausserordentliche Kohäsion gegeben haben.

Schauen wir kurz in die Geschichte zurück. Die *langen Wirtschaftswellen*, die seit 1800 die Modernisierung des Landes vorantreiben, prägten das politische System. Die erste Welle führte von der Zeit der Französischen Revolution mit dem Wendepunkt um 1815 bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts; die zweite mit dem Wellenscheitel von 1873 in die 1890er Jahre; die dritte mit der Wendezeit von 1914 bis zum Zweiten Weltkrieg; und die vierte schliesslich von 1940/45 über den Wellenscheitel von 1967/1973 bis in die Gegenwart hinein. In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts entstanden die drei klassischen weltanschaulichen Milieus des Freisinns, des politischen Katholizismus (Christdemokratie) und der Sozialdemokratie.

War die Zeit von 1830 bis 1880 von kulturkämpferischen Konflikten zwischen dem Freisinn und dem politischen Katholizismus geprägt, verlor

das *Kulturkampf-Paradigma* nach der Mitte der 1880er Jahre an Bedeutung. Freisinn und politischer Katholizismus näherten sich einander an und bildeten in der Abwehr des Sozialismus ein Defensivbündnis. Die freisinnig-konservative Sammlungsbewegung führte 1891 zum Eintritt des ersten Christlichdemokraten in die freisinnig beherrschte Landesregierung. Die klassenkämpferischen Spannungen verstärkten nach der Jahrhundertwende von 1900 den Bürgerblock. Von 1900 bis Mitte der 1930er Jahre prägte das *Klassenkampf-Paradigma* die Politik. In den dreissiger Jahren zeichnete sich ein Konstellationswechsel ab. Sozialdemokraten und Bürgertum rückten unter dem äussern Druck des Faschismus vom Klassenkampf ab und bildeten einen nationalen Schulterschluss. Das neue *Paradigma der Konkordanz* führte zu einer proportionalen Machtverteilung. In der Krisenzeit des Zweiten Weltkrieges trat 1943 der erste Sozialdemokrat in den Bundesrat ein. 1959 kam die heutige Zauberformel-Regierung zusammen, die eine Allparteien-Koalition mit zwei Freisinningen, zwei Christlichdemokraten, zwei Sozialdemokraten und einem Vertreter der SVP brachte.

Für die Interpretation der modernen Schweizergeschichte ist es bedeutungsvoll, dass die drei weltanschaulichen Milieus den Bürgern ermöglichen, die politischen Fragen durch den Spiegel des jeweiligen Milieus zu sehen. Diese Interpretationshilfe führte zu einer Vereinfachung der komplexen Gesellschaftsordnung. In dem Masse, in dem sich die moderne Gesellschaft partikularisierte und die nationale Identität auseinanderbrach, wurden die Milieus zu wichtigen sozialpsychologischen Klammern. Anders formuliert: Es brauchte die Ghetto-Mentalität der Milieus, um die einzelnen Minderheiten gleichsam kulturseparatistisch voneinander abzugrenzen. Die Milieus schufen vor 1960 ideologische Grenzen, damit sich die Mitglieder der drei Blöcke voneinander unterscheiden konnten. Wie ich in meinem Buch «Katholizismus und Moderne» (1989) aufgezeigt habe, bauten die drei weltanschaulichen Blöcke eine eigentliche Sondergesellschaft auf, die dadurch funktionierte, dass sich die Mitglieder äusserst diszipliniert verhielten. Als sich die nationale Gesellschaft nach 1874 zentralisierte, entwickelten sich die Milieus zu eigentlichen Säulen, die die schweizerische Gesellschaft trugen. Ohne die intermediäre Funktion der Milieus zwischen Zentralstaat und gesellschaftlichen Fragmentationen und Formationen wäre die moderne Schweiz kaum zustande gekommen. Die Disziplin der Basismitglieder ermöglichte es den Eliten, auf der Ebene der Spitzen Kompromisse aus-

zuhandeln, die den Modus vivendi zwischen den Sondergesellschaften zum Ziel hatten.

Der sich seit den späten 1960er Jahren abzeichnende Erosionsprozess der traditionellen Bindungen deutet auf einen Paradigmenwechsel hin, der zu einem *langsamen Zusammenbruch der traditionellen Säulen* führt. Die geographische und soziale Mobilität, die der Modernisierungsschub nach dem Zweiten Weltkrieg ausgelöst hatte, zerstörte die sozialen Grundlagen der Milieus. Damit geht eine lange Epoche dem Ende zu. Seit Mitte der sechziger Jahre zeichnet sich ein eigentlicher Umgruppierungsprozess ab. Offen bleibt die Frage, ob es sich um einen normalen Zyklus in der Wellenbewegung der Industriegesellschaft oder um eine historische Wende handelt. Auch wenn das neue Paradigma vorläufig diffuse Konturen aufweist, steht eines fest: Die Sozialform der Milieus, die sich über alle sozioökonomischen Wellenbewegungen hinweg von 1850 bis 1950 halten konnte, befindet sich in einem Auflösungsprozess.

In dem Masse, in dem die Milieus den einzelnen Bürgern nicht mehr Orientierungshilfen in der komplex gewordenen Welt zur Verfügung stellen, nimmt die Unsicherheit und Desorientierung zu. Die Zahl der Wechselwähler steigt an. Damit beginnt das Lager der Regierungsparteien zusammenzuschmelzen. Die 70%-Grenze (= Summe der Wahlprozente von FDP, CVP, SPS und SVP) kann man als kritischen Punkt für den Weiterbestand der heutigen Zauberformel in der Schweiz ansehen.

Fazit: Mit dem Zusammenbruch der Milieus zerfällt ein wesentliches Element des Konkordanzsystems. Man kann von einer eigentlichen Destabilisierung des Systems sprechen. Die Entideologisierung fördert nicht die Konkordanz; im Gegenteil, sie vergrössert in ihrer letzten Konsequenz die Polarisierung an den Rändern der Konkordanz. Der Druck auf die Konkordanz erhöht sich.

Nun zu den *exogenen* Faktoren. Die Schweiz hatte in der bisherigen Geschichte das Glück, nationale *Integrationskonflikte* im Vergleich zum umliegenden Europa ungleichzeitig durchzuleben. So fanden in der Schweiz die konfessionellen Bürgerkriege nicht zur selben Zeit wie im übrigen Europa statt. Während des Dreissigjährigen Krieges von 1618–1648 machte die Eidgenossenschaft eine verhältnismässig ruhige Periode durch. Im 19. Jahrhundert hatte sich die mehrsprachige Schweiz bereits stabilisiert, als der Nationalismus zentrifugale Kräfte auslöste. Im Ersten Weltkrieg blieb der Staat neutral, auch wenn die Welsch- und die Deutschschweizer mit unterschiedlichen Kriegsparteien sympathisierten. Unter der Bedrohung des

Diskussionsbeitrag

Faschismus gelang es der Schweiz, den internen Zusammenhang im Zeichen der geistigen Landesverteidigung zu fördern, so dass die ideologische Konkordanz schliesslich auf der politischen Ebene zur Allparteien-Regierung führte. Die Phase des Kalten Krieges förderte die innere Integration. In einem gewissen Sinne war der *Kalte Krieg* die Rahmenbedingung, um die Proporz- und Konkordanzdemokratie zu perfektionieren. Wenn man von der ausgegrenzten Minderheit der kommunistischen PdA absieht, besass die Mehrheit der Schweizer ein geschlossenes antikommunistisches Weltbild.

Erst die osteuropäischen Revolutionen des Jahres 1989 lösten die traditionellen Feind- und Bedrohungsbilder auf. Da der äussere Druck nachliess, lockerte sich der innere Zusammenhalt. Stärker als die inneren Krisen (Kopp-Affäre, Staatsschutzkrise usw.) bedroht langfristig der *Wandel der gesamten europäischen Ordnung* die politische Stabilität der Schweiz. Die europäische Integration zwingt das Land, vom alten Sonderfall-Denken Abschied zu nehmen und sich als Normalfall in den Fluss der gewandelten europäischen Geschichte einzuordnen. Es ist anzunehmen, dass die Schweizer ähnlich wie die Osteuropäer in einer Krisensituation zuerst für den Wohlstand und nicht für versunkene ideologische Feindbilder votieren würden. Wenn die Neutralität in Europa funktionslos geworden ist, ist ihr Fortbestand gefährdet. Sollte sich die Frage «Wohlstand oder Isolationismus?» als realpolitische Alternative stellen, ist kaum zu zweifeln, dass sich die Schweizer für die materielle Wohlfahrt entscheiden werden.

Wenn sich die endogenen und die exogenen Faktoren gegenseitig verstärken, ist nicht auszuschliessen, dass sich auch die Institutionen des politischen Systems rascher – als bisher angenommen – verändern. Vom Kollegialsystem der Regierung bis hin zur bestehenden Zauberformel gerät dann vieles in Fluss. Wenn die europäischen Entwicklungen in beschleunigtem Tempo voranschreiten, kann das politische System in der bisherigen Form kaum überleben. Es kann durchaus sein, dass vor dem Ende des Jahres 2000 wichtige Traditionen, die wir in der Schweiz bisher als Tabus betrachtet haben, fast sang- und klanglos zusammenfallen. Zauberformel und Konkordanz, Kollegialsystem und extensive Referendumsdemokratie werden in vermehrter Masse als Eigenarten des helvetischen Regierungssystems in Frage gestellt. Das ist für viele Schweizer ein schmerzlicher Prozess, denn niemand nimmt von der eigenen Geschichte gerne Abschied. Die Zeit des europäischen *Sonderfalls Schweiz* geht – so sieht es wenigstens 1989 aus – allmählich vorbei. Die Schweiz normalisiert und europäisiert sich. Oder helvetozentrisch ausgedrückt: Europa verschweizert sich. Das ist dann aber sicher das Ende des Sonderfalles Schweiz.

Integration und Partizipation im politischen System – Thesen zu Wolf Linder

Hans Peter Fagagnini

1. Jedes politische System wird von zwei Stützen getragen: von einer als ausreichend erachteten Integration seiner Mitglieder und einer als genügend eingestuften Effizienz bei der Erfüllung der Aufgaben. Beides ist gleichzeitig nie maximal, meist nur optimal und hin und wieder nur suboptimal zu erreichen.

Das schweizerische politische System setzt das Schwergewicht auf die integrative Verarbeitung der Probleme. Wer am Konsens interessiert ist, hat mehr als derjenige, der Probleme rasch und effizient gelöst haben will. Die alte Tagsatzung ist dabei fast so etwas wie ein politischer Archetyp. Aus der Zeit der alten Eidgenossenschaft hat sich die Idee der Selbstverwaltung erhalten. Nicht ein bestimmter Stand, alle sollen sich für alles verantwortlich betrachten. Diese Grundeinstellung wurde dadurch begünstigt, dass sich von Anfang an unterschiedliche Gebiete zusammenschlossen: Landkantone, Stadtkantone, deutsch- und französischsprachige Gebiete. Später kam die Glaubensspaltung hinzu; sie verhinderte ein fest strukturiertes System.

2. Die Schweiz ist im Grunde nur ein Anwendungsbeispiel der Theorie, wonach sich überkreuzende Spannungsfelder zu einem moderateren und auf Stabilität ausgerichteten politischen Leben führen können. Die soziokulturelle Infrastruktur ist pluralistisch und fragmentiert. Die Schweiz besteht aus lauter Minderheiten, die auf Zusammenarbeit mit andern angewiesen und gleichzeitig auf ihre Autonomie bedacht sind. Das fakultative Referendum zeigt dies ganz offenkundig: Mehrheiten kommen in einer Abstimmung nur zustande, wenn man sich zuvor im Parlament ausreichend geeinigt hat. Das erklärt auch die *Konkordanzmuster*. Macht scheint damit auf Dauer angelegt. Jede in der Regierung beteiligte politische Kraft hat (bis heute) ihren Machtanteil einigermaßen auf sicher.

Dies ist auch der Grund, warum längst nicht alle Entscheide konsensuell getroffen werden. So wie andere politische Systeme auch nicht nur nach dem Konfliktmuster funktionieren, so stellen sich auch in der Schweiz Konfliktlagen ein. Die Sparpolitik zum Zwecke der Haushaltsanierung erfolgte gegen den Willen der Linken. Der Ausbau der sozialen Sicherheit stiess – vereinfacht gesagt – stets auf die erfolglose Opposition der Rechten.

3. Die schweizerische Konkordanzdemokratie hat ihre Vor- und Nachteile.

Die *Vorteile* liegen darin, dass – weil Macht grundsätzlich verteilt ist – Probleme sachlich angegangen werden können. Das heisst, wichtige Sachentscheide beinhalten nicht ständig auch noch Machtentscheide. Trotz der derzeitigen Turbulenzen rund um die Kopp- und Fichenaffäre ist auch über die Jahre hinweg eine relativ grosse Zufriedenheit gegenüber dem politischen System zu konstatieren.

Es zeigt sich auch, dass sich eine breite Partizipation über direktdemokratische Einrichtungen durchaus mit einer angemessenen Problemlösung verbinden lässt. Der Stand der Aufgabenerfüllung darf sich mit internationalen Standards messen. Im Umweltschutz nimmt die Schweiz einen vorderen Rang ein, sozialpolitisch einen mittleren, und wirtschaftspolitisch hilft offenbar die Entscheidungsstruktur vor schnellen Übersteuerungen.

Die *Nachteile* sind aber fast ebenso offenkundig. Trägheitsmomente bestehen. Man kann dem System eine gewisse latente Innovationschwäche nachsagen. Oft reagiert es nur auf den Druck von eingereichten Volksinitiativen. Auch werden einmal getroffene Entscheide zwar als solche akzeptiert, aber auch rasch wieder mit neuen Initiativen in Frage gestellt.

Nachteile zeigen sich auch in einer komplizierten Interessenvermittlung. Die Entscheidungsstrukturen erscheinen als wenig transparent. Man muss eine lange und oft auch langjährige Entscheidungskaskade durchlaufen, bis ein Entscheid zustandekommt.

Vor allem aber – und dies wird m. E. viel zu wenig hervorgehoben – fehlt es an politischen Verantwortlichkeitsregeln. Das schweizerische politische System verteilt Macht und kontrolliert sie auch, aber nicht über Rechenschaftsablagen und Vertrauensentzüge. Die Konsequenzen treten derzeit mit aller Deutlichkeit zutage.

4. Zum politischen Alltagsleben gehört in der Schweiz das Wechselbad von Wahlen und Abstimmungen. Zwischen beiden bestehen immer wieder sichtbare Konkurrenzen. Bei der Wahl in die Regierungen und Parlamente gelten offenbar andere Kriterien als bei Abstimmungen über Sachfragen. Markige oder progressive Persönlichkeiten, die bei Wahlen erfolgreich sind, können handkehrum mit ihren Ideen bei Abstimmungen Schiffbruch erleiden. Im fragmentierten Feld der schweizerischen Bürgerschaft heben sich offenbar viele Meinungen auf.

Speziell hervorzuheben sind alte Phalanxen bei Abstimmungen. Obwohl nie Vorkehrungen getroffen wurden, spielt eigentlich seit Einführung des Referendums eine Art Vetoachse zwischen der französischen Westschweiz und der Innerschweiz. Das heisst, Vorlagen, die in diesen Gebieten auf Ablehnung stossen, erreichen auch keine nationale Mehrheit.

5. Die meisten schweizerischen Politologen scheinen sich über den Verbandseinfluss in der Schweiz einig zu sein. Sie betrachten die Schweiz als von Verbänden dominiertes politisches System. Die Drohung mit dem Referendum bildet dafür ein wichtiges Argument.

Zweifellos kann niemand den Verbandseinfluss leugnen. Die absolute Art der Ergebnisse kontrastiert aber immer wieder mit den praktischen Erfahrungen. Die Verbände – auch die grössten – sind ebenso mit Abstimmungsniederlagen konfrontiert wie die politischen Parteien. Die Drohung, ein Referendum zu ergreifen oder eine Initiative zu lancieren, kann sich als zweischneidiges Schwert entpuppen. Der Erfolg ist nicht sicher. Grossorganisationen wie die Gewerkschaften haben dies in den letzten Jahren mehrfach erfahren. Wenn sie sich heute über zuwenig politischen Einfluss aufhalten, so deshalb, weil eine Reihe ihrer Initiativen abgelehnt worden ist.

Darum ist auch der Verbandseinfluss zu relativieren. Das heisst nicht, dass die Parteien mit umso mehr Gewicht auszustatten wären. Die Parteien aber leisten mehr, als man wissenschaftlich wahrhaben will. Sie werden jedoch an einem zu idealen Organisationsmuster gemessen. Zudem sieht die Politologie auch nicht alles, was sie tun. Dies betrifft insbesondere den Bereich der Personalpolitik und die Vernetzung mit den Verbänden.

Alles in allem stimmt im Grunde eigentlich nur eines, dass nämlich die Macht tatsächlich verteilt ist und es letztlich immer nur zeitweilige Dominanzen gibt. In einer Zeit, in der die Pluralisierung voranschreitet, wird diese Aussage wahrscheinlich noch auf absehbare Zeit empirisch unterlegt werden können.

6. Was bringt überhaupt die Zukunft? Werden die Institutionen die Jahrhundertwende überstehen? Die Antwort muss in einer Zeit fallen, da vor allem die Nachteile sichtbar sind und man weniger über die Vorteile spricht. Trotzdem ist ein Stück weit Optimismus am Platz. Das Konkordanzmuster ist nicht veraltet. In einer immer pluralistischer werdenden Gesellschaft mit ausgesprochenen Partizipationsbedürfnissen bleibt es ein zukunftsgerichtetes politisches Strickmuster. Das heisst aber nicht, dass die derzeitigen Akteure in der gleichen Zusammensetzung darin überleben werden.

Diskussionsbeitrag

Gewisse generelle Auflösungstendenzen im politischen Wahl- und Abstimmungsverhalten sind unübersehbar. Und dies heisst auch nicht, dass das institutionelle Gefüge keiner Reform bedürftig wäre. Reformen sollten in Richtung einer Festlegung von politischen Verantwortlichkeiten erfolgen und auch daraufhin angelegt werden, dass sich die Schweiz gegenüber Europa in der einen oder andern Art weiter öffnen muss.

Zusammenfassung der Diskussion

In mehreren Beiträgen wurde die Frage erörtert, wie sich ein EG-Beitritt auf die Identität der Schweiz auswirken würde. Ausserdem wurden die Befunde zum schweizerischen Konkordanzsystem, insbesondere die Immobilismus-These, ergänzt und nuanciert. Urs Allematt äusserte die Befürchtung, dass die Beteiligung der Schweiz an der europäischen Integration aufgrund der Mehrsprachigkeit des Landes zu einer verstärkten Orientierung auf die jeweiligen Nachbarländer führen und damit ein «Auseinanderrücken der Sprachgruppen» zur Folge haben könnte. Eine derartige Tendenz lasse sich schon jetzt an der Programmwahl der Fernsehzuschauer erkennen. Bei der Vorbereitung der 700-Jahr-Feier habe es sich als sehr schwierig erwiesen, die Frage nach der Identität des Schweizer zu beantworten. Die Distanz zwischen den Alltagskulturen der verschiedenen Sprachgemeinschaften stelle den Intellektuellen die Aufgabe, einen nationalen Überbau schaffen zu müssen. Auch Alois Riklin verwies auf die relativ schwache Kommunikation zwischen Deutschschweiz und Romandie. Der Hoffnung Linders, der von der EG ausgehende Zwang von aussen könne genutzt werden, um Konkordanzmechanismen zugunsten von Mehrheitsentscheidungen zurückzudrängen und mehr Partizipation im internationalen Bereich gegen weniger Integration im innerschweizerischen einzutauschen, hielt er entgegen, dass die meisten Ausländer die Schweiz – wie die Schweizer selbst – als sehr immobil ansähen, während die drei Referenten erwarteten, dass alles in Bewegung kommen werde.

Die Annahme einer Beständigkeit schweizerischer Traditionen lag auch den Anfragen von Volker Press und Michael Kreile zugrunde. Press bezweifelte, dass die europäische Integration den Sprachnationalismus fördern werde, und stellte die Frage, ob die auf die direkte Demokratie bezogene politische Kultur nicht auch den Zusammenhalt der Schweiz in einem integrierten Europa sichern würde. Wo seien denn die politischen Kräfte in der Schweiz, die nicht nur eine Abkehr von der Neutralität, sondern auch einen gewissen Demokratieverzicht als Preis für den EG-Beitritt durchsetzen könnten, fragte Kreile. Ferner machte er geltend, dass die Partizipation der Schweiz an einer erweiterten EG in ihren Wirkungschancen recht begrenzt sei. Wolf Linder hielt dagegen, es stehe nirgends geschrieben, dass die Partizipation der Bürger im schweizerischen System optimiert sei. Der Abbau formaler Beteiligungsmöglichkeiten sei nicht notwendigerweise mit dem Abbau von Demokratie gleichzusetzen. Kurt Rothschild meinte, dass

Zusammenfassung zur Diskussion

der Binnenmarkt die sprachliche und kulturelle Identität der beteiligten Länder nicht wesentlich berühre. Riklin kritisierte, dass in der Europa-Debatte in der Schweiz von offizieller Seite zu sehr die Hindernisse für eine EG-Mitgliedschaft hervorgehoben würden. Die Schweiz befinde sich jedoch so oder so in der Einflussosphäre der EG. Bei faktischer Integration ohne Mitbestimmung müsse sie auch Einbussen an Unabhängigkeit hinnehmen.

Einen zweiten Themenkomplex bildete der Immobilismus bzw. die Wandlungsfähigkeit des schweizerischen Konkordanzsystems. Auf die Frage, ob die Schweiz noch regierbar bleibe, wenn das Konkordanzsystem verschwinde, antwortete Hans Peter Fagagnini, er könne sich einen Abschied von der Konkordanz schwer vorstellen. Wohl aber seien andere Formen und eine andere Zusammensetzung der Regierung denkbar. Altarmatt fasste eine Anpassung der Zauberformel an veränderte Zeitumstände ins Auge, und Linder hielt aufgrund der Umschichtungen im Parteiensystem neue Koalitionen für möglich oder sogar wahrscheinlich. Insofern sei die Konkordanz noch nicht am Ende, denn «es sind noch längst nicht alle Spiele gespielt, die spielbar sind». Fagagnini stützte zunächst die Immobilismus-These, indem er auf die geringen Veränderungen in den Wahlergebnissen über einen längeren Zeitraum hinwies. Allerdings bleibe die Lockerung von Milieubindungen nicht folgenlos, sondern schaffe Herausforderungen für die Parteiführungen. Da keine absolute Loyalität gegenüber einer Partei, sondern nur noch bestimmte Grundbindungen erhalten blieben, könnten das Personalangebot und das allgemeine Image der Partei sowie die von ihr aufgeworfenen Streitfragen zu weitreichenden Veränderungen im Wahlverhalten führen.

Ulrich Klöti unternahm es, einige Korrekturen an der Beurteilung des Ist-Zustandes anzubringen, um den in der Diskussion überzeichneten Gegensatz zwischen der Schweiz und dem übrigen Westeuropa zu relativieren. So machte er darauf aufmerksam, dass die Konkordanz auf der obersten Ebene durch eingebaute Konkurrenzmechanismen ergänzt werde, die insbesondere auf städtischer und kantonaler Ebene zum Tragen kämen. Die direkte Demokratie werde in ihrer Bedeutung vielfach überschätzt, der Föderalismus in übersteigerter Weise glorifiziert. Häufig sei dieser nur noch eine «Konkurrenz zwischen territorialen Einheiten» und nicht mehr das «schöne subsidiäre Modell». Die Stabilität der Wahlergebnisse sei nicht mit Immobilismus auf der Ebene des politischen Personals gleichzusetzen, wo durchaus ein Austausch stattfinde. Wenn grüne und ökolo-

Zusammenfassung der Diskussion

gische Kreise sich vor Europa fürchteten, so zeige dies doch, dass sie offenbar mit Rückschritten gegenüber dem rechneten, was in der so immobilen Schweiz schon erreicht worden sei.

Das Fazit aus der Diskussion zog Riklin so: «Ich glaube eben nicht, dass die Souveränität, nicht, dass die Demokratie, nicht, dass der Föderalismus das entscheidende Argument ist im Zusammenhang mit der europäischen Integration, sondern die Identität der Schweizer. Und das führt notgedrungen zu der Frage: Was ist die Identität der Schweizer? Darauf eine Antwort zu geben, fällt uns offensichtlich im Moment sehr schwer.»

Kleine Sozialsysteme – ein soziologisches
Erklärungsmodell der Konkordanzdemokratie?

Hans Geser

1. Einleitung

Man hat sich bisher viel zu wenig über die Tatsache gewundert, dass es Kleinstaaten und sogar winzigen Mikrostaaten zu allen Zeitepochen und überall auf der Welt gelungen ist, nicht nur langfristig zu überleben und autonom zu bleiben, sondern oft auch einen von ihren grösseren Nachbarn beneideten Vorsprung an Wohlstand und Binnenstabilität zu erzielen.

Vom antiken Sumererreich über die altgriechischen Poleis und die italienischen Stadtstaaten der Renaissance bis zu den gegenwärtigen Musterstaaten Westeuropas spannt sich der Bogen jener im Schatten von Grossmächten operierenden politischen Kleingebilde, die nicht nur im ökonomischen Sektor, sondern vor allem auch im Bereich der Kunst, Wissenschaft, der sozialen Wohlfahrt, des Rechts und der innenpolitischen Organisation eine mit ihrem bescheidenen aussenpolitisch-militärischen Status kontrastierende Produktivität und Ausstrahlung entfaltet haben.

Obwohl die «Kleinstaatsoziologie» nicht nur auf eine ruhmreiche, mit Aristoteles, Montesquieu und anderen grossen Namen geschmückte Theorietradition zurückblicken kann (vgl. Dahl/Tufte 1973: 4 ff.), sondern unterdessen auch einen erheblichen Bestand an empirischer Forschung vorzuweisen hat, hat die grundsätzliche Frage, inwiefern häufig beobachtete Kleinstaatmerkmale wie z. B. hohe Exportabhängigkeit, politischer Neutralismus, liberalistische Aussenhandelspolitik oder Konkordanzdemokratie tatsächlich mit der geringen Bevölkerungsgrösse in kausalem Zusammenhang stehen, keine definitive Klärung gefunden.

Wenn *Arend Lijphart* beispielsweise feststellt, dass die seinem idealtypischen Modell der «consociational democracy» besonders nahekommenden Länder allesamt kleinere (wenn auch keineswegs kleinste) Staaten sind, bleibt unentscheidbar, inwiefern grössenbedingte oder damit (zufällig) kovariierende Variablen (z. B. kulturelle Segmentierung) dafür die Verantwortung tragen (Lijphart 1977: passim; Pappalardo 1981).

Denn da die Zahl der Vergleichseinheiten so klein ist und diese sich gleichzeitig in verschiedenster historisch-kultureller, sozio-demographischer, institutioneller und ökonomischer Hinsicht voneinander unterscheiden, ist es der Kleinstaatsoziologie nicht nur auf Grund noch bestehender Wissenslücken, sondern aus prinzipiellen methodologischen Gründen ver sagt, das für die beobachteten Explananda kausal verantwortliche Explanans jemals zweifelsfrei zu identifizieren.

Als Soziologe, der sich im Gegensatz zum Politikwissenschaftler nicht an ein spezifisches Feld gesellschaftlicher Realität gebunden fühlt, liegt es nahe, den Kleinstaat als Sonderfall eines «kleinen Sozialsystems» zu definieren, um aus der Tatsache Nutzen zu ziehen, dass es auch in vielen andern Forschungsbereichen (z. B. bei Organisationen, Gemeinden, Verbänden u. a.) üblich ist, Kollektive unter dem Gesichtspunkt ihrer Grösse (= Mitglieder- oder Teilnehmerzahl) miteinander zu vergleichen.

Vor allem die *komparative Organisations- und Gemeindefsoziologie* bietet einen reichen Fundus differenzierter Hypothesen und empirischer Ergebnisse, die sich auf eine relativ grosse Zahl relativ systematisch ausgewählter (und überdies forschungstechnisch leicht zugänglicher) Vergleichseinheiten abstützen und deshalb eine relativ hohe Validität beanspruchen dürfen (vgl. z. B. Gilbert 1972; Clark 1986; Arzberger 1980 u. a.).

Städte und Gemeinden erweisen sich als besonders instruktiv, weil sie als politisch verfasste Gemeinwesen viele zum Staat isomorphe Binnenmerkmale (wenn auch völlig andere Umweltcharakteristika) aufweisen und viele Korrelate der Kleinheit, die bei Staaten nur ansatzweise sichtbar sind, in drastischer Deutlichkeit ausprägen.

Jenseits all ihrer spezifischen Ergebnisse – deren Transferierbarkeit auf Kleinstaaten in jedem einzelnen Fall kritisch zu prüfen ist – haben diese Forschungen auf methodologischer Ebene das Bewusstsein dafür geschärft, dass es bei Hypothesen, in denen «Grösse» als Explanans fungiert, unerlässlich ist, zwischen *kausalen, funktionalen und konditionalen* Abhängigkeitsverhältnissen zu unterscheiden.

Nur in relativ seltenen Fällen liegt das engstmögliche, nämlich *kausale* Abhängigkeitsverhältnis vor, bei dem die Grösse bestimmte Merkmale einer Nation direkt und eindeutig *determiniert*: Z. B. wenn man behauptet, dass ein Kleinstaat allein wegen *personeller Restriktionen* nicht die Möglichkeit hat, eine militärische Grossmacht zu werden oder alle Berufe und Industriezweige in sich auszubilden, die zur Eigenversorgung seiner Bevölkerung notwendig wären.

Kleine Sozialsysteme

Entsprechend ist auch eine empirische Überprüfung solch kausaler Hypothesen relativ unproblematisch, weil bereits ein einziger abweichender Fall (z. B. ein Kleinstaat, der es zur militärischen Grossmacht gebracht hat) hinreicht, um sie zu falsifizieren.

Bereits viel lockerer ist das logische Abhängigkeitsverhältnis, wenn man die Relation zwischen Grösse und dem Explanandum nicht als kausale, sondern als *funktionale* Beziehung konzipiert. In einem solch funktionalen Sinne kann man z. B. sagen, dass es für Kleinstaaten *nützlich* sei, ihre wirtschaftlichen Produktionskapazitäten auf einige wenige Exportmärkte zu konzentrieren, weil sie nur so in der Lage sind, hinreichend grosse und qualifizierte – und damit international konkurrenzfähige – Unternehmungen auszubilden. Oder man kann argumentieren, dass Kleinstaaten *häufig gut daran tun*, sich in Kriegen neutral zu verhalten, weil dadurch das Risiko geringer wird, dass sie als Folge der Kriegsführung ihre Unabhängigkeit verlieren (Lehmbruch 1975).

In diesem Falle muss also ein Staat nicht nur *klein* sein, sondern zusätzlich auch noch bestimmte *Ziele verfolgen* oder bestimmte *Werte hochhalten*, damit erwartet werden kann, dass er das besagte Merkmal zeigt.

Entsprechend wird die empirische Einlösung funktionaler Hypothesen auch zu einem recht schwierigen Unterfangen, denn zu ihrer Falsifizierung genügt es natürlich keineswegs, dass man «abweichende Fälle» findet. Allerdings darf man erwarten, dass Kleinstaaten, die abweichen, nicht gleichzeitig auch bestimmte Ziele verfolgen können bzw. dass sie in dem Grade, wie sie die für sie funktionale Struktur verletzen, verschärfte Problemlagen (z. B. eine geringere Produktivität oder erhöhte Binnenkonflikte) in Kauf zu nehmen haben.

Noch indeterminierter ist das dritte, sogenannte *konditionale* Abhängigkeitsverhältnis, bei dem die Kleinheit nur als notwendige, niemals aber hinreichende Voraussetzung für die Ausbildung bestimmter Strukturmerkmale oder die Realisierung bestimmter Verhaltensweisen fungiert.

Wenn man im Sinne von *Jürg Steiner, Arend Lijphart* und vielen andern beispielsweise behauptet, dass innerhalb der Eliten kleiner Staaten diffuse interpersonelle Beziehungen überwiegen und «jeder jeden kennt», so darf dies nur in dieser anspruchsloseren Weise verstanden werden, dass die Eliten klein genug sind, um solche Verhältnisse informeller Kohäsion *möglich* zu machen – während auch völlig gegenteilige Konstellationen denkbar (und auch empirisch beobachtbar) sind, wo Kleinstaateliten nur

distanziert-formelle Kontakte untereinander pflegen oder in noch kleinere, voneinander insulierte Subformationen zerfallen.

Ebenso ist der empirische Zusammenhang zwischen Systemgrösse und Formalisierungsgrad (ein vor allem in der Organisationssoziologie geläufiges Thema) deshalb dermassen dubios geblieben, weil kleine Kollektive zwar in der Lage sind, mit wenig formalen Regeln auszukommen, aber durchaus auch dann überlebensfähig sind, wenn sie überformalisierte Normstrukturen mit sich schleppen (vgl. Geser 1980: 217 f.).

Die empirische Einlösung konditionaler Hypothesen ist am allerschwierigsten, weil sie natürlich auch dann noch wahr sein können, wenn sich kein einziger realer Fall zu ihrer Bestätigung vorfindet, z. B. weil noch kein einziger Kleinstaat exploriert hat, mit wie wenig Gesetzgebung er – ohne Verlust der inneren Ordnung – tatsächlich auskommen könnte.

Die Kleinheit hat hier eben nur den Status einer blossen *Randbedingung*, die ein bestimmtes *Potential für Struktur- und Handlungsalternativen konstituiert* und einen Variationsspielraum eröffnet, über dessen faktische Ausschöpfung jeweils andere Faktoren entscheiden.

Grundsätzlich ist zu bemerken, dass es sich bei den meisten Hypothesen, in denen Grösse als Explanans fungiert, um funktionale oder gar konditionale Dependenzbeziehungen handelt, eben weil «Grösse» in ähnlichem Sinne wie der «Standort» oder die «Zeitdauer» eines Sozialsystems selber keine soziale Struktureigenschaft darstellt, sondern eine *physische Infrastrukturbedingung*, die einen Rahmen für mannigfache Strukturbildungen konstituiert.

Im Lichte solcher methodologischer Differenzierungen soll im folgenden der Frage nachgegangen werden, inwiefern jenes Phänomen, das gemeinhin mit Begriffen wie «*Konkordanzdemokratie*», «*Proporzdemokratie*», «*Korporatismus*» oder «*Consociationalism*» umschrieben wird, tatsächlich in theoretisch einsehbarer Weise mit *Kleinstaatlichkeit* im Zusammenhang steht, oder inwiefern es bloss eine zufällige Koinzidenz ist, dass man es gegenwärtig vorwiegend in Kleinstaaten findet.

Vorerst gilt es aber klar zu explizieren, welches *Explanandum* wir eigentlich vor uns haben. Unter dem generellen Gesichtspunkt der Distribution politischer Partizipationschancen darf behauptet werden, dass die soeben genannten vier Begriffe trotz ihrer unterschiedlichen Bedeutungsnuancen im Grunde dasselbe Phänomen bezeichnen, nämlich die Tendenz, möglichst alle *politisch relevanten Gruppierungen der Gesellschaft an den zentralen Prozessen der politischen Entscheidungsfindung (vor allem auch in der Exe-*

Kleine Sozialsysteme

ktive) mitzubeteiligen, anstatt den Zugang zu diesem Kernbereich für die Repräsentanten einer aktuellen Mehrheitspartei (bzw. mehrheitsfähigen Partei-koalition) zu reservieren.

Im Hinblick auf eine empirische Messung dieses Phänomens ist die Annahme sinnvoll, dass alle demokratischen Regierungssysteme auf einem Kontinuum zwischen

- dem Idealtyp der *Mehrheitsdemokratie* (= *exklusive* Regierungssysteme) und
- dem Idealtyp der *Konkordanzdemokratie* (= *inklusive* Regierungssysteme)

angeordnet werden können (vgl. Lijphart 1977: 26 ff.).

Hinsichtlich ihres strukturellen Verhältnisses zur umliegenden Gesellschaft, ihrer funktionalen Leistungskapazität und Folgeprobleme sind die beiden Systemtypen ausgesprochen *komplementär* (vgl. Darstellung 1). Deshalb findet man bei Staaten jeder Grösse die Tendenz, Elemente beider Idealtypen miteinander zu kombinieren.

Darstellung 1: Struktur und Funktionsmerkmale exklusiver und inklusiver Entscheidungssysteme

	«Exklusive» Systeme («Mehrheitsdemokratie»)	«Inklusive» Systeme («Konkordanzdemokratie»)
Teilnehmer an den Kernprozessen politischer Entscheidungsfindung	Repräsentanten der bei der letzten Wahl siegreichen Mehrheitspartei (bzw. der «minimal winning coalition»).	Repräsentanten aller politisch relevanten Gruppierungen a) segmentäre Gruppierungen (z. B. Ethnien, Konfessionen etc.) (= «Consociationalism») b) arbeitsteilige Gruppierungen (z. B. Klassen, Berufe, Branchen) (= «Corporatism»)
Einbezug von Forderungen und Interessen	Beeinflussung der Regierung von aussen (mittels «lobbying» etc.) sowie: Responsivität der Regierung gegenüber Anliegen von Gruppen (günstig bei hoher Zahl, hoher zeitlicher Variabilität und geringer Binnenorganisation der Interessengruppen).	Entsendung von Repräsentanten der Interessengruppen in wichtige Behörden und Kommissionen und Aushandeln von Kompromissen innerhalb dieser Gremien (günstig bei geringer Zahl, hoher zeitlicher Stabilität u. hoher Binnenorganisation der Interessengruppen).

Hans Geser

Stil der Politik

«Hoch profiliert»: Exklusion von dissidenten Meinungen aus der Regierungsarbeit ermöglicht es, ideologisch klar konturierte politische Programme konsistent zu planen und zu implementieren. («Reaganomics», «Thatcherism», etc.).

«Niedrig profiliert»: Inklusion verschiedenster Standpunkte in alle Entscheidungsprozesse führt zu einer Abfolge von je einzelnen erzeugten Kompromissentscheidungen, die ideologisch schwach konturiert sind und nicht Teil umfassender, planvoll implementierter Programme bilden:

Zeitlicher Wandel der Politik

Diskontinuierlich: anlässlich von Wechseln in den Mehrheitsverhältnissen und entsprechender personeller Neubesetzung der Regierungsämter.

Kontinuierlich: als Folge informeller Wandlungen der Werthaltungen und Einflussverhältnisse in den Entscheidungsgremien.

Kritische Belastungsgrenzen

Eher bei der *Implementation* von Entscheidungen: Weil sehr viel Macht und Autorität notwendig ist, um die Entscheidungen gegenüber all denjenigen, die an ihrem Zustandekommen unbeteiligt waren, durchzusetzen.

Eher bei der *Produktion* von Entscheidungen: Weil die extensiven Konsultations-, Beratungs- und Aushandlungsprozesse viel Zeit benötigen und manchmal zu keinem Entscheidungsergebnis führen.

Umgang mit Spannungen

Das System ist darauf angelegt, dass Konflikte (z. B. zwischen Regierung und Opposition) andauernd bestehen und aktiv ausgetragen werden müssen. Dafür sind diese Konflikte aber selten systembedrohend, weil sie meist in einem blossen Wechsel der Regierung (bei Beibehaltung der prozeduralen Rahmenbedingungen der politischen Ordnung) ihre Lösung finden.

Das System ist darauf angelegt, mittels «Kooptation» aller wesentlichen Gruppen Konflikte zu verhindern, so dass normalerweise auch wenig Arrangements zum Austragen von Konflikten ausgebildet werden. Umsomehr können dennoch auftretende Konflikte direkt systembedrohend werden, insofern die Ursache für die «Malaise» nicht einer Regierungspartei, sondern allen beteiligten Gruppen gemeinsam zugerechnet wird.

Kleine Sozialsysteme

Völlige «Exklusivität» ist normalerweise unerreichbar, weil es selbst in strikten Mehrheitsdemokratien (z. B. Grossbritannien) immer hoch organisierte Gruppen und Verbände gibt, die trotz ihrer minoritären Position genügend Konfliktfähigkeit und/oder gesellschaftliche Legitimität besitzen, um einen Einbezug in die politische Entscheidungsfindung zu erzwingen. Und völlige «Inklusivität» erweist sich als unrealisierbar, weil es nie möglich ist, sämtliche organisierten Gruppen im politischen Kernbereich zu repräsentieren, und weil es in manchen Fällen (z. B. bei Patt-Situationen, bei hoher Dringlichkeit u. a.) unausweichlich ist, auf die «ultima ratio» der Mehrheitsabstimmung zu rekurrieren.

Unter Abstützung auf verschiedenste Ergebnisse der Organisations- und Gemeindeforschung sowie anderer komparativer Forschungsbereiche wird im folgenden behauptet, dass es für kleine Staaten aus vier völlig verschiedenartigen Gründen *funktional* sein kann, eher *inklusive* anstatt *exklusive* Arrangements politischer Entscheidungsbeteiligung zu wählen.

Im Vergleich zu *kausalen Hypothesen* ist die Aussagekraft dieser funktionalen Propositionen

- einerseits *geringer*, weil die zusätzlichen Antezedenzbedingungen (z. B. historischer oder machtpolitischer Art) nicht expliziert werden, die für die *faktische* Etablierung inklusiver Strukturen die notwendige und hinreichende Voraussetzung bilden;
- andererseits *höher*, weil Aussagen darüber, welche Vor- und Nachteile, Leistungskapazitäten und Folgeprobleme mit inklusiven und exklusiven Arrangements verbunden sind, sowohl für Prognosezwecke wie auch für die staatspolitische Praxis (z. B. für Reorganisationsvorhaben auf Behörde- und Verwaltungsebene) grosse Bedeutung haben.

2. Vier Funktionen der Konkordanzdemokratie für kleine Gesellschaften

2.1 *Optimalere Ausschöpfung knapper personeller Ressourcen*

Inklusive Regierungssysteme sind für Kleinstaaten als erstes deshalb funktional, weil sie es ermöglichen, das chronisch knappe Angebot an qualifizierten Elitemitgliedern (insbesondere an Personen mit Führungsqualifikationen) optimaler auszuschöpfen.

Ob und in welchem Ausmass eine solche Knappheit tatsächlich besteht, hängt natürlich von den zwei folgenden Faktoren ab:

1. Von der Anzahl der Ämter und übrigen Rollen, die besetzt werden müssen.
2. Von der Anzahl Personen, die auf Grund der qualifikatorischen Anforderungen dieser Rollen einerseits, sowie der im Schichtungssystem vorherrschenden Mobilitätskriterien andererseits, für die Besetzung in Frage kommen.

Alle empirischen Befunde sprechen dafür, dass in Kleinstaaten für die Rekrutierung elitärer Rollen ein knapperes Personalangebot besteht:

1. Die Zahl zu besetzender Rollen ist im Vergleich zu Grossstaaten nicht im selben Masse kleiner, wie dies dem Unterschied der Bevölkerungsgrösse entspricht, weil der gewaltenteilige (und ganz besonders natürlich: der föderalistische) Rechtsstaat die Aufrechterhaltung eines komplexen Apparats von Behörden, Gerichten, Kommissionen und anderen Institutionen erfordert.
2. Die im Schichtungssystem verankerten Mobilitätsregeln und Zulassungsschranken sind im allgemeinen derart rigide institutionalisiert, dass sie selbst unter sehr prekären Bedingungen kaum gelockert werden. Zum Beispiel gibt es sowohl auf staatlicher wie auf kantonaler oder kommunaler Ebene keine Hinweise dafür, dass es bei einer kleinen Bevölkerungsbasis üblicher wäre, Arbeiter, Frauen, Jugendliche oder Rentner in wichtige öffentliche Ämter zu hieven. Überall sind es fast ausschliesslich Männer mittleren Alters aus gehobeneren Berufs- und Bildungsschichten, die für vollamtliche öffentliche Positionen in Betracht gezogen oder innerhalb des Milizsystems dazu genötigt werden, zusätzlich zum Hauptberuf verschiedenste Nebenämter zu übernehmen (Geser 1989).

Umso dringender entsteht dann das Bedürfnis, wenigstens alle qualifizierteren Repräsentanten dieser eng begrenzten Bevölkerungskategorie ins Rekrutierungsfeld für öffentliche Ämter einzuschliessen.

Wenn ein Individuum z. B. im Rahmen seiner Vereins-, Partei-, Verbands- oder Unternehmenstätigkeit zeigt, dass es über besondere Fähigkeiten zur öffentlichen Selbstdarstellung, zur Leitung von Sitzungen, zur Schlichtung und Vermittlung bei Konflikten oder zur Generierung zukunftsweisender Ideen und zur tatkräftigen Realisierung wichtiger Vorlagen und Projekte verfügt, so entsteht auf Grund des *knappen Angebots an derartigen Qualifikationen* alsbald das Bedürfnis, derartige Personen auch in

Kleine Sozialsysteme

die höchsten Führungsränge des Gemeinwesens einzubeziehen, um ihre Fähigkeiten auch für die Führung des *gesamten Gemeinwesens* nutzbar zu machen.

Es wäre eine Vergeudung, ihre Talente sich bloss auf der Ebene untergeordneter, spezialisierter Verbände u. a. entfalten zu lassen, weil derartige Mesogebilde in Kleinstaaten ja selber sehr klein sind und deshalb für besonders tatkräftige Führung zu wenig Entfaltungschancen bieten.

Ebenso wäre es unsinnig, ganze Segmente von Führungseliten auf Grund rein gesinnungsmässig-ideologischer Kriterien ins Ghetto einer von der Regierungsverantwortung völlig ausgeschlossenen Opposition abzu drängen und ihre Talente dadurch verschwenden zu lassen, dass sie Sand ins parlamentarische Getriebe streuen oder im Rahmen von «Schattenkabinetten» politische Sandkastenspiele betreiben.

Im Extremfall kann dies heissen, dass allfällige oppositionelle oder «alternative» Gruppierungen sich nicht mehr ausreichend organisieren und artikulieren können, weil alle Personen, die als potentielle Führer in Frage kommen, bereits in den staatlichen Behördeapparat kooptiert worden sind.

So gibt es in kleinen Schweizer Kantonen wie z. B. Obwalden kaum einen Rechtsanwalt, der nicht in irgendwelche Milizämter des Parlaments, der Verwaltung oder Judikative eingebunden wäre und deshalb frei dafür wäre, sich unabhängig von Partei- und anderen Rücksichten die Anliegen irgendwelcher anderer, bisher marginaler Gruppen zu eigen zu machen (Geser 1981: 201 ff.).

Inklusive Konkordanzsysteme schaffen sich die Bedingungen ihrer Selbstreproduktion insofern selbst, als allein schon die Aussicht, kooptiert zu werden, aufstrebende Individuen dazu veranlasst, zum vornherein eine ideologisch wenig polarisierte, akkommodative politische Haltung einzunehmen und schon in ihren niedrigeren Ämtern, wo sie die partikulären Anliegen einer bestimmten Partei, Interessengruppe oder Organisation zu vertreten haben, sich eine *universalistische Gemeinwohlperspektive* zu eigen zu machen.

Genau umgekehrt kann in *exklusiven Mehrheitssystemen* die Aussicht, nie zum Kernbereich politischer Macht zugelassen zu werden, zahlreiche Elitenmitglieder dazu motivieren, sich völlig den Partikularinteressen ihrer Gruppe oder Organisation (der sie ihre ganze Karrieremobilität verdanken) zuzuwenden – und dadurch zur *informellen* Verstärkung jener zentrifugalen Tendenzen beizutragen, die im exklusiven Zulassungsmodus bereits *fornell* angelegt sind.

Zu ähnlichen Schlussfolgerungen gelangt man, wenn man inklusive Regierungssysteme unter dem Aspekt betrachtet, dass sie im Vergleich zu exklusiven Systemen ein höheres Mass an *individueller Rollenkumulation* erzeugen.

Ein gewisses Minimum an Rollenkumulation entsteht rein *kausal* dadurch, dass es nötig ist, relativ zahlreiche Rollen auf relativ wenige Personen zu verteilen, so dass sich rein arithmetisch eine höhere durchschnittliche *Rollenzahl pro Kopf* als in grösseren politischen Gemeinwesen ergibt (Vidich/Bensman 1968: 258).

Zusätzlich sind aber *funktionale* Gründe dafür verantwortlich, dass das praktizierte Ausmass an Rollenkumulation dieses kausale Minimum weit übersteigt. Eine ihrer unbeabsichtigten Nebenwirkungen besteht nämlich darin, dass zahlreiche Prozesse sozialer Integration von der *inter-individuellen* auf die *intra-individuelle* Ebene verlagert werden, so dass verschiedenste soziale Kommunikations-, Koordinations- und Verhandlungsprozesse, die viel zusätzliches Personal erfordern würden, überflüssig werden.

Wenn der Gemeindepräsident auch dem kantonalen Parlament angehört, übernimmt er selbst kostenfrei und ohne zusätzliche Anstrengung die Aufgabe, wichtige Informationen über die laufende Kantonspolitik auf die kommunale Ebene zu transferieren; wenn die Spitzenfunktionäre der Interessenverbände selber im Bundesparlament sitzen, brauchen sie kein besonderes «lobbying» zu betreiben und können ihre Zentralsekretariate entsprechend *personell geringer dotieren*, und wenn der Repräsentant einer Minderheitspartei in eine *Konkordanzbehörde* kooptiert wird, muss er in seinem privaten Kopfe mit den Dilemmas und Konflikten zurecht kommen, die sonst im offenen Streit zwischen Regierung und Opposition ausgetragen werden müssten und auf beiden Seiten viel Personal- und Zeitaufwand erfordern würden (vgl. Geser 1981: 241 ff.).

Wenn nun Rollenkumulation auf höheren Statusrängen hinreichend häufig oder gar die Regel wird, gehen von ihr vielfältige moderierende und harmonisierende Wirkungen auf die politische Kultur und das politische Verhalten aus, die es wiederum leichter machen, Konkordanzordnungen funktionsfähig zu erhalten:

- 1) Aufsteigende Individuen antizipieren, dass sie innerhalb einer «typischen Laufbahn» verschiedenartigste und im einzelnen nicht voraussehbare Rollen und Ämter einnehmen werden, in denen sie unterschiedlichste (und vielleicht sogar gegensätzliche) Interessen zu vertreten haben. Zwecks Optimierung ihrer Aufstiegschancen tun sie gut daran, sich

Kleine Sozialsysteme

nicht nur *qualifikatorisch* als möglichst polyvalent einsetzbare Allrounder zu profilieren, sondern auch ihre *Werthaltungen* und *ideologischen Positionen* dermassen zu deprofilieren, dass sie von ihrer *Gesinnung* her nirgends unakzeptierbar erscheinen.

Individuen mit unbeugsam einseitigen Positionen werden an dieser Konkurrenz zum vornherein nicht teilnehmen oder bereits auf niedrigen Niveaus ausgefiltert werden.

- 2) Politische Spitzenämter werden praktisch ausschliesslich von Personen besetzt, die bereits eine längere Übung darin haben, simultan verschiedenste Rollen auszuüben und ihre konfliktiven Anforderungen zu einem Ausgleich zu bringen. Sie haben dort gelernt, dass man seine Werte und Überzeugungen an relativ abstrakten, universellen Standards festmachen muss, um im Feld widersprüchlicher und variabler Rollenerwartungen überhaupt seine *persönliche Identität* aufrechtzuerhalten. Bereits vor ihrer Amtsübernahme wurden sie also darauf hin trainiert, sich nicht allzu weitgehend mit den partikulären Interessenstandpunkten einzelner Gruppen, Verbände, Firmen oder Institutionen zu identifizieren und jene Relativierungen von Standpunkten und Forderungen zu vollziehen, die ihnen dann auch als Mitgliedern einer kollegialen Proporzbehörde abgefordert werden.
- 3) Schliesslich haben rollenkumulierende Elitenmitglieder auch sehr viel Grund, in ihren *interpersonellen Beziehungen* ein Klima der Verständigungs- und Kompromissbereitschaft zu kultivieren. Denn wo immer zwei Elitenmitglieder miteinander zu tun haben, muss jeder einkalkulieren, dass er mit dem andern zukünftig in irgendeinem andern (unvorhersehbaren) Zusammenhang wieder zu tun haben könnte, und tut deshalb gut daran, sich wenigstens durch taktvoll-höfliches Benehmen, besser aber noch durch freundschaftliches Entgegenkommen das Wohlwollen oder gar die Dankbarkeit seines Partners zu sichern.

Deshalb können Konkordanzbehörden normalerweise rein *parasitär aus konkordanten Verhaltensdispositionen Nutzen ziehen, die bereits unabhängig von ihnen im weiteren Feld der Eliteninteraktion entstanden sind, und können sich die Mühe sparen, solche Haltungen eigenständig zu erzeugen.*

Nur wenn man das Phänomen individueller Rollenkumulation nicht allein unter dem Aspekt ihrer *kausalen Antezedenzen*, sondern auch ihrer *funktionalen Konsequenzen*, betrachtet, kann man einige Eigenheiten von Kleinstaat wie etwa der Schweiz theoretisch erklären, die andernfalls uneinsichtig oder gar paradox erscheinen.

Warum etwa wird ausgerechnet in einem Staat mit einem derart begrenzten personellen Rekrutierungsfeld eine hyperdifferenzierte institutionelle Struktur mit über 5000 Lokalparteien und einer unübersichtlichen Vielzahl traditioneller Korporationen, Teilsamen, Spezialbehörden und andern öffentlichen Funktionsträgern aufrechterhalten?

Die doppelte Antwort darauf lautet:

- a) Selbst extrem differenzierte Rollenstrukturen bilden für die Integration des politischen Systems keine grosse Gefahr, wenn die meisten der damit einhergehenden Kommunikations- und Koordinationsprobleme von rollenkumulierenden Individuen *intrapersonell* bewältigt werden.
- b) Genau durch derartige Hyperdifferenzierungen wird erreicht, dass Rollenkumulation zum *erwartbaren Regelfall* bei allen politisch aktiven Individuen wird, so dass die Voraussetzungen erfüllt sind, dass sich die oben genannten drei «Harmonisierungswirkungen» voll entfalten.

Natürlich setzt die Aufrechterhaltung hoher Rollenkumulation voraus, dass die meisten öffentlichen Ämter *ehrenamtlich* oder mindestens *nebenamtlich* belassen werden.

Zu den meist nicht vorausgesehenen negativen Folgen der *Verberuflichung von Ämtern* gehört es, dass alle Beteiligten stärker durch Prozesse interpersoneller Kommunikation, Koordination und Konfliktaustragung beansprucht werden und dass auch der polarisierenden Vereinseitigung von Interessenstandpunkten Vorschub geleistet werden kann. Beides kann zur Konsequenz haben, dass die mit dem Übergang zu Vollämtern einhergehenden Zugewinne an Leistungskapazität teilweise wieder aufgehoben werden.

2.2 *Flexiblere Adaption an eine dominante Umwelt*

Die zweite Argumentationslinie geht von der Prämisse aus, dass Kleinstaa-ten ihrer internationalen Umwelt weniger autonom und machtvoll als grosse Staaten gegenüberstehen und deshalb stärker gezwungen sind, sich an Bedingungen und Entwicklungen, die sie nicht beeinflussen können, durch inneren Systemwandel (d. h. «autoplastisch» anstatt «alloplastisch») zu adaptieren (vgl. z. B. Katzenstein 1985).

Bei *grossen Staaten*, denen es durch Ausübung von Macht und Einfluss gelingt, wesentliche Umweltbedingungen unter Kontrolle zu halten, stellt sich das Hauptproblem der Regierungstätigkeit vorrangig als ein Problem

Kleine Sozialsysteme

der *Selektivität*: Die systeminternen Verhältnisse müssen derart gestaltet werden, dass es möglich wird, klare, konsistente Entscheidungen darüber zu treffen, welche Ziele, Strategien und Politiken verfolgt werden sollen, und dass es gelingt, solch autonom festgelegte Aktionsprogramme konsequent zu implementieren.

Dies gelingt natürlich besser, wenn die ganze Regierungsgewalt einer einheitlichen, in sich kohäsiven politischen Partei oder Elitegruppierung überlassen wird, die bereits mit klaren programmatischen Absichten ihr Amt antritt und ihre Pläne auch konsequent verwirklichen kann, weil sie nicht bei jeder Einzelentscheidung gezwungen wird, nach allen Seiten hin Kompromisse zu schliessen.

Alle umfassenden gesellschaftlichen Reformprogramme – von der «Reaganomics» und dem «Thatcherismus» bis zur «Perestroika» – basieren auf der Voraussetzung, dass die Regierung sowohl innen- wie aussenpolitisch stabil gesicherte Gestaltungsräume vorfindet, weil sie nicht damit rechnen muss, ständig auf Unvorhergesehenes zu *reagieren*.

Nur in besonderen Krisensituationen wird die Umwelt auch von *Grossstaaten* als Quelle unkalkulierbarer Bedrohung und als Zwang zu dauernder *autoplastischer* Anpassung erlebt, vor allem in *Zeiten des Kriegs*, wo dann typischerweise auch oft von Mehrheitsregierungen zu politisch und gesellschaftlich breiter abgestützten *Allparteienregierungen* übergewechselt wird.

Im Vergleich dazu ist es bei einem Kleinstaat viel wahrscheinlicher, dass er seine Umwelt *andauernd* als Quelle unberechenbarer und unkontrollierbarer Ereignisse erlebt und dass er deshalb seine intrasystemischen Verhältnisse prinzipiell so gestaltet, dass die Fähigkeit erhalten bleibt, andauernd flexible *autoplastische* Wandlungen zu vollziehen.

In seiner empirisch gut fundierten und theoretisch klar durchdachten Studie «*Small States and World Markets*» hat *Peter J. Katzenstein* vor ein paar Jahren überzeugend dargelegt, warum hochentwickelte westeuropäische Kleinstaaten im Interesse ihrer ökonomischen Überlebens- und Wachstumschancen (also wiederum aus *funktionalen*, nicht kausalen Gründen) dazu gelangen, *inkluisiven* Regierungssystemen, an denen alle wesentlichen gesellschaftlichen Gruppierungen beteiligt sind, den Vorzug zu geben.

Katzensteins Ausgangspunkt bildet die unbestreitbare Tatsache, dass Kleinstaaten ihrem internationalen Umfeld mit wenig Autonomie (und deshalb relativ verwundbar) gegenüberstehen.

Zum Beispiel gilt, dass die Vielfalt der in einem Kleinstaat *konsumierten* Güter fast ebenso gross, aber die Palette der von der eigenen Wirtschaft

produzierten Güter beträchtlich geringer ist als in grossen Staaten. Als Folge davon sieht sich jeder Kleinstaat gezwungen, eine sehr umfangreiche und andauernd erfolgreiche *Exportwirtschaft* aufzubauen, um in den Besitz der für seine vielen Importe notwendigen *Devisen* zu gelangen.

Angesichts der *Kleinheit* der Verhältnisse (und der damit verknüpften Knappheiten an Personal, Kapital u. a.) ist dies wiederum nur möglich, wenn sich das Land auf einige wenige, international wirklich konkurrenzfähige Produktionszweige spezialisiert. Das aber hat zur Folge, dass es makroökonomisch in hohem Umfang von der Entwicklung relativ weniger Spezialmärkte abhängig wird, bei deren Niedergang es Erschütterungen hinnehmen muss, die das Land als Ganzes und (direkt oder indirekt) grosse Teile seiner Bevölkerung mitbetreffen. Die Kontrolle über solche Exportmärkte ist normalerweise äusserst gering. Denn abgesehen von wenigen Ausnahmen vermögen Kleinstaaten nur solche Güter oder Dienstleistungen zu produzieren, die von Konkurrenten in vielen andern Staaten ebensogut angeboten werden können, und überdies gelingt es ihnen selten, irgendwo eine marktbeherrschende Stellung zu erreichen.

Wenn man zu solch ökonomischen Verwundbarkeiten noch zahlreiche analoge Kontingenzen im politisch-militärischen oder auch kulturellen Bereich hinzurechnet, muss man folgern: Das Hauptproblem politischer Entscheidungsfindung ist im Kleinstaat häufig nicht primär ein Problem der *Selektivität* (d. h. der autonomen Wahl zwischen verschiedenen Alternativen), sondern der *Adaptivität* (d. h. der optimalen Anpassung der Binnenverhältnisse an vorgegebene und unkontrollierbare Umweltsituationen).

Unter diesen Bedingungen liegt es aus folgenden Gründen nahe, den Zugang zur politischen Entscheidungsfindung *inklusive* zu gestalten und die Regierungsarbeit auf eine *Kooperation* zwischen allen gesellschaftlichen Gruppierungen (insbesondere auch zwischen den Wirtschaftsverbänden) abzustützen.

- 1) Die häufige Erfahrung, *gemeinsam durch dieselben äusseren Probleme* (z. B. Verluste in der internationalen Konkurrenzfähigkeit) betroffen zu sein, schafft günstige Voraussetzungen dafür, dass unterschiedlichste Gruppierungen das Gefühl, «miteinander im selben Boot zu sitzen», entwickeln und dass trennende Gesichtspunkte, die mit Unterschieden der Klassenlage, Religion oder ideologischen Gesinnung zu tun haben, in den Hintergrund treten. Die generelle *politische Depolarisierung und Deprofilierung*, die man innerhalb kleiner Staaten oft findet, kann zudem verstärkt werden durch das Bewusstsein, dass es sich bei den zu lösen-

Kleine Sozialsysteme

den Problemen eigentlich gar nicht um *politische*, im Kräftefeld verschiedener Werte und Interessen zu entscheidende Fragen handle, sondern um reine «Sachprobleme», für die es nur eine einzige, über alle Parteigrenzen hinweg von allen vernünftigen Bürgern einsehbare Lösung gebe.

Ein ähnlicher Grund ist dafür massgebend, dass man auf *kommunaler Ebene* in den meisten Ländern breit abgestützte Konkordanzbehörden findet (vgl. z. B. Holler 1981). Je geringer die Gemeindeautonomie, desto mehr herrscht nämlich die Ansicht vor, dass es einerseits zu wenig politisierte Entscheidungsfragen gibt, die die Kultivierung von Parteienstreit rechtfertigen würden, und andererseits aber sehr häufig Situationen *gemeinsamer Betroffenheit* (z. B. durch staatliche Subventionskürzungen oder Steuererhöhungen), die zu einer parteiübergreifenden Solidarisierung Anlass geben.

- 2) Wenn man sich in reaktiver Weise auf eine unkontrollierbare, sich unvorhersehbar verändernde Umwelt einstellen muss, fehlt die Möglichkeit, das politische Handeln langfristig an ganz bestimmte ideologisch bestimmte Zielsetzungen, Planungen und Programme zu binden, so dass man auch keinen Vorteil mehr darin sieht, die Regierungsarbeit einer gesinnungsmässig homogenen, auf klare Zielsetzungen hin verpflichteten Gruppierung anzuvertrauen. Allerseits ist man disponiert, idealistische Prinzipientreue zugunsten von pragmatischer Realpolitik in den Hintergrund zu schieben (Katzenstein 1985: 62).
- 3) Insofern Konkordanzregierungen in Politik und Regierung ein konfliktfreies Klima erzeugen, hat dies die günstige Folge, dass die Elitenmitglieder weniger durch systeminterne Probleme absorbiert sind und sich deshalb ungehinderter der konstruktiven Lösung der exogenen Probleme zuwenden können. Im Parlament bleibt mehr Zeit für die Beratung differenzierter Zoll- und Subventionsbestimmungen, wenn nicht der Schlagabtausch mit Oppositionsparteien den grössten Teil der Sitzungszeit absorbiert. Und die Manager der Privatwirtschaft können sich ungestörter den dringlichen Fragen der Marktexpansion, Produktentwicklung und Unternehmensreorganisation zuwenden, wenn es mit den Gewerkschaften wenig Streitigkeiten gibt, weil diese innerhalb des korporatistischen Verbändesystems genügend Möglichkeiten sehen, ihre Interessen auf *politischer Ebene* zur Geltung zu bringen.
- 4) Schliesslich sind konkordante und korporatistische Entscheidungsstrukturen bei hoher Umweltabhängigkeit deshalb funktional, weil das

System nur dadurch jenen Grad an *struktureller* Flexibilität aufrechterhalten kann, der für die Fähigkeit, sich *rasch an unvorhersehbare Problemlagen anzupassen, die Voraussetzung bildet.*

Wenn es beispielsweise bei einem plötzlichen Einbruch wichtiger Exportmärkte nötig wird, die Opfer möglichst gerecht und konfliktfrei auf verschiedene Gruppen zu verteilen, ist es sinnvoll, alle Gruppen, die mitbetroffen sind, in die Beratungs- und Verhandlungsprozesse einzubeziehen. Wenn «systemwidrige» wirtschaftspolitische Massnahmen erforderlich sind, um einer bestimmten Branche (z. B. durch Gewährung von Subventionen, Sonderkrediten, Steuererleichterungen etc.) aus ihrer aktuellen Krise zu helfen, haben die getroffenen politischen Entscheidungen höhere Legitimität, wenn sie von Repräsentanten verschiedenster Parteien und Interessengruppen mitgetragen werden (Katzenstein 1985).

Allgemeiner formuliert: indem man möglichst vielen Parteien und anderen Gruppen gestattet, sich in politischen Gremien *personell zu repräsentieren*, gesteht man ihnen zwar noch nicht unbedingt einen faktischen Machtstatus, aber immerhin einen *minimalen formellen Mitgliedschaftsstatus* zu, mit der Folge, dass sie über zentrale politische Vorgänge dauernd voll informiert sind und für Kommunikationen aller Art (z. B. für Kooperationsangebote, Kompromissvorschläge etc.) kontinuierlich erreichbar bleiben.

Während in *Mehrheitssystemen* der Zugang zu Einfluss und Macht *ex ante* (z. B. durch den Wahlausgang) festgelegt und mittels rigider Ämterzuteilungen längerfristig festgefroren wird, kann die Machtzuteilung in *Konkordanzsystemen* generell viel flexibler und reversibler gehandhabt werden, indem man sie *ex post* den informellen Interaktionsprozessen *innerhalb* dieser Gremien überlässt.

Zu den wichtigsten, in der bisherigen Literatur viel zu wenig beachteten Funktionen inklusiver Regierungssysteme gehört es also gerade nicht, irgendeine andere Machtverteilung als bei Mehrheitsregierungen rigide zu fixieren, sondern die konkrete Machtverteilung innerhalb eines gewissen Spielraums *offen und immer wieder neu spezifizierbar* zu erhalten. Dieser Zustand wird innerhalb der *Organisationssoziologie* häufig als «*organisches Management*» bezeichnet (vgl. Burns/Stalker 1961). Wie man aus den zahlreichen organisationssoziologischen Untersuchungen zu diesem Phänomen lernen kann, sind auch durchaus *negative* Begleiterscheinungen damit verbunden, die auf der *Ebene der Politik* leider noch viel schwerer als z. B. auf der Ebene von Betrieben ins Gewicht zu fallen pflegen.

Kleine Sozialsysteme

Vor allem muss jede Erhöhung in der Flexibilität der Machtzuteilung mit einer Verringerung ihrer *öffentlichen Transparenz* erkaufte werden. Denn aus der schieren personellen Zusammensetzung von Konkordanzgremien kann man niemals hinreichend klar ersehen, wie sich der Gesamteinfluss auf die verschiedenen Einzelteilnehmer (bzw. die repräsentierten Gruppierungen) tatsächlich verteilt.

Und um es *genauer* zu wissen, wären äusserst anspruchsvolle sozialwissenschaftliche Analysen erforderlich, die sich wegen der Informalität und Situationsbedingtheit dieser Verhältnisse einerseits und dem grossen «Abschirmungsbedürfnis» dieser Gremien andererseits als kaum durchführbar erweisen.

In Staaten mit Konkordanzregierungen und korporatistischen Strukturen muss die Bürgerschaft also darauf verzichten, die Verteilung der politischen Macht genau zu kennen und auf die Art dieser Verteilung mittels formeller Verfahren (Wahlen, Gesetzgebung) kontrollierten Einfluss zu nehmen.

Unzufriedenheiten darüber können sich dann nur in Form einer diffus empfundenen «Malaise», nicht in der strukturierten Form eines *anvisierten Regierungswechsels*, äussern, so dass umso mehr das Bedürfnis auftritt, Beschlüsse dieser Gremien wenigstens *fallweise* durch plebiszitäre Intervention zu korrigieren. In der Schweiz erfüllen die direkten demokratischen Referendums- und Initiativrechte die Funktion, die mangelhafte demokratische Kontrolle über *Machtverhältnisse* durch umso höhere demokratische Kontrolle über *Sachentscheidungen* zu substituieren.

2.3 Prävention von Konflikten

Eine *dritte*, insbesondere in der *Gemeindesozioologie* häufig benutzte Argumentationslinie kreist um die auf *Georg Simmel* zurückgehende Vorstellung, dass *Konflikte* in kleinen Kollektiven besonders bedrohlich seien und dass Konkordanzstrukturen eben die Funktion hätten, grössere Konflikte zu verhindern oder mindestens die *Schwelle des Konfliktausbruchs höher zu legen* (Coser 1956; Black 1974).

Ganz allgemein findet man überall in der sozialen Welt viele Illustrationsbeispiele dafür, dass *kleinere Kollektive* auf *Mechanismen der Konfliktprävention* sehr grossen Wert legen, während *Mechanismen der Konfliktaustragung* häufig unentwickelt bleiben. Umgekehrt pflegen sich grössere Kollektive häufig ohne grosse Vorsichtsmassnahmen darauf einzustellen, dass

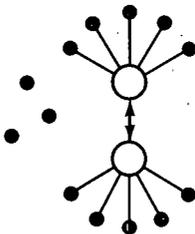
Konflikte ständig auftreten, legen aber umso mehr Gewicht darauf, diese Konflikte in geregelte Bahnen zu lenken und *Verfahren der Konfliktlösung* einzurichten, um die Störwirkungen auf das Sozialsystem in Grenzen zu halten.

Offene Konflikte sind in kleineren sozialen Kreisen deshalb schwer erträglich, weil die Gefahr besteht, dass sie sich sowohl in *sozialer* wie in *sachlicher* Hinsicht zu stark ausbreiten und das *Gesamtsystem* (anstatt nur Teile davon) in Mitleidenschaft ziehen.

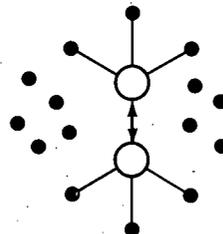
1) Soziale Ausbreitung

Wenn wir uns vorstellen, dass innerhalb eines Staates *zwei wichtige Akteure* (z. B. zwei Mitglieder der Führungselite oder zwei Verbände) miteinander Streit bekommen, so hängt die Ausbreitung des Konflikts davon ab, zu wie vielen anderen wichtigen Akteuren die Beteiligten Solidaritätsbeziehungen aufrechterhalten.

Fall A: hohe Konnektivität



Fall B: geringe Konnektivität



In kleinen Staaten wird man eher den Fall A (hohe Konnektivität) vorfinden, weil die Zahl der Elitenakteure klein genug ist, dass jeder mit einem beachtlichen Prozentanteil *aller andern Elitenakteure* «gute Beziehungen» pflegt. Deshalb kann selbst ein unbedeutender, partikulärer Konflikt leicht dazu führen, dass sich unversehens fast alle wichtigen Akteure (und indirekt auch ihre jeweiligen Anhänger und Klientelen) darin einbezogen fühlen.

In *grösseren Staaten* hat die *geringere Verknüpfungsdichte* zwischen den Elitenakteuren die doppelte Folge, dass

- a) jeder intraelitäre Konflikt ohne weiteres innerhalb sektorieller Grenzen bleibt;

Kleine Sozialsysteme

b) fast immer «unbeteiligte Dritte» da sind, die an der Deeskalation und Beilegung des Konflikts interessiert sind und als Vermittler oder Schlichter auch einen Beitrag dazu leisten können (vgl. Black 1974).

Ein anderer Grund für die *soziale* Ausbreitungstendenz von Konflikten besteht darin, dass in Kleinstaaten zahlreiche wichtige Produktionsleistungen nur von einer einzigen Unternehmung oder Institution angeboten werden. Wenn beispielsweise nur *eine einzige nationale Fluggesellschaft oder Rundfunkgesellschaft* existiert, kann ein *Streik* in einer solchen Unternehmung leicht dazu führen, dass Transport- oder Informationsleistungen, die von hoher *gesamtgesellschaftlicher Bedeutung* sind, überhaupt nicht mehr angeboten werden, während es bei einer Mehrzahl konkurrierender Unternehmungen weniger schwer fällt, den zeitweiligen Ausfall der einen oder anderen zu tolerieren.

Hinzu kommt schliesslich, dass es in kleinen Kollektiven mit sehr geringem Aufwand an Organisation und Geld möglich ist, grosse Prozentanteile der Bevölkerung zu mobilisieren und praktisch jeden sozialen Konflikt sehr rasch auf jenes Niveau zu bringen, dass er das gesamte Kollektiv erfasst und die Inhaber oberster Führungspositionen Anlass haben, sich intensiv damit zu befassen.

In grösseren Gemeinwesen sorgen allein die prohibitiven Mobilisierungskosten dafür, dass die meisten Streitigkeiten – auch ohne konflikt-dämmende Vorkehrungen – unterhalb dieser Schwelle bleiben (Black 1974).

2) Sachliche Ausbreitung

Wenn es zwischen zwei oder mehr Personen zu einem Streit kommt, pflegen sich die Stimmungen der Animosität und des Misstrauens in der Regel weit über das ursprüngliche Konfliktthema hinaus auf alle ihre übrigen Interaktionen auszuweiten.

Dies ist nicht weiter schlimm, wenn sich ihre Beziehung nur ganz spezifisch auf jenes Themenfeld, innerhalb dem der Konflikt entstanden ist, beschränkt; aber der Schaden ist sehr gross, wenn sie *simultan* ganz verschiedenartige (z. B. politische, geschäftliche und soziale) Beziehungen aufrechterhalten, oder wenn sie damit rechnen müssen, sich in *Zukunft* in verschiedenster Eigenschaft immer wieder anzutreffen.

Genau dies ist aber *innerhalb der Eliten kleinerer Staaten* regelmässig der Fall,

- a) weil die einzelnen Elitenrollen häufig relativ unspezialisiert und polyvalent sind, d. h. eine Vielzahl verschiedenartiger Pflichten und Aufgaben in sich enthalten,
- b) weil die Elitenmitglieder sowohl *simultan* zahlreiche Rollen kumulieren wie auch *diachron* zwischen verschiedenartigen Rollen wechseln.

Jede einzelne interpersonelle Beziehung stellt dann eine polyvalente Verknüpfung dar, die für die Übertragung verschiedenster Informationen und für die Koordination verschiedenster Aktivitäten Verwendung findet. Um sie intakt zu halten, ist es unerlässlich, Konflikte *ex ante* am Entstehen zu hindern, weil selbst erfolgreich beigelegte Konflikte *ex post* immer Ressentiments hinterlassen, die sich für die Zukunft als Belastung erweisen.

Konkordanzsysteme sind unter solchen Bedingungen deshalb funktional, weil sie auf *zweifache Weise* stark konfliktverhindernde Wirkungen entfalten:

- 1) Auf einer *generellen Ebene* wird den meisten Bürgern, Gruppierungen und Organisationen die Perspektive vermittelt, dass es einen aussichtsreichen *konfliktfreien Weg* gibt, um ihre Interessen und Forderungen zur Geltung zu bringen, weil sie zu den zentralen Entscheidungsprozessen entweder direkten Zugang haben oder innerhalb der Behörden immer jemanden vorfinden, den sie als «ihren» Repräsentanten betrachten können und von dem deshalb zu erwarten ist, dass er sich ihren Anliegen gegenüber *responsiv* erweist.
- 2) Auf der *spezifischeren Ebene konkreter Sachfragen* kann es gelingen, in Prozessen der Kompromissfindung die Unzufriedenheiten derart zu verteilen, dass niemand mehr genügend Anlass sieht, um auf dem Wege eines offenen Konflikts zusätzliche Vorteile auf Kosten anderer zu erkämpfen.

Dadurch unterscheiden sich Verhandlungsverfahren von *Abstimmungsprozeduren*, wo Entscheidungen immer den kategorialen Charakter des «Ja» oder «Nein» annehmen, so dass sich die unterlegene Minderheit immer *grundsätzlich*, nicht nur *graduell*, in der Verliererposition vorfindet (vgl. Sartori 1984).

Natürlich kann sich diese zweite konfliktpräventive Wirkung am besten bei jenen Entscheidungsfragen entfalten, wo es – wie z. B. bei der Vertei-

lung von Geld oder Personal – eine Vielzahl feinabgestufter Zwischenlösungen gibt. Am wenigsten taugen sie hingegen bei jenen Problemen, die ihrer Natur nach nur kategoriale Ja-Nein-Entscheidungen zulassen (z. B. bei Stellungnahmen zur Abschaffung der Armee, zum Beitritt in internationale Organisationen oder zur Abtreibungsfrage). Im Falle kategorialer Alternativen kann es sogar besser sein, die Entscheidung einem *Mehrheitsverfahren* zu überlassen, weil ihre Legitimität dann oft besser gesichert ist, als wenn man darüber spekuliert, auf Grund welcher «undurchsichtiger Machenschaften» und dubioser Allianzbildungen sich eine bestimmte Alternative in den Verhandlungen hat durchsetzen können.

Die Möglichkeiten, mittels Konkordanz politische Konflikte bereits an der Wurzel zu unterbinden, sind nun allerdings auch aus andern Gründen durchaus begrenzt. Auch das umfangreichste und offenste aller Konkordanzgremien muss sich nämlich in der Form eines polyarchischen Machtkartells konstituieren, dessen Integrationskraft dadurch begrenzt ist, dass

- a) die Mitgliederzahl so klein ist, dass sich nur relativ wenige Gruppierungen darin repräsentieren können,
- b) die Tendenz besteht, dass längerfristig immer dieselben Gruppen drinsitzen,
- c) nur Gruppen zugelassen sind, die (wie z. B. korporatistische Verbände) über eine gut konsolidierte Binnenorganisation und gute vertikale Loyalitätsbindungen (zwischen Basis und Führung) verfügen.

«Konkordanz» als gesellschaftliches Integrationsprinzip ist unter Bedingungen der modernen Gesellschaft häufig deshalb anachronistisch, weil die Vorstellung damit verbunden ist, dass es nur einige wenige, historisch überaus invariante Cleavages (z. B. zwischen Klassen, Konfessionen oder Sprachgruppen) sind, aus denen alle relevanten politischen Konflikte entstehen, so dass man nur diese stabilen «Segmente» in den politischen Zentralorganen zu repräsentieren brauche, um ein für allemal eine grundsätzlich *konfliktfreie* Gesellschaft zu schaffen. Wenn die Mitglieder des Entscheidungsgremiums beispielsweise Stimmentausch («log rolling») praktizieren, können Vorlagen selbst dann «einstimmig» beschlossen werden, wenn nicht einmal die Mehrheit der Abstimmenden sie gesinnungsmässig unterstützt.

Gruppierungen, die zu neuartig, zu transitorisch, zu minoritär und/oder zu wenig organisiert sind, um zum Regierungskartell Zugang zu finden,

können sich dann leicht sehr viel marginaler und machtloser vorkommen als in Staaten mit *Mehrheitsregierung*, wo sie häufig bei der *Oppositionspartei* ein offenes Ohr für ihre Anliegen finden.

Dies trifft insbesondere für viele neuere Bewegungs- und Initiativgruppen zu, die auf egalitär-basisdemokratische Binnenverhältnisse Wert legen und deshalb nicht bereit sind, sich von einer Führungselite in den Konkordanzgremien repräsentieren zu lassen. Paradoxerweise sind derartige Gruppen in exklusiven politischen Systemen eher besser in der Lage, intern sehr inklusive und dezentralisierte Machtverhältnisse zu bewahren.

Wiederum wird deutlich, dass die *direkt-demokratischen Volksrechte* (Initiative und Referendum) die Funktion haben können, solchen peripheren Gruppierungen und «Strömungen» *fallweise ein Ventil zu verschaffen*. In den sachspezifischen Abstimmungskämpfen können sich dann jene Unzufriedenheiten und Aggressivitäten entladen, die sich sonst unweigerlich auf die an der Regierung mitbeteiligten Personen, Parteien und Verbände richten würden.

Unter dem Schutz solcher spannungsabsorbierender Mechanismen mag es den Konkordanzgremien besser gelingen, selbst bei starkem gesellschaftlichen Wandel rigide an bestehenden Repräsentationsregeln oder «Zauberformeln» festzuhalten.

2.4. Beitrag zur *politisch-administrativen Stabilisierung*

Viertens schliesslich kann man argumentieren, dass Konkordanzregierungen in kleinen politischen Gemeinwesen deshalb funktional sind, weil sie dazu benötigt werden, um die *Stabilität und zeitliche Kontinuität des politischen und administrativen Handelns* sicherzustellen.

Wenn die politischen Führer *grosser Staaten* – wie z. B. *Reagan, Gorbatschow und Frau Thatcher* – in ihrem Lande eine ideologisch einseitige, von massgeblichen Kreisen kritisierte oder aktiv bekämpfte *politische Programmatik* zu verwirklichen suchen, so ist dies deshalb noch halbwegs erträglich, weil die Realisierungschancen ihrer Politik meist am grossen Eigengewicht umfangreicher *Verwaltungsapparate* oder an der Widerspenstigkeit unterer administrativer Vollzugsorgane ihre Grenzen finden.

Die konfliktträchtige oder wenigstens von viel konflikterregender Rhetorik begleitete «Revolution von oben» ist in grossen Staaten oft sogar ein notwendiges Korrektiv, um der irreversiblen Verfestigung und Lethargie der umfangreichen, als Ergebnis vorangegangener Politik entstandenen

Kleine Sozialsysteme

Verwaltungsapparate und Regelstrukturen entgegenzuwirken und wenigstens wieder einen gewissen Spielraum für Flexibilität und Innovation zu schaffen. Umgekehrt sind die Ungewissheiten, die in exklusiven Systemen mit dem *Regierungswechsel* verbunden sind, besser tragbar, wenn die Diskontinuitäten der Politik durch stabile Vollzugsapparate in Grenzen gehalten werden.

In *kleinen politischen Systemen* hingegen sind die Verwaltungsapparate rein personell meist zu beschränkt und hinsichtlich ihrer Strukturen und Verfahrensweisen so wenig verfestigt, dass sie dem Durchgriff zielstrebigere politischer Führer nur wenig Eigengewicht entgegensetzen könn(t)en (Geser 1981: 20 ff.). Ideologisch und programmatisch einseitige Politiker würden dann – liesse man sie alleine walten – Gefahr laufen, dass sie bei der Durchsetzung ihrer Anliegen allzu erfolgreich wären und offene Konflikte mit dissidenten Gruppen heraufbeschwören würden, die aus bereits erwähnten Gründen (vgl. 2.3.) wiederum kaum tolerierbar wären.

Während die Regierungen in grossen Ländern also oft die Funktion haben, der bereits hinreichend garantierten *Stabilität auf Verwaltungsebene* ein korrekatives Element der *Dynamisierung* hinzuzusetzen, so haben Kleinstaatregierungen häufiger die Aufgabe, die *Stabilität* des politischen Systems (die vom kleinen Verwaltungsapparat nicht genügend garantiert wird) mitzutragen.

Deshalb neigen sie dazu, die politische Führungsarbeit

- a) auf eine möglichst *depersonalisierte Basis* zu stellen, indem man eher *Gremien* anstatt Einzelpersonen mit Kompetenzen und Verantwortung betraut (Geser 1981: 194);
- b) auf eine möglichst *breite politisch-gesellschaftliche Basis* zu stellen, indem man durch Miteinbezug aller wesentlichen Kräfte dafür sorgt, dass bereits die vom Führungszentrum ausgehenden Intentionen und Direktiven (und nicht erst die faktischen Vollzugsmassnahmen) einen moderiert-kompromisshaften Charakter tragen und höchstens einen inkrementalistischen Wandel, niemals eine sprunghafte «Umwälzung» bewirken.

Diese Selbstbeschränkung im Bereich politischer Führungstätigkeit hat zur Folge, dass Kleinstaat all ihren politischen Wandel auf eine ähnlich kontinuierliche Weise vollziehen, wie sie auch Wandlungsprozessen in andern gesellschaftlichen Bereichen (Wirtschaft, Familie, Kultur etc.) eigen ist. Deshalb ist es wohl auch besser möglich, politische und gesellschaftliche

Entwicklungen in enger wechselseitiger Verknüpfung ablaufen zu lassen, während sich die Politik in grösseren Ländern häufig in ein Spannungsverhältnis zur Gesellschaft setzt, indem sie entweder einen retardierenden Faktor darstellt oder umgekehrt eine progressiv-vorausseilende Führungsrolle übernimmt.

3. Schlussfolgerungen

Unabhängig voneinander führen vier theoretische Argumentationslinien zum übereinstimmenden Schluss, dass es für kleine Staaten zwar keineswegs *kausal zwingend* ist, sehr wohl aber *funktional* sein kann, inklusive Konkordanzregierungen anstatt *exklusive Mehrheitsregierungen* zu etablieren und als Modus politischer Entscheidungsfindung eher *Verhandlungsverfahren* anstatt *Mehrheitsabstimmungen* zu benutzen.

Aufgrund ihres funktionalistischen (anstatt kausalistischen) Charakters vermag diese Theorie allerdings nicht vorauszusagen, dass in Kleinstaaten inklusive und in Grossstaaten exklusive Formen politischer Entscheidungsfindung überwiegen, und nicht einmal das Auffinden eines entgegengesetzten empirischen Zusammenhangs würde ausreichen, um sie zu falsifizieren.

Behauptet wird nur, dass Kleinstaaten im Vergleich mit grösseren Ländern

- a) eher Konkordanzstrukturen ausbilden, wenn und insofern sie den mit ihnen erreichbaren Wirkungen in ihren politischen Zielsetzungen einen hohen Rang einräumen;
- b) erheblichere Leistungsschwächen und Störungen der inneren Ordnung als grössere Länder in Kauf nehmen müssen, wenn sie auf Konkordanzstrukturen verzichten.

Auch wenn Konkordanzordnungen *auch*, ja teilweise *gerade* unter modernen gesellschaftlichen Bedingungen (z. B. einer weltoffenen Exportwirtschaft) positive Wirkungen haben, so ändert das nichts an der generellen Feststellung, dass mit ihrer Hilfe versucht wird, eine im Grunde anachronistische, auf vorindustrielle Gesellschaften zurückweisende Konzeption der Gesellschaftsordnung weiterzuführen.

Allgemein gilt ja die Regel, dass Kleinstaaten sehr häufig eine letzte Zufluchtsstätte für traditionelle Strukturen und Institutionen (z. B. für monarchische oder theokratische Herrschaftstypen) bilden, die in grösseren Staaten schon längst moderneren Formen haben weichen müssen.

Kleine Sozialsysteme

Dies scheint *auch* in der Hinsicht zu gelten, dass Kleinstaaten länger als grössere Länder versuchen, die Gesellschaft als eine *geschlossene harmonische Ordnung* zu konzipieren, die sich aus dem komplementären Zusammenspiel traditionell vorgegebener und invariant bleibender Kollektivitäten (z. B. Ethnien, Konfessionen, Klassen etc.) konstituiert.

Im Sinne *feudalistisch/paternalistischer* Organisationsprinzipien wird vorausgesetzt, dass jede partizipierende Kollektivität

- a) vertikal stark *differenziert* ist, indem sie eine klar identifizierbare Führungselite aufweist;
- b) vertikal stark *integriert* ist, indem die Basis die Autoritätsstellung ihrer Elite anerkennt und ihr das Recht gibt, sie innerhalb der Konkordanzgremien zu repräsentieren.

Daraus folgt dann, dass sich das *makrosoziologische Problem gesellschaftlicher Ordnungsbildung* im wesentlichen auf *mikrosoziologische Probleme der Konsensfindung und Koordinierung innerhalb der Elite* reduziert, so dass die Elitenmitglieder vor allem durch *horizontale Interaktionsbeziehungen untereinander* absorbiert sind und für vertikale Interaktionen (z. B. mit einzelnen Bürgern) nicht viel freie Valenzen übrig haben.

Je kleiner ein Land, desto eher darf allerdings damit gerechnet werden, dass die Eliten trotz intensiver horizontaler Interaktion den «Kontakt mit dem Bürger» nicht verlieren. In grösseren Ländern wäre das Risiko grösser, dass sich die gesamte Elite andauernd in der Hauptstadt versammeln und dort von allen Bürgerbindungen abkapseln würde, so dass man anstelle von Konkordanzstrukturen unbedingt *kompetitive Strukturen* (insbesondere Parteienkonkurrenz) benötigt, um den zentripetalen Tendenzen innerhalb der Eliten entgegenzuwirken und den vertikalen Beziehungen zwischen Elite und Basis (z. B. im Zusammenhang mit der Werbung um Wahlstimmen) mehr Gewicht zu verleihen (Lijphart 1977).

Aber auch im Kleinstaat stösst das Konkordanzmodell im Zuge gesellschaftlicher Modernisierung immer mehr auf Grenzen, weil

- die «Repräsentationskapazität» der politischen Behörden (insbesondere natürlich der Exekutiven) viel zu gering ist, um all die vielen massgeblichen Interessengruppen und Konfliktparteien zu integrieren;
- die Repräsentationsregeln und Rekrutierungsverfahren dieser Gremien normalerweise viel zu rigide sind, um dem dynamischen und unvorhersehbaren Wandel der Interessengruppierungen und Konfliktfronten

- (z. B. im Zusammenhang mit den «neuen Sozialbewegungen») Rechnung zu tragen;
- vertikale Gefolgschaftsbeziehungen (zwischen Basis und Eliten) tendenziell brüchiger werden, so dass die Elitenmitglieder der Aufrechterhaltung und Erweiterung ihrer Anhängerschaften immer mehr Aufmerksamkeit zuwenden müssen und dadurch in ein eher kompetitiv geprägtes Horizontalverhältnis zueinander treten (vgl. z. B. Plasser 1987: passim).

Wie bereits erwähnt, kann man diesem Problem, dass das Konkordanzsystem immer mehr zu einem geschützten Inselparadies in einem Meer unberechenbarer und konfliktiverer Politik zu werden droht, durch den Ausbau direkt-demokratischer Volksrechte Rechnung tragen, wo sich die Entscheidungsfindung – im diametralen Gegensatz zu Konkordanzprinzipien – nach Regeln von Abstimmungsmehrheiten vollzieht.

Die latente Nebenfunktion dieser Volksrechte besteht dann darin, dass Spannungen, die sonst innerhalb des Konkordanzsystems ausgetragen werden müssten (und es vielleicht sprengen würden), externalisiert werden, d. h. als Dissonanzen zwischen Konkordanzsystem und seinem politischen Umfeld zum Ausdruck kommen.

Literaturverzeichnis

- Arzberger, K.: Bürger und Eliten in der Kommunalpolitik, Kohlhammer, Stuttgart 1980.
- Black, G. S.: Conflict in the Community: A Theory of the Effects of Community Size (*American Political Science Review* 68, 1974: 1245-1261).
- Burns, T./Stalker, G. M.: *The Management of Innovation*, London 1961.
- Clark, T. N.: Power and Community Structure. Who governs, where and when? (*Sociological Quarterly* 8, 1968: 291-316).
- Coser, L.: *The Functions of Social Conflict*. The Free Press, New York 1956.
- Dahl, R. A./Tuft, E. R.: *Size and Democracy*. Stanford University Press, Stanford 1973.
- Geser, H.: Bevölkerungsrösse und Staatsorganisation. Peter Lang Verlag, Bern 1981.
- Geser, H.: Kleine Sozialsysteme: Strukturmerkmale und Leistungskapazitäten (*Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 32, 1980: 205-239).
- Geser, H.: Die kommunale Milizverwaltung in der Bewährungsprobe. (In: «Die Gemeinde an der Leistungsgrenze?» Schriften der SAD Nr. 29, hrsg. von der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für Demokratie, Zürich 1989).
- Gilbert, C. W.: *Community Power Structure. Propositional Inventory. Tests and Theory*. University of Florida Press, Gainesville 1972.
- Holler, W.: Strukturprobleme der Kommunalverwaltung (in: Thränhardt, D./Uppendahl, H.: *Alternativen lokaler Demokratie*, Hain Königstein/Ts., 1981).
- Katzenstein, P. J.: *Small States in World Markets*. Cornell University Press. Ithaca/London 1985.
- Lehmbruch, G. S.: Consociational Democracy in the International System. (*European Journal of Political Research* 3, 1975: 377-391).
- Lijphart, A.: *Democracy in Plural Societies*. Yale University Press, New Haven/London 1977.
- Pappalardo, A.: The Conditions for Consociational Democracy: A Logical and Empirical Critique (*European Journal of Political Research* 9, 1981: 365-390).
- Plasser, F.: *Parteien unter Stress*. Böhlau Verlag, Wien 1987.
- Sartori, G.: Selbstzerstörung der Demokratie? Mehrheitsentscheidungen und Entscheidungen von Gremien (in: Guggenberger, B./Offe, C. (Hrsg.): *An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie*. Westdeutscher Verlag, Opladen 1984: 83-107).
- Vidich, A. J./Bensman, J.: *Small Town in Mass Society*. Princeton University Press, Princeton 1968.

Brauchen Kleinstaaten Konkordanzmodelle?

Ulrich Klöti

Die Theorie Gesers

Aufgrund einer Auswertung verschiedener soziologischer Theorieansätze kommt Hans Geser zum Schluss, dass Kleinstaaten im Vergleich mit grösseren Ländern eher Konkordanzstrukturen ausbilden. Da es sich bei dieser Aussage nicht um einen kausalen, sondern um einen funktionalen Zusammenhang handelt, müssen noch andere Bedingungen erfüllt sein, damit Kleinstaaten in der Tat Konkordanzmechanismen entwickeln. Sie müssen den damit erreichbaren Wirkungen in der Prioritätenordnung ihrer Ziele einen hohen Stellenwert einräumen. Wenn sie eine optimale Ausschöpfung der personellen Ressourcen, eine flexible Anpassung an eine dominante Umwelt, die Vermeidung von Konflikten und eine hohe politisch-administrative Stabilität anstreben, dann neigen Kleinstaaten zur Konkordanz.

Die Folgerungen aus diesen empirisch-analytischen Aussagen können auch ins Normative gewendet werden. Dann erhält die Theorie auch Empfehlungscharakter: Wenn Kleinstaaten nicht eine Verschleuderung personeller Ressourcen, erhebliche Leistungsschwächen bezüglich der Verarbeitung von exogen induzierten Problemen, die innere Ordnung bedrohende Konflikte und damit gar Überlebensrisiken in Kauf nehmen wollen, dann können sie auf ein inklusives Regierungssystem nicht verzichten. Nicht lebensmüde Kleinstaaten sind deshalb wohl beraten – so heisst das dann im handlungsanleitenden politischen Klartext –, sich auf Konkordanzstrukturen zu verlassen. Jene Kleinstaaten, die noch nicht über ein Konkordanzmodell verfügen, müssten es somit schleunigst einführen.

Evidenz aus Schweizer Sicht

Es ist das Ziel dieses Beitrages, die soziologische Theorie und die daraus gezogenen Schlüsse aus der Sicht der vergleichenden Politikwissenschaft und mit besonderem Blick auf die schweizerischen Verhältnisse zu diskutieren. Ein systematischer Beobachter schweizerischer Innenpolitik kann dabei den Befunden, die aus der Theorie abgeleitet sind, vieles abgewinnen. In der Tat ist nicht zu bestreiten, dass die Schweiz ein Kleinstaat ist, dass sie konkordanzmässige Strukturen herausgebildet hat, dass sie unter ökonomischer Verwendung der Ressourcen die Probleme relativ erfolgreich ver-

arbeitet hat und dass es ihr bis jetzt vergleichsweise gut gelungen ist, existenzbedrohende oder auch nur destabilisierende Konflikte zu vermeiden.

In der Tat ist die Schweiz auch schon als paradigmatischer Fall erfolgreicher kleinstaatlicher Konkordanzpolitik interpretiert worden. Neueste Entwicklungen lassen allerdings sowohl an der Aufrechterhaltung der Konkordanz wie auch an der erfolgreichen Bewältigung der neuen Probleme Zweifel aufkommen. Nicht nur ist das äusserlich sichtbarste Symbol der Konkordanz, die Zauberformel für die Zusammensetzung der Landesregierung (Bundesrat), vermehrt in Frage gestellt worden, vielmehr haben auch Skandale und Affären auf verschiedenen Ebenen der Regierung, d. h. bei Bund, Kantonen und Gemeinden, gezeigt, dass die Konkordanzstrukturen bei der Lösung weltweit vernetzter Problemsituationen (Terrorismus, Drogenhandel, Geldwäscherei, Flüchtlingsströme usw.) an Grenzen stossen.

Angesichts dieser neueren Tendenzen sind im folgenden einige Retouchen und Vorbehalte an der vorgetragenen Theorie anzubringen, und zwar in dreierlei Hinsicht:

- Erstens ist daran zu erinnern, dass es neben den vier genannten Zielen noch andere gibt, die ebenso wichtig sind, die aber mit Konkordanzstrukturen weniger gut erreicht werden können.
- Zweitens wird ein Hinweis darauf nötig sein, dass die hier ins Zentrum gerückten Ziele – empirisch gesehen – auch von Ländern mit weniger ausgeprägten Konkordanzmechanismen erreicht werden können.
- Drittens schliesslich soll auf jene wenigen Punkte aufmerksam gemacht werden, bei denen die eigene empirische Einschätzung der schweizerischen Situation nicht ganz mit derjenigen Gesers übereinstimmt.

Andere Ziele

Es sei mit aller Deutlichkeit gesagt, dass die erste Gruppe von Bemerkungen die Richtigkeit der zur Debatte stehenden Theorien streng genommen nicht in Frage stellt. Geser hat selbst mehrmals darauf hingewiesen, dass tendenziell inklusive Regierungssysteme in Kleinstaaten auch Nachteile haben. Diese werden dann deutlich, wenn man die Ziele, die ein politisches System zu erreichen hat, aus normativer Sicht anders gewichtet. Die vier Ziele Gesers sind output-orientiert: Die Nutzung der Personalressourcen gründet auf einem Effizienzkriterium. Eine flexible Adaptation ist ein

Zeichen hoher Effektivität. Konfliktminimierung und Systemstabilität werden hier nicht als Selbstzweck, sondern als Voraussetzung für Effizienz und Effektivität verstanden. Etwas verkürzt würde die These lauten, dass ein effizientes und effektives System die Konflikte minimieren und politische Stabilität gewährleisten muss.

Auch wer diesen Zielen selbst höchste Priorität zumisst, muss einräumen, dass ein modernes politisches System auch noch anderen Ansprüchen zu genügen hat. Aus *demokratiethoretischer Perspektive* sind vor allem auch die input-orientierten Kriterien zu berücksichtigen. Es ist nun offensichtlich, dass in dieser Beziehung inklusive Regierungssysteme beträchtliche Nachteile aufweisen. Geser selbst verschweigt sie nicht.

- Einmal sind Konkordanzgremien und Prozesse auf eine gewisse *Vertraulichkeit* angewiesen, sollen sie zu verpflichtungsfähigen Konsenslösungen führen. Je transparenter die Entscheidungsprozesse, desto weniger sind einvernehmliche Lösungen, die zwischen den Eliten ausgehandelt werden, möglich. Intransparenz ist aber nicht gerade ein Ziel demokratischer Politik.
- Dann zeigen fast alle empirischen Untersuchungen – und unsere eigenen Studien zum Verbandseinfluss in verschiedenen Politikbereichen machen hier keine Ausnahme –, dass an korporatistischen Entscheidungsgremien und -verfahren meistens nicht alle an sich relevanten *Akteure* beteiligt sind. Unliebsame potentielle Störenfriede werden von vornherein *ausgeschlossen*. In gewissen Politikbereichen, etwa in der Aussenwirtschaftspolitik oder in der Agrarpolitik haben sich in der Schweiz eigentliche klientelistische Beziehungen herauskristallisiert. Die Adressaten von staatlichen Programmen und die zuständige Verwaltung verteilen die dem Politikbereich zugewiesenen Mittel unter sich.
- Selbst dort, wo die wichtigsten Gruppen an sich vertreten sind, herrscht *keine Symmetrie der Interessenberücksichtigung*. Und die resultierenden Kompromisse werden nicht allein deshalb akzeptiert, weil sie den vielzitierten Grad der mittleren Unzufriedenheit treffen, sondern weil aufgrund von unterschiedlichen Machtpositionen nicht alle beteiligten Interessengruppen die gleichen Exit-Möglichkeiten haben.

Wer somit für Kleinstaaten Konkordanzstrukturen empfiehlt, kann nicht nur auf die damit zu erreichenden Ziele hinweisen, sondern muss fairerweise auch explizit machen, dass damit nicht selten Intransparenz der

Entscheidungsverfahren, Marginalisierung von schlecht organisierbaren Interessen und Asymmetrien der Interessenberücksichtigung verbunden sind.

Erfolgreiche Konkurrenzmodelle

Die zweite relativierende Überlegung entspringt der *Perspektive der vergleichenden Politikwissenschaft*. Nach der hier zu besprechenden Theorie müssten in Kleinstaaten inklusive Regierungssysteme auf den angegebenen Zieldimensionen erfolgreicher sein als exklusive. Es ist jedem methodisch ausgebildeten Sozialwissenschaftler klar, dass die Hypothese letztlich nicht zu belegen oder zu widerlegen ist.

- Geßer selbst beklagt den Umstand, dass die *Zahl der Fälle* zu klein ist. Das stimmt, obschon nicht einmal klar ist, wieviele Fälle es gibt. Was ist eigentlich ein Kleinstaat? Bei welcher Grösse beginnt er, ein mittlerer Staat zu werden? Und gibt es eine untere Grenze zum Kleinstaat? Wo liegt sie? Nach meiner Rechnung bin ich auf über 15 demokratische Kleinstaaten gekommen (Island, Irland, Finnland, Schweden, Norwegen, Dänemark, Belgien, Holland, Luxemburg, Schweiz, Österreich, Griechenland, Portugal, Malta, Israel, Neuseeland). Im übrigen ist es auch nicht sinnvoll, etwa Gliedstaaten, d. h. Länder oder Kantone mit-zuberücksichtigen. Ihre Aufgaben und Kompetenzen unterscheiden sich zu stark von Nationalstaaten, auch von Bundesstaaten.
- Die eingangs aufgestellte Hypothese ist auch deshalb kaum überprüfbar, weil die *Zielvariablen fast nicht zu operationalisieren* sind. Insbesondere zur Frage der Flexibilität der Anpassung an neue Gegebenheiten dürfte kaum eine zwischen den Forschern konsensfähige Operationalisierung zu finden sein. Wie schwierig es ist, Effektivität zu messen, wird den schweizerischen Experten im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms zur «Wirksamkeit staatlicher Massnahmen» schmerzlich bewusst.
- Schliesslich besteht auch keine Einigkeit darüber, wo ein bestimmtes Land auf der *Skala zwischen* den Idealtypen des *inkluisiven bzw. des exklusiven Regierungssystems* genau steht. So verfügt die Schweiz etwa in den Instrumenten der direkten Demokratie über ein durchaus konkurrenz-mässiges Ventil zur Konkordanz. Umgekehrt haben selbst exklusive Regierungssysteme da und dort Konkordanzelemente eingebaut.

Ulrich Klöti

Schliesslich ist der Übergang vom einen zum anderen Typus fliegend, etwa dann, wenn «grosse Koalitionen» gebildet und wieder aufgelöst werden.

Selbst wenn man die Schwierigkeiten des Vergleichs durchaus ernst nimmt, könnte man trotzdem die folgende Aussage riskieren: Die *exklusiveren Regierungssysteme* der klassischen reinen parlamentarischen Konkurrenz-Demokratien sind *nicht weniger erfolgreich* als etwa Österreich und die Schweiz, die näher beim Konkordanzmodell angesiedelt werden dürften.

Aus dieser These sind zwei Folgerungen abzuleiten:

- *Konkordanzmodelle sind nicht exportierbar*. Wenn sie in einem Land während einer bestimmten Zeit für spezifische Problemlagen erfolgreich waren, heisst das noch nicht, dass sie es in anderen Staaten, bei unterschiedlichen Problemkonstellationen und zu verschiedenen Zeiten auch sind.
- Daraus folgt zwingend, dass neben der unterschiedlichen Organisation des Regierungsystems auf der Konkordanzdimension noch *andere Variablen* entscheidend sein müssen.

Es fehlt hier die Zeit, um diese weiteren Faktoren zur Erklärung des Erfolgs politischer Systeme auszuloten. Drei Stichworte müssen genügen. Ausschlaggebend für den Erfolg von Konkordanzmechanismen sind – in Kleinstaatennotabene – die Homogenität bzw. Heterogenität der Gesellschaft in sozialer, kultureller und ethnischer Hinsicht, die territoriale Ausdifferenzierung, d. h. die Frage nach Zentralisierung, Dezentralisierung und Föderalisierung, sowie der sozio-ökonomische Entwicklungsstand. Nur ein dem entsprechenden Land angepasster massgeschneiderter Mix von Institutionen verspricht Erfolg. Und diese Mischung kann man nicht von der Stange kaufen und einem Staat überziehen. Beim Aufscheinen von krisenhaften Misserfolgen können Politologen allerdings auf möglicherweise erfolgreichere Strukturen in ähnlichen Staaten hinweisen.

Abweichende faktische Einschätzungen

Die letzte Gruppe von Bemerkungen ist nicht theoretischer oder methodischer Natur. Sie bezieht sich vielmehr auf die *Einschätzung von an sich empirisch beobachtbaren Fakten*. Hans Geser stützt seine Theorie vorwiegend auf illustrative Beispiele, die der schweizerischen politischen Land-

Diskussionsbeitrag

schaft entnommen sind. In wenigstens drei Punkten sehe ich die schweizerische politische Realität etwas anders als er.

- 1) Der erste Punkt, in dem sich unsere Einschätzungen nicht decken, betrifft die *Nutzung der personellen Ressourcen*. Zwar trifft es zu, dass das Rekrutierungsfeld für politisch-administratives Führungspersonal in Kleinstaaten prinzipiell schmaler ist als in bevölkerungsstarken Ländern. Hingegen stimmt es wenigstens auf Bundesebene in der Schweiz nicht (mehr), dass die Konkordanz zu einer besseren Auswahl der politisch-administrativen Eliten führe. In der engeren Bundesverwaltung bewirken die verschiedenen Proporzregeln vor allem, dass fähige junge Leute aus dem Staatsdienst abwandern, weil ihnen dort keine Karriereplanung angeboten wird. Das ist deshalb nicht möglich, weil man im entscheidenden Augenblick nicht auf Fähigkeit und Eignung, sondern auf Parteizugehörigkeit, Muttersprache und regionale Herkunft achtet. Damit werden zwar vielleicht in der Tat breitere Kreise einbezogen. Ob es sich dann auch um eine qualitative Elite handelt, ist eine andere Frage.

Die zahllosen Gremien und Interventionspunkte in den extraparlamentarischen Entscheidungsprozessen machen einen hohen Organisationsgrad der Interessengruppen und Verbände notwendig. Je ausgeprägter neokorporatistische Aushandlungsmechanismen eingesetzt werden, desto mehr politisches Führungspersonal wird auf Seiten der Interessenorganisationen gebunden. Konkordante Strukturen sind personalintensiver als der reine Lobbyismus in Konkurrenzmodellen. Gerade Kleinstaaten könnten es sich an sich nicht leisten, so viele Führungskräfte in die Entscheidungsfindung auf politischer Ebene einzubinden. Das gilt insbesondere für föderalistische Bundesstaaten, in denen es auf drei Ebenen wichtige Positionen im politisch-administrativen System zu besetzen gilt. Die schweizerische Situation zeichnet sich jedenfalls überhaupt nicht durch eine optimale Rekrutierung der politisch-administrativen Eliten aus. Die konkordanzmässige und föderalistische Ausdifferenzierung hat vielmehr dazu geführt, dass Führungspositionen immer häufiger nicht mehr mit geeigneten Persönlichkeiten besetzt werden können. Das gilt nicht zuletzt auch für die milizmässig zu verstehenden Ämter.

- 2) Ein zweiter Punkt, in dem sich die Einschätzungen der Lage nicht decken, betrifft das nach Geser mangelnde stabilisierende *Eigengewicht der Verwaltung*. Dieser These zufolge dürfte die schweizerische

Bundesverwaltung keine genügende Stabilität gewährleisten. Wer einige Zeit als teilnehmender Beobachter und als beobachtender Teilnehmer diese Verwaltung kennengelernt hat, ist ob dieser Folgerung erstaunt. Entweder ist in diesem Punkt die Theorie nicht anwendbar, weil in der Schweiz die Kleinstaatlichkeit gesprengt wird, oder die schweizerische Bundesverwaltung ist ein atypischer Fall. Jedenfalls ist sie wohl eines der beharrendsten Elemente im Regierungssystem auf Bundesebene. Noch schwerer von Neuerungen zu überzeugen ist höchstens noch das Volk. Ohne oder gar gegen die Verwaltung geht in Bern wenig.

- 3) Eine letzte Nuance in der Beurteilung betrifft die *Konfliktminimierung*. Hier ist nicht zu bestreiten, dass die konkordante Schweiz seit 1950 erfolgreich die Schwelle des Konfliktausbruchs höher gelegt hat als andere Staaten. Hingegen gewinnt die These an Bedeutung, dass seit etwa 1980 neue Konflikte aufgebrochen sind, die sich nicht in Konkordanzverfahren werden lösen lassen. Vielmehr werden sie – wie Geser auch antönt – so grundsätzlicher Natur sein, dass eine offene Konfliktaustragung unumgänglich wird. In der Verkehrs-, Energie- und Umweltpolitik ist dies bereits abzusehen. Neue Fronten sind gesteckt. Der nächste Bereich, der konkurrenzmassig aufgebrochen werden dürfte, ist die Agrarpolitik. Die Sicherheits- und die Neutralitätspolitik sind mit zunehmender europäischer Integration ebenfalls in diesen Sog geraten. Das hat nun aber keineswegs zwingend zur Folge, dass die Schweiz ihr Konkordanzmodell verabschieden wird oder gar dass sie – weil Konflikte in Kleinstaat offenbar so schwer zu ertragen seien – in die Brüche gehen wird. Die entscheidende Folge wird sein, dass während einer Übergangszeit die im System durchaus angelegten Konkurrenzelemente ein etwas stärkeres Gewicht erhalten werden. Es stehen der Schweiz ein paar heisse und emotionale Abstimmungsschlachten und möglicherweise zwei oder drei polarisierende Wahlen ins Haus, bis ein neues Gleichgewicht gefunden sein wird. Dann werden die Konkordanzstrukturen möglicherweise wieder ihren Dienst versehen können.

Dies führt zu einem relativ optimistischen Schluss: die Schweiz wird diese Konflikte – auch als Kleinstaat – aushalten und beilegen. Dies wird ihr gelingen, nicht weil sie als Kleinstaat so gut beraten war, ein Konkordanzmodell entwickelt zu haben, sondern weil der Mix der Institutionen es erlaubt, einzelne Konflikte zu minimieren, andere zu verdrängen, einzelne Konflikte aber auch auszutragen und beizulegen. In Kleinstaat ist nicht einfach

Diskussionsbeitrag

Konkordanz gefragt. Entscheidend ist eine angemessene Mischung von Konkordanz- und Konkurrenzelementen, auf die das politische System je nach Sachfrage und politischer Konstellation zurückgreifen kann. Dieser optimale Mix kann nicht in jedem Staat und in jeder Situation der gleiche sein. Politikwissenschaftler werden deshalb stärker ausdifferenzierte Typologien für politische Systeme bereitstellen müssen, um die Realitäten theoretisch besser in den Griff zu bekommen.

Zusammenfassung der Diskussion

Gesers Versuch, eine allgemeine Theorie der Konkordanzdemokratie zu entwickeln, wurde als elegant und anregend gewürdigt. In der Diskussion wurden zum einen theoretische Einwände und Differenzierungen formuliert und zum andern empirische Illustrationen zu zentralen Kategorien und Argumentationsfiguren Gesers vorgetragen.

Anton Pelinka knüpfte an die Gegenüberstellung von exklusiven und inklusiven Systemen an und argumentierte, die den inklusiven Systemen zugeschriebene «niedrige Profilierung der Politik» gelte nur für die Eliten. Es gehöre gerade zur Dialektik von Konkordanzsystemen, dass die Eliten eine niedrige Profilierung der Politik betrieben, diese aber vor der eigenen Basis verheimlichten. Sollte die Loyalität der Basis erhalten bleiben, müsse diese an die hohe Profilierung glauben, was stabile Feindbilder voraussetze. Nach aussen werde folglich eine Überdramatisierung von Politik betrieben. Werde dieser Widerspruch aufgedeckt, so würden dadurch Loyalitäten untergraben und Legitimationsprobleme heraufbeschworen. Ferner machte Pelinka darauf aufmerksam, dass die Parteien in diesen Systemen an den Rändern des politischen Spektrums geringe Integrationskraft besäßen. Dadurch würden Angriffe von aussen auf das Machtkartell ermutigt.

Lehmbrüch bezweifelte, «dass es einen zwingenden Zusammenhang zwischen Rollendifferenzierung, Rollenkumulation und inklusiven politischen Regimen gibt». Da Rollendifferenzierung nach der soziologischen Theorie ein Entwicklungsphänomen sei, müsste man zeigen können, «dass höher entwickelte Kleinstaaten stärker dazu tendieren, inklusive politische Systeme . . . zu entwickeln» als Kleinstaaten in der Anfangsphase ihrer Entwicklung. Hierfür sehe er jedoch keine empirische Evidenz. Linder führte die Untersuchungen von Windisch zu Walliser Gemeinden als Beleg dafür an, dass es in kleinen Gesellschaften der Schweiz auch ganz andere Politikmuster geben könne. Dort bestehe ein System von Familien-Clans, die sich zumindest in Wahlzeiten heftig bekämpften. Der politische Konflikt werde dabei zwar in erster Linie auf der symbolischen Ebene ausgetragen, doch erlaube dies auch, dass Konflikte, über die im Konkordanzsystem geschwiegen werde, mit zum Austrag kämen. Unter Berufung auf den Beitrag von Klöti warf Kreile das Problem der Grösse auf und meinte, dass das elitensoziologische Argument Gesers auf Gemeinden vielleicht eher anwendbar sei als auf Kleinstaaten von mehreren Millionen Einwohnern.

Zusammenfassung der Diskussion

Altermatt hob die Fragmentierung einer Gesellschaft als Faktor für die Entstehung von Konkordanzsystemen hervor. Der Fall des Kantons Jura zeige, dass die Verweigerung von Konkordanzpolitik letztlich zur Separation führen könne. Hätte der Kanton Bern, so seine These, rechtzeitig französischsprachige, katholische und der CVP angehörende Nordjurassier in die Regierung integriert, wäre es nicht zur Bildung des Kantons Jura gekommen. Geser äusserte dazu, dass Fragmentierungen, die zur Entstehung struktureller Minderheiten führen, wohl Konflikte produzieren, die in kleineren Systemen weniger tragbar oder kontrollierbar sind als in grossen. Wenn man die Frage der Grösse komplexer behandle, finde man vielleicht optimale Bedingungen für Konkordanz bei intermediären Grössenordnungen.

Bezüge zwischen dem Erklärungsmodell Gesers und der österreichischen Situation stellte Peter Gerlich her. In der österreichischen Diskussion setze sich immer mehr der Gedanke durch, «dass Konfliktvermeidung um jeden Preis eigentlich kontraproduktiv ist». Helga Michalsky zeigte die Anwendbarkeit des Geserschen Ansatzes für Liechtenstein auf. Hier werde in der Tat eine Steigerung der Legitimität durch möglichst breite Mitwirkung erzielt. Ebenso lasse sich eine ausgeprägte Tendenz zur Konfliktvermeidung beobachten. Ihr Hinweis auf die auch in Liechtenstein wirksamen Ausschlussmechanismen der Konkordanzdemokratie wurde von Herbert Dachs aufgegriffen, der nach den Eintrittshürden für neue politische Gruppierungen fragte und in diesem Zusammenhang auch die Struktur des Medienbereichs ansprach. Geser machte darauf aufmerksam, dass Konkordanzsysteme eine Selbstorganisation von Gruppen auf der Basis vertikaler Binnendifferenzierung voraussetzen. Weil basisdemokratische Organisationen damit Schwierigkeiten hätten, seien für sie auch die Zugangsschwellen höher. Klöti argumentierte, dass Zugangsschwellen vor allem auch für die ausserparlamentarischen korporatistischen Strukturen bestehen. Zutritt zu diesem Bereich gewinne eine Gruppe in der Schweiz dann, wenn sie ihre Referendumsfähigkeit beweise bzw. demonstriere, «dass sie den einmal gefundenen Kompromiss über das Referendum empfindlich stören kann».

Im Rückblick auf die Geschichte des schweizerischen Konkordanzsystems betonte Fagagnini, dass in den Gemeinden ursprünglich die «grössten und grössten Kämpfe» ausgetragen wurden. Erst nachdem sich Konkordanzmuster auf kantonaler und auf Bundesebene herausgebildet hätten, seien diese auch auf die Gemeinden übertragen worden. Die These von der

Zusammenfassung der Diskussion

Rollenkumulierung wollte er für die Schweiz relativiert wissen. Anders als etwa in der Bundesrepublik Deutschland, wo der Kanzler auch Parteivorsitzender sein könne, sei es in der Schweiz undenkbar, dass ein neugewählter Bundesrat Parteipräsident bleibe. Das Unbehagen an der Konkordanzdemokratie ist nach Fagagnini nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass alle wichtigen politischen Kräfte an der Macht beteiligt sind und daher Fehlentwicklungen und Mängel nicht einer Regierungspartei, sondern dem System als Ganzem angelastet werden.

Liechtenstein: Konkordanzdemokratie
und Parteienwettbewerb

Helga Michalsky

Einleitung

Das Fürstentum Liechtenstein verdankt seine hier vorgenommene Zuordnung zu den Konkordanzdemokratien einer Entscheidung, die im Jahre 1938 fiel, unmittelbar nach dem Anschluss der benachbarten Republik Österreich an das Deutsche Reich, in einer Situation, in der die Existenz des Staates aufs höchste bedroht schien. Über Nacht war Liechtenstein der Nachbar Deutschlands geworden, und wer garantierte, dass diese Grenze respektiert werden würde – zumal es Personengruppen im Lande gab, die mit dem Nationalsozialismus sympathisierten und eine Vereinigung des Landes mit dem Deutschen Reich befürworteten, womöglich dafür sogar aktiv werden würden?

In dieser Situation begruben die beiden im Parlament vertretenen Parteien das Kriegsbeil; sie beendeten einen zwanzigjährigen, mit Verbissenheit ausgetragenen Hader und einigten sich auf Zusammenarbeit, um das Land vor einem Schicksal wie dem Österreichs zu bewahren und die Unabhängigkeit des Landes unter dem Schutzschirm der benachbarten Schweiz zu erhalten. Der unmittelbare Zweck dieser Kooperation war es, die Minderheitspartei nicht in die Arme des Feindes jenseits der Grenze zu treiben, sie zum trojanischen Pferd eines nationalsozialistischen Übergriffs werden zu lassen.

Die Zusammenarbeit, deren einzelne Punkte noch näher darzustellen sind, war einerseits eine Notkoalition, Kriegskoalitionen vergleichbar; aber sie war zugleich mehr, denn im Rahmen der Vereinbarungen wurden der Minderheit Konzessionen gemacht, die diese schon vorher über Jahre vergebens gefordert hatte. Die nationale Notsituation gab ihr plötzlich ein Druckmittel an die Hand, mit dem sie die schon länger gewünschte proportionale Beteiligung an den Institutionen des Staates und in der Verwaltung des Landes erzwingen konnte.

Es gab also schon vor der Entscheidung für die Koalition, die eine «Allparteienregierung» war, die Forderung nach proportionaler Beteiligung der parteipolitischen Minderheit.

Diese Koalition besteht noch heute, freilich hat sie in den vergangenen Jahrzehnten einige Wandlungen erfahren. Sie war also nicht nur eine Notkoalition, sondern aus der Not entstanden, wurde sie zur liechtensteinischen Normalität. Zugleich ist die Diskussion über ihre Wünschbarkeit und Ausgestaltung nie ganz verstummt, und seit einigen Jahren ist diese Diskussion lauter geworden. Daher stellt sich die Frage: Welche Gründe gab und gibt es für eine politische Praxis, die die Liechtensteiner selbst «Koopposition» nennen und die inzwischen fünfzig Jahre dauert?

Um Liechtenstein mit anderen Konkordanzdemokratien vergleichen und die Frage nach politischem Wandel in solchen Systemen für Liechtenstein beantworten zu können, muss man mindestens auf zwei Fragen eine Antwort geben:

1. Welche Faktoren waren ausschlaggebend dafür, dass an die Stelle des einfachen Mehrheitsprinzips konkordante Entscheidungsmechanismen getreten sind?
2. Welches sind die gegenwärtigen Grundlagen bzw. Rechtfertigungsgründe der Konkordanzdemokratie? Wie funktioniert sie?

Darüber hinaus werde ich zwei speziellere, zusammenhängende Fragen behandeln, die mir für Liechtenstein besonders zentral erscheinen:

3. Wie wirken sich die Besonderheiten der Konkordanzdemokratie im Kleinstaat Liechtenstein auf den Parteienwettbewerb aus?
4. Welche Veränderungen beobachten wir in den letzten Jahren im Parteiensystem und welche Rückwirkungen auf die Grundlagen der Konkordanzdemokratie lassen sich beobachten oder sind künftig zu erwarten?

Zunächst werde ich die Entstehung der Allparteienregierung darstellen und in diesem Zusammenhang etwas näher auf das Parteiensystem und die in ihm sich spiegelnden Konflikte zum damaligen Zeitpunkt eingehen, weil hier m. E. die Antwort auf die erste Frage zu suchen ist. Anschliessend werde ich die spezifischen Funktionsmechanismen der liechtensteinischen Regierungskoalition und ihre Verankerung in der politischen Kultur des Landes darstellen. Anschliessend werde ich mich der Frage zuwenden, wie unter diesen Bedingungen der Parteienwettbewerb abläuft. Das Parteiensystem ist auch jener Bereich, in dem in den letzten Jahren etwas in Bewe-

gung geraten ist, auch wenn sich dies (noch) nicht in der Zusammensetzung des Landtags spiegelt. Viele Überlegungen über mögliche Veränderungen des politischen Lebens in der Zukunft kreisen daher um die künftige Parteienlandschaft und die Zusammensetzung des Landtages – und damit natürlich auch um die Frage nach der Zukunft der liechtensteinspezifischen Ausprägung der Konkordanzdemokratie. Diese Debatte wird abschliessend aufgegriffen.

Die Entstehung der Allparteienregierung

Nach dem Anschluss Österreichs fürchtete die Regierung Liechtensteins für die Unabhängigkeit des Landes, und in sofort mit der Schweiz aufgenommenen Gesprächen stellte sich heraus, dass auch diese durch die neu eingetretene Lage beunruhigt war und ihrerseits eine Erklärung von Liechtenstein, d. h. vom Landtag erwartete, dass das Land selbständig bleiben wolle und an seinen Verträgen mit der Schweiz festhalten werde.¹ In einer nichtöffentlichen Landtagssitzung am 15. März 1939 bat der Regierungschef den Landtag um einen entsprechenden Beschluss.² Für die Opposition verweigerte ihr Führer, zugleich Obmann der VU, zunächst die Zustimmung, machte diese aber schliesslich u. a. abhängig von einer proportionalen Beteiligung seiner Partei an der Regierung des Landes in allen Bereichen.³

Nachdem der Regierungschef den Landtag noch darüber informiert hatte, dass aus dem Lande, und zwar aus dem grenznahen Unterland, über Gespräche zur Gründung einer nationalsozialistischen Partei berichtet werde, zeichnete sich die Entscheidungssituation ab.⁴ Noch an demselben Tag gab der Landtag eine Erklärung in dem gewünschten Sinne ab. Einige Tage später – inzwischen hatten Vertreter der beiden Parteien Gespräche geführt – folgte die Parteienvereinbarung, die die Grundlage der liechtensteinischen Parteienkooperation bildete.⁵

¹ Peter Geiger, *Liechtenstein im Jahre 1938*, in: *Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein*, Bd. 88, Vaduz 1990, (3–35) 12.

² Von den fünfzehn Landtagssitzen hatte die Regierungspartei, die Fortschrittliche Bürgerpartei (FBP), elf, die Oppositionspartei «Vaterländische Union» (VU) vier inne.

³ Vgl. Geiger, a. a. O., 13.

⁴ Ebd.

⁵ Vgl. Geiger, a. a. O., 15–19.

Die Vereinbarung⁶ umfasste die konkrete Zusammenarbeit in drei Bereichen:

- In der *Regierung* erhält die Bürgerpartei den Regierungschef und einen ständig amtierenden Regierungsrat, die Vaterländische Union den Regierungschef-Stellvertreter und einen nicht ständig amtierenden Regierungsrat. Beide Parteien stellen je einen Regierungsrat-Stellvertreter.
- Mit einem neu zu schaffenden *Wahlgesetz* wird das *Verhältniswahlrecht* eingeführt. Die erste Wahl nach diesem Gesetz wird auf Januar 1939 vereinbart. Zugleich wird ausdrücklich die Möglichkeit vorgesehen, «dass die Wahl je nach den gegebenen Umständen nach einer Einheitsliste stattfinden kann, um die Befriedung des Volkes, wie es jetzt bezweckt ist, zur Gänze durchzuführen.»
- Der *Proporz* soll auch für die Bestellung von *Kommissionen* und *Gerichten* angewandt werden. (In der Praxis wurden in der Folgezeit auch in den *Behörden* und vor allem bei der *öffentlichen Arbeitsvergabe* Anhänger der Vaterländischen Union mehr als bisher berücksichtigt.)

Als die Verhandlungen in die entscheidende Phase kamen, setzte sich der unerwartet im Land aufgetauchte Thronfolger in Gesprächen mit beiden Parteien für die Forderungen der VU ein. In einer letzten kritischen Phase des Entscheidungsprozesses berief der Verhandlungsführer der VU sich auf die Absprache mit dem Landesfürsten.⁷ Ob seine Mitwirkung entscheidend war, muss offen bleiben. Auf jeden Fall befürwortete er nicht nur in dieser Situation die Koalition, sondern setzte sich in den folgenden Jahrzehnten mehrfach ausdrücklich für ihre Fortsetzung ein.

Anders als in der Schweiz und in Österreich war also die Allparteienregierung hier nicht nur das Ergebnis einer autonomen Entscheidung der Volksvertretung, sondern wurde durch Mitwirkung des in Liechtenstein verfassungsmässig verankerten zweiten Souveräns, des Landesfürsten, unterstützt. Dieser stärkte damit die über die Parteigrenzen und -gräben hinweg kooperationsbereiten Kräfte im Lande.

⁶ Abgedruckt in: Norbert Jansen/Robert Allgäuer/Alois Ospelt (Hrsg.), Liechtenstein 1938–1978, Vaduz 1978, 11.

⁷ Herbert Wille, Landtag und Wahlrecht im Spannungsfeld der politischen Kräfte in der Zeit von 1918–1939, in: Beiträge zur geschichtlichen Entwicklung der politischen Volksrechte, des Parlaments und der Gerichtsbarkeit in Liechtenstein, LPS Bd. 8, Vaduz 1981, (59–215) 182.

Liechtenstein

Am schwersten fiel einigen Exponenten der Bürgerpartei die Zustimmung zum *Proporzwahlrecht*. In der Diskussion um die Unausweichlichkeit dieser Entscheidung schienen die Gegensätze und das gegenseitige Misstrauen der beiden Parteien immer wieder durch.⁸ Ihr Verlauf verdeutlicht zugleich, dass die Bürgerpartei, solange sie Mehrheitspartei war, sich freiwillig nicht zu dieser Wahlrechtsänderung bereit gefunden hätte. Die Umstände des Kompromisses bestätigen die These von Theoretikern der Konkordanzdemokratie, dass dem schwächeren Partner die Erlangung eines Machtanteils nur dann gelingt, wenn er seinerseits über ein Sanktionspotential verfügt.

Das Wahlgesetz von 1939 wurde – als Sicherung gegen weitere Parteibildungen, die die Bürgerpartei als Folge des Verhältniswahlrechts befürchtete – mit einer hohen *Sperreklause* von 18 % ausgestattet, die in der historischen Situation ganz gezielt gegen eine dritte, mit den Nationalsozialisten sympathisierende Partei gerichtet war.⁹ Allerdings stellte man die Wirksamkeit der Bestimmung für diesen Zweck nicht auf die Probe, weil man jede mit einer Wahl verbundene Emotionalisierung der Bevölkerung vermeiden wollte. Man einigte sich nämlich gleichzeitig darauf, die *Landtagswahl 1939* als sogenannte «*stille Wahl*» abzuhalten, d. h. die Regierung erklärte die Kandidaten, die auf einer von den Parteien gemeinsam aufgestellten Liste genannt waren, zu Abgeordneten, da keine weitere Liste vorlag. Die Mandatsverteilung auf die beiden Parteien folgte den Stimmenanteilen der letzten Landtagswahl (1936). Damals hatte die Bürgerpartei 52 % der Stimmen und 11 Sitze und die Vaterländische Union mit 48 % 4 Sitze erhalten. Nach dem neuen Wahlgesetz erhielt die Bürgerpartei nun 8 und die VU 7 Sitze. Da der Fürst für die Dauer des Krieges Neuwahlen aussetzte, wurde das Wahlgesetz von 1939 erstmals in der Landtagswahl von 1945 angewandt. Da seit der letzten Wahl neun Jahre vergangen waren, spricht das in dieser Wahl erzielte Ergebnis von 54,72 % für die FBP und 45,28 % für die VU – bei gleichbleibender Sitzverteilung – für die Konstanz der Parteibindungen der Liechtensteiner.

Die Beschlüsse der gemeinsamen Regierung wurden bis 1945 im Parlament keiner öffentlichen Debatte ausgesetzt. Zwischen 1938 und 1945 war die Parteienkonkurrenz suspendiert. Das Ausmass der Kompromiss-

⁸ Wille, a. a. O., 178 ff.

⁹ Praktisch wirksam wurde sie freilich erst in den sechziger Jahren, und die betroffene Partei klagte erfolgreich vor dem Staatsgerichtshof auf Verfassungswidrigkeit einer so hohen Zugangssperre.

und Konsenssuche, das jene erste Phase charakterisiert, wurde nach dem Kriegsende nicht beibehalten. Es unterstreicht bei aller darüber hinausgehenden Bedeutung der ersten Koalition, dass es sich dabei doch auch um eine Regierung der «nationalen Einheit» handelte.

Das Parteiensystem 1921–1938: Parteipolitische Spaltung

Warum wollte die Partei, die von 1922 bis 1928 selbst Regierungspartei gewesen war, überhaupt dauerhaft das Proporzprinzip und vor allem das Verhältniswahlrecht durchsetzen? Warum setzte sie nicht vielmehr alles daran, die Mehrheit zurückzugewinnen?

Folgt man den Erklärungen, die in der Theorie für die Entstehung konkordanzdemokratischer Entscheidungsmuster angeboten werden, so gehören zu den Voraussetzungen Fragmentierungen oder Segmentierungen der Gesellschaft, die es Parteien schwer oder unerträglich machen, die Anwendung des klaren Mehrheitsprinzips zu akzeptieren, weil sie darin aufgrund der Gegebenheiten eine dauerhafte Benachteiligung sehen. Im Regelfall sind diese Voraussetzungen in konfessionell, sprachlich-kulturell oder ideologisch-politisch (im Sinne eines Klassengegensatzes) segmentierten Gesellschaften gegeben.

Nach diesen Kriterien fehlen in Liechtenstein bei strenger Auslegung die Voraussetzungen für konkordante Entscheidungsmuster. Der Autor der ersten Analyse, die sich mit dem Thema Konkordanz und Konkurrenz in Liechtenstein befasst hat, sah die Gründe nicht in der Segmentierung der Gesellschaft, sondern in der Kleinheit des Landes.¹⁰ Dennoch hat die Forderung der Minderheitspartei nach «proportionaler Beteiligung» an den Staatsgeschäften historische Wurzeln, die als eine *parteipolitische Fragmentierung ohne wirklich ideologischen Gegensatz* charakterisiert werden können.¹¹ Allerdings spielt der Faktor *Kleinstaat* m. E. insofern stark hinein, als die Zuspitzung des parteipolitischen Konflikts wohl nur in einem so kleinen Staat wie Liechtenstein dermassen eskalieren konnte.

¹⁰ Gerard Batliner, Zur heutigen Lage des liechtensteinischen Parlaments, in: LPS Bd. 9, Vaduz 1981, 120 ff.

¹¹ Die Fragmentierungsthese vertritt neuerdings auch Hilmar Hoch, Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie in bezug auf Liechtenstein, in: Liechtensteinische Juristen-Zeitung, 10. (1989), 3, (77–81) 80; er bejaht auch, und darin unterscheide ich mich von ihm, deren ideologischen Charakter.

Liechtenstein

Der Unterschied zwischen Vaterländischer Union, soweit damit die Tradition der Volkspartei angesprochen ist, und Fortschrittlicher Bürgerpartei ist programmatisch, d. h. im Blick auf ihre konkreten Zielsetzungen, gering. Beide würden nach heutigem Verständnis zur Parteifamilie der christlich-konservativen Volksparteien gehören.¹²

Zur Zeit ihrer Entstehung als erste Partei Liechtensteins rekrutierte die Volkspartei (vollständiger Parteiname: «Christlich-Soziale Volkspartei») ihre Anhänger aus allen sozialen Schichten mit einem überproportionalen Anteil von kleinen Gewerbetreibenden und abhängig Beschäftigten, vor allem Saisonarbeiter, die im Baugewerbe in der Schweiz arbeiteten. Bäuerliche Anhänger gewann sie fast ausschliesslich im Oberland. Die Partei war im Oberland entstanden und hatte hier ihre Wählerbasis. Die bäuerliche Bevölkerung des Unterlandes schloss sich dagegen ganz überwiegend der Fortschrittlichen Bürgerpartei an, die entgegen ihrem Parteinamen die konservativere von beiden war. Auch sie wollte eine Partei für alle Stände sein, stützte sich aber schwerpunktmässig auf die bäuerliche Bevölkerung und hatte ihren regionalen Schwerpunkt im Unterland.

Beide Parteien hatten von ihrer Entstehung her insofern ein unterschiedliches Image, als die Volkspartei den Prozess des verfassungsmässigen Umbaus einschliesslich der Verwirklichung der nationalen Unabhängigkeit gefordert und aktiv vorangetrieben hatte. Das politische System der Schweiz und die Schweizer Konservativen dienten ihr als Vorbild, während die Bürgerpartei politische Veränderungen insgesamt eher gebremst hat und nach ihrem Selbstverständnis für einen «gesunden Fortschritt»¹³ eintrat. Die Parteien hiessen daher auch die «Roten» und die «Schwarzen».

Die Minderheitspartei unter dem Namen «Vaterländische Union» entstand 1936 durch Zusammenschluss der Volkspartei mit einer erst 1933 gegründeten neuen politischen Gruppierung, die sich unter dem Namen «Liechtensteiner Heimatdienst» die Erneuerung des politischen Lebens in einem Ständestaat und die Überwindung des Parteiwesens zum Ziel gesetzt hatte. Sie lag mit ihren programmatischen Vorstellungen in einer starken

¹² Vgl. Herbert Wille, Regierung und Parteien. Auseinandersetzung um die Regierungsform in der Verfassung 1921, in: Probleme des Kleinstaates gestern und heute, LPS Bd. 6, Vaduz 1976, 59–118; Helga Michalsky, Die Entstehung der liechtensteinischen Parteien im mitteleuropäischen Demokratisierungsprozess, in: Peter Geiger/Arno Waschkuhn (Hrsg.), Liechtenstein: Kleinheit und Interdependenz, LPS Bd. 14, Vaduz 1990, (223–256) 243 ff.

¹³ Liechtensteiner Volksblatt vom 27. 12. 1918.

Zeitströmung und zeigte sich empfänglich für nationalsozialistische Ideen. Zugleich war ihre Gründung auch eine Reaktion auf den Parteienstreit in Liechtenstein.

Zum Zeitpunkt des Zusammenschlusses war die Volkspartei eine Partei mit Geldsorgen und ohne parlamentarische oder organisatorische Führungspersönlichkeit. Der Zusammenschluss erfolgte nicht wegen programmatischer Übereinstimmung, sondern diente der Zusammenfassung der Kräfte und Anhänger beider Parteien gegenüber der übermächtigen Bürgerpartei. Tradition und eine breite Wählerbasis brachte die Volkspartei ein, der Liechtensteiner Heimatdienst verfügte über ehrgeizige Persönlichkeiten, die die Führung in der neuen Partei übernahmen. Die beiden Parteizeitungen wurden ebenfalls zu einer neuen zusammengelegt, die Redaktion des «Liechtensteiner Heimatdienstes» betreute nun das neugegründete «Liechtensteiner Vaterland».

Das Programm deckte sich weitgehend mit dem der Volkspartei; von den spezifischen Forderungen des Liechtensteiner Heimatdienstes fand die ständische Idee in wenig verpflichtender Form Eingang.¹⁴ Das Gedanken- gut des Liechtensteiner Heimatdienstes, das sich nicht in diesen Rahmen fügte, wurde durch die Fusion mit der Volkspartei nicht programmatisch integriert; es war aber unausgesprochen in einigen Persönlichkeiten präsent und wirkte auch in der Zeitung nach.

Der Parteienfrieden zwischen Bürgerpartei und Vaterländischer Union indessen stützte sich ausschliesslich auf die Volksparteitradition und verlangte die innerparteiliche Abkehr von der vom Heimatdienst eingebrachten Ideologie.

Für die Volkspartei stand der Zusammenschluss mit dem Liechtensteiner Heimatdienst am Ende einer Phase des Niedergangs, die mit dem Regierungswechsel im Jahre 1928 begonnen hatte und mit dem Wahlgesetz von 1932 besiegelt schien, so dass die Änderung dieses Wahlgesetzes als Voraussetzung für jeden Wiederaufschwung angesehen wurde.¹⁵

Wegen einer Betrugsaffäre mit grossem Schaden bei der Landessparkasse, in die Volkspartei-Anhänger verwickelt waren und für die Regie-

¹⁴ «Sie (die VU, H. M.) pflegt ferner das Studium der ständischen Idee und ihrer Anwendbarkeit auf Liechtenstein und verlangt die möglichste Heranziehung der ständischen Organisationen (...) zur wirtschaftlichen und politischen Mitarbeit im Lande.» in: Liechtensteiner Vaterland, Nr. 1 vom 1. 1. 1936; vgl. Arthur Brunhart, 50 Jahre für Liechtenstein, Vaduz 1986, 39 f.

¹⁵ Wille, a. a. O. (Anm.7), 169 ff.

rungsmitglieder und Spitzenmandatäre der Volkspartei mitverantwortlich gemacht wurden, kam es 1928 zu Neuwahlen, in denen die Volkspartei nicht nur ihre Mehrheit verlor, sondern von vorher neun auf vier Mandate zurückfiel, so dass sie auch keinen Einfluss über das sogenannte Landtagsquorum¹⁶ ausüben konnte – eine Situation, die umgekehrt der regierenden Bürgerpartei eine Überlegenheit gab, wie sie die Volkspartei während ihrer Regierungszeit nie besessen hatte.

Die politisch und personell geschwächte Partei wollte sich mit dieser neuen Lage nicht abfinden und eröffnete eine Diskussion sowohl um die *Mandatsdauer* des neugewählten Landtages als auch über die Ungerechtigkeit des Mehrheitswahlrechts, das durch ein *Proporzwahlrecht* ersetzt werden müsse. Das Volk verwarf jedoch eine entsprechende *Verfassungsinitiative*.¹⁷ Durch Festhalten an einer Verfassungsinterpretation, die keine Mehrheit fand, und den Rücktritt ihrer Abgeordneten war sie schliesslich zwischen 1930 und den Neuwahlen 1932 gar nicht mehr im Landtag vertreten.

Der Vertrauensverlust im Zusammenhang mit dem Sparkassenskandal kostete die Volkspartei den Teil ihrer Wähler, die 1922 und 1926 ihre Stimme der Volkspartei als fortschrittsweisender Kraft gegeben hatten, und mit ihrem Verhalten als Minderheitspartei konnte sie diese anscheinend nicht zurückgewinnen. Die parteipolitischen Querelen um Rechtspositionen und der Mangel an Vorschlägen zur Lösung praktischer Probleme haben offensichtlich keine neuen Wähler angezogen. Auch der Umstand, dass die Partei nun keinen Zugang mehr zu staatlichen Ressourcen hatte, d. h. keinerlei Vergünstigungen mehr gewähren konnte, liess manchen früheren Anhänger zur Bürgerpartei wechseln.

Auf der anderen Seite standen diejenigen Anhänger der Volkspartei, die in den Entscheidungen der Regierungsmehrheit und nicht zuletzt in der Entschlossenheit, mit der die Bürgerpartei ihre Mehrheit auch dazu nutzte, ihren Anhängern Stellen und Arbeit zu verschaffen, eine ungerechtfertigte Zurücksetzung ihrer selbst sahen. Sie fühlten sich von der nun so mächtigen Bürgerpartei politisch und moralisch, materiell und sozial an den Rand

¹⁶ Die liechtensteinische Verfassung bestimmt, dass der Landtag handlungsfähig ist, wenn zwei Drittel seiner Mitglieder anwesend sind. Obwohl als verfassungsrechtlich fragwürdig kritisiert, wird diese Bestimmung von der Minderheit dazu benutzt, durch «Auszug» die Regierungsmehrheit handlungsunfähig zu machen, um damit Kompromissverhandlungen und gegebenenfalls die Auflösung des Landtages zu erzwingen. Batliner, a. a. O., 59–62, 145 f.

¹⁷ Vgl. Paul Vogt, 125 Jahre Landtag, Vaduz 1987, 238; Wille, a. a. O. (Anm. 7), 165–168.

gedrückt, und sie reagierten darauf mit einem trotzigem Selbstbehauptungswillen und indem sie nun ihrerseits gegen die herrschende Mehrheit enger zusammenrückten. Innerhalb der Parteienhängerschaft entstand eine Solidarität, die aus dem gemeinsamen Gefühl der gruppenmässigen Benachteiligung gestärkt wurde und zu einem ausgeprägten Misstrauen gegenüber den Anhängern der anderen Seite führte. Diese Haltung sowie die soziale Abkapselung wurden durch die Folgen der Wirtschaftskrise über Jahre verstärkt. Viele waren auf Unterstützung angewiesen, und das Gefühl – nicht immer begründet –, man bekomme sie nicht wegen seiner Parteizugehörigkeit, verstärkte die Verbitterung bis hin zur Feindseligkeit. Auch Sozialneid wurde sicher des öfteren politisch verkleidet. Die Partei ihrerseits bestätigte und nährte diese Haltung. In der Auseinandersetzung um Majorz- und Proporzwahlrecht wurde in den Plakaten eine unmittelbare Beziehung zwischen Wahlrecht und materieller Teilhabe suggeriert, indem dort das Teilen und Nichtteilen von Brot und Wurst dargestellt wurde.¹⁸

Und auf der Gegenseite entstand aus der Gewissheit, auf der richtigen Seite zu stehen und immer treu zum Vaterland gestanden zu haben, ein Gefühl der Überlegenheit, das sich auch auf den Umgang mit Angehörigen der anderen Gruppe auswirkte. Hinzu kam die Überzeugung, nach den Oppositionsjahren nun auch einen Vorteil verdient zu haben. Wenn Parteibindung und Gratifikation einander nicht entsprachen, bildeten auch hier Neid und Misgunst einen Antrieb für Abgrenzungsverhalten.

Im Mark getroffen wurde die Volkspartei durch eine vom Landtag 1932 beschlossene und vom Volk bestätigte *Änderung der Landeswahlordnung*, die bereits für die Landtagswahl 1932 galt.¹⁹ Die neue Ordnung bestimmte, dass in einem ersten Wahlgang in zehn der elf Gemeinden jeweils ein Abgeordneter zu wählen sei. In einem zweiten Wahlgang waren fünf weitere Abgeordnete in einem neu geschaffenen, das ganze Land umfassenden Wahlkreis zu wählen – einer für das Unterland und vier für das Oberland, damit sich am Verhältnis zwischen Mandaten für das Oberland und das Unterland nichts änderte. Die Bürgerpartei begründete die Änderung damit, dass die Gemeindebindung der Abgeordneten verstärkt und die Parteibindung zurückgedrängt werden solle.²⁰

¹⁸ Brunhart, a. a. O., 32 f.

¹⁹ Wille, a. a. O. (Anm. 7), 169 f.

²⁰ Inhalt und Ergebnis der Volksabstimmung vom 14. 2. 1932 bei Vogt, a. a. O., 240; zur Begründung und politischen Bedeutung ausführlich Wille, a. a. O. (Anm. 7), 168–170, 190–196.

Liechtenstein

Die Regierungsmehrheit knüpfte damit an die Position an, die sie in der Diskussion um die Proporzwahlinitiative der Volkspartei im Jahre 1930 vertreten hatte. Sie hatte das Proporzwahlrecht mit der Begründung abgelehnt, dass es die Parteibildung fördere. Genau diese aber sei schädlich, wie die Parteienkämpfe und -zersplitterung in vielen Staaten Europas zeigten. Auch entfielen für Liechtenstein alle Gründe, die eventuell ein Proporzwahlrecht rechtfertigen könnten.

Die Volkspartei kämpfte mit allen Mitteln gegen dieses Gesetz, das ihre Wahlchancen dauerhaft zu minimieren drohte, denn ihre Wahlchancen hingen eng mit der Existenz des Wahlkreises Oberland zusammen. Die Wahlrechtsänderung begünstigte die Bürgerpartei und war geeignet, deren Mehrheit auf unabsehbare Zeit zu «zementieren» und die Volkspartei zur Splitterpartei herabsinken zu lassen.

Dieses Wahlrecht, das die Bürgerpartei als Sieg der Überparteilichkeit darstellte, zwang die Volkspartei, sich nun auf das Proporzwahlrecht festzulegen, da nur dieses eine klare Alternative zum bestehenden Wahlrecht darstellte. Erst die *Wahlrechtsänderung von 1932* schuf also den institutionellen Konflikt, der 1938 in der «innerpolitischen Befriedung» beigelegt worden ist.

Eine weitere Verschärfung der Auseinandersetzung bedeutete die Gründung des Liechtensteiner Heimatdienstes (LHD) im Oktober 1933. Grundsätzlich waren hier Bürgerpartei und Volkspartei herausgefordert, aber Friedensangebote der Volkspartei an die Bürgerpartei waren anscheinend mit zu hohen Forderungen verbunden. Zur Annäherung von Volkspartei und LHD kam es im Zusammenhang mit einer gemeinsam lancierten *erneuten Proporzinitiative* im Jahre 1935, die wiederum scheiterte. Deren Ergebnis bestätigte jedoch, dass es für Volkspartei und Liechtensteiner Heimatdienst vorteilhaft sein würde, wenn sie ihre Kräfte bündelten. Die Gründung der Vaterländischen Union erfolgte rechtzeitig vor den Landtagswahlen 1936, aber wie zu erwarten, errang sie nur vier Mandate – dies aber auf der Grundlage von knapp 48 % der Wählerstimmen.

Alle Auseinandersetzungen spielten sich vor allem in den Parteizeitungen ab, die den jeweiligen Parteistandpunkt heftig verfochten und gegeneinander Stimmung machten. Auch im Zusammenhang mit der strafrechtlichen Verfolgung des Sparkassenskandals wurden lange Zeit die Leidenschaften geschürt.

In diesem Klima wurden die Bürger fast zwangsläufig auf eine der beiden Seiten gedrängt, wenn sie sich nicht voller Abscheu von der Politik über-

haupt abwandten. Was in den öffentlichen Auseinandersetzungen sich abspielte, das hatte seine Entsprechung auf der Ebene der sozialen Beziehungen bis hin zu dem Widerspruch zwischen Friedensappellen und Rechthaberei auf der politischen und zwischen Sehnsucht nach Beendigung des Parteienstreits und Wahrung oder Erlangung des eigenen Vorteils auf der individuellen Ebene:

Der Fall Liechtensteins zeigt, dass auch parteipolitische Polarisierungen, die nicht als ideologische Spaltungen interpretiert werden können, die Ursache von Gesellschaftsspaltungen sein können und dass derartige Spaltungen ihren historischen Zusammenhang ebensolange überleben können wie Klassenparteien wirkliche Klassenauseinandersetzungen.

Die liechtensteinische Koalition und ihre Verankerung in der politischen Kultur des Landes

Die Grundelemente der Koalition sind heute im Prinzip noch dieselben wie in der ersten Parteivereinbarung von 1938. Das hat sicher auch etwas damit zu tun, dass das Parteiensystem im Kern über fünf Jahrzehnte unverändert geblieben ist: Stets waren nur zwei annähernd gleich starke Parteien im Landtag vertreten; mit Ausnahme einer Wahlperiode, in der die Mehrheit neun von fünfzehn Mandaten errang, trennte die beiden Parteien stets nur ein Mandat.

Das Kernstück der liechtensteinischen Koalition bildet der *freiwillige Proporz* bei der *Regierungszusammensetzung*, der Besetzung der *Gerichte* (u. a. Staatsgerichtshof und Verwaltungsbeschwerdeinstanz), der Verwaltungs- und Aufsichtsräte der vier *Landesinstitute* (Landesbank, Kraftwerke, AHV, Gasversorgung) sowie bei den zahlreichen *Kommissionen* und *Beiräten*.

Die Mehrheitspartei stellt seit 1965 ausser dem Regierungschef, der zugleich Inhaber mehrerer wichtiger Ressorts ist, zwei halbamtliche Regierungsräte mit einem kleineren Aufgabenfeld, der Minderheitspartei stehen zwei Regierungsräte zu, ein hauptamtlicher mit einem dem Regierungschef vergleichbaren Aufgabenumfang und ein halbamtlicher. Der hauptamtliche Regierungsrat ist zugleich Regierungschef-Stellvertreter. Mehrheits- und Minderheitspartei verteilen die Regierungsämter immer nach demselben Schlüssel, wobei die Auswahl der Amtsträger von den Parteien getroffen wird. Darüber hinaus ist in der Verfassung bereits die Vertretung von Ober- und Unterland festgelegt. Im Unterschied zur Zauberformel, nach

der der schweizerische Bundesrat bestellt wird, wechseln die Personal-«anrechte» hier entsprechend den Landtagsmandaten der Parteien.

Seit 1970, als es zum ersten Mehrheitswechsel nach über vierzig Jahren kam, finden nach Landtagswahlen regelmässig *zwischenparteiliche Verhandlungen* statt, die mit einer *Koalitionsvereinbarung* abgeschlossen werden. Vor 1970 wurden die Absprachen nicht nach jeder Wahl offiziell bekräftigt; wichtig war die Erneuerung der Koalition dann, wenn die Neuwahlen durch vorzeitige Landtagsauflösung notwendig geworden waren. In diesen Fällen wurde auch der Fürst in die Verhandlungen eingeschaltet.²¹

Charakteristisch für die liechtensteinische Koalition ist, dass sie *kein gemeinsames Regierungsprogramm* einschliesst. Beide Parteien ziehen es vor, in den von ihnen besetzten Ressorts eigene Programmvorstellungen zu verwirklichen, ohne auf programmatische Ziele des politischen Gegners verpflichtet zu sein.

Die Gestaltungsfreiheit der Minderheit wird freilich dadurch eingeschränkt, dass jedes Vorhaben, das dem Landtag vorgelegt wird, von der Regierung mit einfacher Mehrheit beschlossen werden muss. Die Mehrheitspartei entscheidet also darüber, welche Vorhaben der Minderheitspartei in den Landtag gelangen. Umgekehrt hat die Minderheitspartei als Druckmittel bzw. als Instrument der Verweigerung, in jedem Fall aber nur als *ultima ratio*; die Möglichkeit, durch Fernbleiben die Regierung beschlussunfähig zu machen, da Entscheidungen nur bei Anwesenheit von vier der fünf Regierungsmitglieder getroffen werden können. Beide Regelungen zusammen bewirken, dass die Mehrheit stark ist, dass sie aber dieses letzte und einzige Mittel der Opposition doch fürchten muss.²² Die gegenwärtige Regierungszusammenarbeit ist dadurch gekennzeichnet, dass ein Mehrheitsbeschluss des Regierungskollegiums nur den Weg einer Vorlage ins Parlament ebnet, aber noch keine Zustimmung in der Sache signalisiert.

Trotz teilweise kontroverser Landtagsdebatten begünstigen eine Reihe von Faktoren – u. a. Vernehmlassungsverfahren, andere Mehrheitsverhältnisse in den Gemeinden, unterschiedliche Parteizugehörigkeiten von Gemeindevorstehern und Gemeinderatsmehrheit, die direkten Volksrechte und die geringen Unterschiede zwischen den Parteien – Kompromisslösungen, wenn ein Vorhaben mehrheitlich gewollt wird. Freilich

²¹ Vgl. Batliner, a. a. O., 142 f.; Jansen u. a., a. a. O. (Anm. 6).

²² Im Regierungsquorum wird daher ebenso wie im Landtagsquorum ein institutioneller Zwang zur Konkordanz gesehen. Batliner, a. a. O., 145 f.

kommt es auch hier zu Vertagung bzw. Nicht-Entscheidung wie bei den Vorhaben, die von vornherein auf starke Gegnerschaft stossen oder deren Ausrichtung kontrovers ist.

Den Vorstellungen von *Konkordanz* entspricht es, dass beide Parteien am Entscheidungsprozess direkt beteiligt sind und ihre Positionen in allen entscheidenden Gremien selbst vortragen können. Es bedeutet, dass nach einem Kompromiss gesucht wird, aber es bedeutet nicht, dass dieser in jedem Fall gefunden wird. Regierungsbeschlüsse und Parlamentsentscheidungen kommen schliesslich mit Mehrheit zustande, und da eine der beiden Regierungsparteien die Mehrheit hat, kann sie sich gegebenenfalls durchsetzen.²³

Da Mehrheit und Minderheit mit dem Wahlergebnis zahlenmässig feststehen, ist es nicht verwunderlich, dass die *Fraktionsdisziplin*, aus den Reihen der Minderheitspartei als Fraktionszwang angeprangert, in der politischen Auseinandersetzung immer wieder einmal zum Thema gemacht wird.

Erst die Entscheidung, dass die gesamte Regierung im Landtag anwesend ist und jeder Ressortinhaber sein Ressort selbst vertritt (seit 1971 praktiziert) und nicht nur der Regierungschef im Landtag auftritt, eröffnete die Möglichkeit eines parlamentarischen Schlagabtauschs zwischen den Fraktionen und den Ressortinhabern der jeweils anderen Partei. Das darin liegende Element parlamentarischer *Kontrolle «übers Kreuz»* (Allgäuer) wird wegen mangelnder Konsequenz freilich nicht sehr hoch veranschlagt.²⁴

Die praktizierte Form der Regierungszusammenarbeit wird im Sprachschatz der Politiker auch als *«Koopposition»* bezeichnet, während der Begriff Konkordanz nicht gebräuchlich ist.²⁵

Die Koalition ist heute selbst eine Art Institution. Das zeigt sich am deutlichsten daran, dass die Mehrheitspartei die Koalition praktisch nicht aufkündigen kann. Der Vorwurf, sie wolle *«Machtpolitik»* betreiben, d. h. von ihrem Mehrheitsrecht uneingeschränkt Gebrauch machen, soweit es die Verfassung zulässt, liesse nicht auf sich warten, und er würde sofort Glau-

²³ Vgl. René A. Rhinow, Grundprobleme der schweizerischen Demokratie, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Bd. 103 (1984), 2, (111-273) 246 f.

²⁴ Vgl. Thomas Allgäuer, Die parlamentarische Kontrolle über die Regierung im Fürstentum Liechtenstein, LPS Bd. 13, Vaduz 1989, 357 ff.; früher schon Batliner, a. a. O., 155 f.

²⁵ Vgl. Batliner, a. a. O., 144; Allgäuer, a. a. O., 357-359. Es handelt sich hierbei nicht um eine Bereichsopposition, wie sie in Österreich zu Zeiten der ersten grossen Koalition praktiziert wurde, um beiden Koalitionspartnern die Möglichkeit zu geben, in bestimmten Domänen besondere Interessen ihrer Anhängerschaft zu vertreten.

ben finden, weil dies für die Mehrheit der Bevölkerung der einzig vorstellbare Grund für einen solchen Schritt wäre. Auch die Minderheitspartei hat, obwohl sie nach Wahlen gern den gegenteiligen Eindruck erweckt, kaum eine echte Wahlmöglichkeit in der Koalitionsfrage. Ein Verzicht auf die Mitarbeit in der Regierung wäre für sie nur lohnend, wenn sie hoffen könnte, wegen dieses Schrittes bei der nächsten Wahl die Mehrheit zu erringen. Gerade dies ist jedoch bei der vorherrschenden Einstellung der Bevölkerung unwahrscheinlich, so dass ihr vor allem die sicheren Nachteile einer Aufkündigung der Koalition vor Augen stehen: Ausschluss von Regierungsinformationen, Mitbestimmung bei Entscheidungen, Mitsprache bei Stellenbesetzungen sowie Ressourcen des Regierungsapparates und der Verzicht auf die Möglichkeit, dass Personen sich für die Übernahme der Mehrheitsposition profilieren können.²⁶

Natürlich hält nicht nur die Interessenlage der Minderheitspartei die Koalition am Leben. Folgt man den offiziellen Begründungen, so halten beide Parteien aus «staatspolitischer Verantwortung» an der Koalition fest. Was ist damit gemeint?

Als «Konkordanzzwänge» politischer Art werden die Notwendigkeit aussenpolitischer Geschlossenheit, die Sicherung der inneren politischen Stabilität und steigender Problemlösungsbedarf bei gleichzeitig begrenzter Zahl an politischen Führungskräften angesehen; ein weiterer Zwang ergibt sich aus der gesellschaftlichen Verflochtenheit der Politik. Als institutionelle Zwänge wirken die Anwesenheitsregelungen in Landtag und Regierung sowie die Volksrechte.²⁷

Auch die meisten Bürger befürworten diese Zusammenarbeit, und viele Äusserungen belegen, dass sie «Parteienstreit» und speziell die Wahlkampfkonfrontation ablehnen. Das Bewusstsein, dass man in einem sehr kleinen Land lebt, in dem die politischen Differenzen nicht nur aus Klugheit und Taktik gering gehalten werden, sondern tatsächlich gering sind, verbinden sich mit einer erkennbaren Abneigung gegen Konkurrenzmechanismen und Mehrheitsentscheidungen überhaupt.

Gleichzeitig erwarten sie aber ebenso mehrheitlich Unterstützung ihrer sehr persönlichen Anliegen durch die Amtsträger ihrer Partei sowie Schutz ihrer Interessen. Nicht zuletzt diese Verflechtungen zwischen Politik und

²⁶ Allgäuer, a. a. O., 359; Batliner, a. a. O., 148; für die Schweiz ganz ähnlich Rhinow, a. a. O., 240.

²⁷ Batliner, a. a. O., 145–149.

Gesellschaft werden durch die Koalition vor allzu starker Einseitigkeit bewahrt und vielleicht auf ein erträgliches Mass eingeschränkt, was zum sozialen Frieden beiträgt. Die Patronage selbst ganz beseitigen zu wollen, dürfte in einem Staat, der so klein und in dem der Patronagegedanke so eng mit den Parteien verbunden ist wie in Liechtenstein, unmöglich sein, zumal es sich hier um den Lebensnerv einer eher traditionellen Parteibindung handelt.

Parteienwettbewerb unter den Bedingungen einer Allparteienregierung

Die Regierungsmitwirkung beider im Landtag vertretenen Parteien ist kein Hemmnis für den Parteienwettbewerb, für die Minderheitspartei ist sie sogar eine, wenn nicht die entscheidende Voraussetzung, um die personelle und sachliche «Regierungsfähigkeit»²⁸ unter Beweis stellen zu können.

Da die Verteilung der Ämter davon abhängt, ob eine Partei Mehrheits- oder Minderheitspartei ist, sind die Wahlen für die Parteien trotz «Dauerkonkordanz» von entscheidender Bedeutung für ihren Machtanteil; umgekehrt entscheidet der Wähler darüber, welche der beiden Parteien in der kommenden Wahlperiode den Regierungschef stellen und «die Hauptverantwortung» tragen soll.

Allerdings sind die Wahlmöglichkeiten des Bürgers in mehrfacher Hinsicht eingeschränkt. Er kann durch seinen Wahlentscheid eine Partei nicht von der Regierung ausschliessen, er kann auch nicht darüber entscheiden, ob ihm die konkrete Zusammenarbeit zusagt, ob sie z. B. zu intransparent, zu eng oder in den Sachthemen zu einseitig ist oder ob ihm das Ausmass der institutionalisierten Kontrolle genügt oder nicht. Angesichts dieser Auswirkungen wundert es nicht, dass am Parteienwettbewerb in Konkordanzdemokratien einerseits kritisiert wird, die «regulative Rolle des Wählerstimmenmarktes» sei «deutlich zurückgedrängt»²⁹, andererseits betont wird, dass auch in Konkordanzdemokratien die Parteien sich in einer Konkurrenzsituation befänden.³⁰

²⁸ Allgäuer, a. a. O., 359.

²⁹ Lehmbruch in diesem Band.

³⁰ Hans Peter Fagagnini, Auf dem Weg zur modernen politischen Kommunikation, in: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft, Bd. 29 (1989), (217–240) 221.

Liechtenstein

Kirchheimer hat schon in den sechziger Jahren den Unterschied zwischen Parteienkonkurrenz und Opposition hervorgehoben: Zwar sei jede Opposition auch Konkurrenz, aber bei weitem nicht jede Konkurrenz gewährleiste auch Opposition.³¹ Er nahm damit Bezug auf die allmähliche Reduzierung der Oppositionsfunktion, wenn sich die Parteien zu Volksparteien entwickeln. Konkordanzmechanismen spielten in diesen Überlegungen keine Rolle.

Obwohl sie mit mehr oder weniger umfangreichen Wahlprogrammen aufwarten, bieten die beiden traditionellen Parteien Liechtensteins keine programmatischen, sondern ausschliesslich personelle Alternativen. Allerdings betonen sie in ihren Wahlreden, dass unterschiedliche Personen in der Konsequenz auch zu unterschiedlicher Politik führten.

Opposition meint aber eben nicht nur Unterschiede in der Umsetzung von Programmen, sondern Alternativen, die schon auf der Ebene der Zielsetzung eindeutig erkennbar sind. Insofern führt der Begriff Opposition im politischen Sprachgebrauch der Liechtensteiner in die Irre. Die oppositionellen Verhaltensweisen im Landtag, die von beiden Fraktionen gegeneinander praktiziert werden, sind nicht Konsequenz alternativer politischer Profile. Die Mängel in der Wahrnehmung der Kontrollfunktion durch die Minderheitspartei wurden schon erwähnt.

Der Wettbewerb der beiden traditionellen Parteien besteht in der Hauptsache aus *Erfolgsbilanz der Regierungstätigkeit* – allenfalls angereichert durch Kritik an der Arbeit des Koalitionspartners – in Verbindung mit der *Präsentation von Personen*.

Das liechtensteinische Parteiensystem – dabei richtet sich der Blick zunächst nur auf die beiden Landtagsparteien – ist in dieser Alternativlosigkeit seit dem Siegeszug der Volksparteien in anderen Ländern nicht mehr so ungewöhnlich wie vorher. Die liechtensteinischen Parteien waren aber nur nach ihrer programmatischen Ausrichtung und der Sozialstruktur ihrer Anhängerschaft Volksparteien. Adressaten waren in der Regel die Anhänger bzw. Mitglieder und Wähler, zwischen denen es keine genaue Abgrenzung gibt.

Dennoch fällt auf, dass der Parteienwettbewerb sich zu einem Zeitpunkt – Ende der sechziger Jahre – verschärfte (die damalige Minderheitspartei ging voran), als es in anderen Staaten zu Verschiebungen der Mehrheitsver-

³¹ Otto Kirchheimer, Deutschland oder Der Verfall der Opposition, in: ders., Politische Herrschaft, Frankfurt/Main, 1967, (58–91) 58.

hältnisse kam, die die Auflockerung der traditionellen Parteimilieus anzeigten.³²

Seit dem Beginn der Regierungszusammenarbeit im Jahre 1938 hat es dreimal – 1970, 1974 und 1978 – einen Wechsel der Mehrheitsverhältnisse gegeben. 1970 verlor die Fortschrittliche Bürgerpartei (FBP) nach 32 Jahren ihre Mehrheitsposition an die Vaterländische Union (VU). Bereits vier Jahre später, 1974, kehrte sie in die führende Regierungsposition zurück – allerdings nur für eine Legislaturperiode. Seit 1978 ist die VU die führende Regierungspartei; sie hat diese Stellung in vier aufeinanderfolgenden Wahlen behauptet, zuletzt in den Neuwahlen im März 1989 nach einer vorzeitigen Landtagsauflösung.

Seit der letzten Landtagswahl sitzen in dem von 15 auf 25 Abgeordnete vergrößerten Landtag 13 Abgeordnete der VU und 12 Abgeordnete der FBP. Die einzige weibliche Abgeordnete – die Frauen haben erstmals in der Landtagswahl 1986 das aktive und passive Wahlrecht auf Landesebene ausgeübt – gehört der Minderheitspartei an. Die VU erhielt 47,1 % der Stimmen, die FBP 42,1 %.

Den beiden weiteren Parteien, die zur Landtagswahl angetreten waren, der Freien Liste (FL), die sich zum zweitenmal bewarb, und der erstmals kandidierenden Überparteilichen Liste (ÜLL), gelang der Sprung in den Landtag nicht. Die FL erhielt 7,6 %, die ÜLL 3,2 % der Stimmen. Zur Teilnahme an der Mandatsverteilung muss eine Partei jedoch 8 % der Stimmen im ganzen Land erhalten, die FL hatte diese Hürde nur im Oberland mit 8,1 % der Stimmen genommen. Zusammen errangen die beiden kleinen Parteien immerhin fast 11 % der Wählerstimmen.

Da im Parlament nie mehr als zwei Parteien vertreten waren, kann von einem Zwei-Parteien-System gesprochen werden, obwohl nach 1945 vier weitere Wahlgruppierungen oder Parteien gegründet wurden, die sich vergeblich um Mandate beworben haben. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang die *Christlich-Soziale Partei (CSP)*, die 1962, 1966, 1970 und 1974 kandidierte und deren Klage gegen die Mandatsverteilung im Anschluss an die Landtagswahl von 1962, in der sie 10,09 % der Stimmen

³² Sehr kritisch gegenüber den Parteien in diesem Zusammenhang Batliner, a. a. O., 157–160. Ob der Mehrheitswechsel im Jahre 1970 auf solche Veränderungen auch in Liechtenstein schliessen lässt, ist angesichts des minimalen Stimmenunterschieds (30 Listenstimmen) eher zweifelhaft. Auch die Herabsetzung des Wahlalters auf 20 Jahre kann angesichts des Wahlergebnisses kaum in diesem Sinne interpretiert werden.

Liechtenstein

erhalten hatte, die damals noch gültige Sperrklausel von 18% zu Fall brachte. An deren Stelle trat 1973 die 8%-Klausel.

Die traditionellen Parteien werden also durch das *Wahlrecht* begünstigt; sie haben ausserdem den Vorteil, dass sie durch die Dauerkoalition einen Regierungsbonus erhalten; darüber hinaus haben allein sie die Möglichkeit der permanenten Selbstdarstellung, denn die beiden liechtensteinischen Zeitungen sind *Parteizeitungen*, die zudem durch Anzeigen der Landesregierung (parallel in beiden Parteizeitungen) kräftig subventioniert werden. Da es darüber hinaus keine weitere, parteineutrale Zeitung gibt, entfällt jede Berichterstattung über dritte und weitere Parteien, sie werden praktisch totgeschwiegen.

Da die Zeitungen in Liechtenstein das einzige Medium sind, kann in der Mediensituation vielleicht die nachhaltigste Benachteiligung neuer Parteien gesehen werden. Der Zugang zum Wählerstimmenmarkt ist auf diese Weise sehr eingeschränkt.

Die Formen des Parteienwettbewerbs in Liechtenstein sind insgesamt sehr konservativ: 1. weil das Fernsehen (und Radio) als Medium entfällt; 2. weil die Printmedien, die das Sprachrohr der Parteien ausserhalb der Wahlkampfzeit sind, Parteizeitungen sind; 3. weil der Anteil an persönlicher Wahlkampfkommunikation sehr hoch ist. Dieser letzte Aspekt ist vor allem durch die Kleinheit begründet; die analoge Ausprägung bei beiden Parteien ist jedoch nur als Folge der gemeinsamen Regierungsbeteiligung möglich. Im Zentrum der meisten Wahlveranstaltungen stehen jeweils ein Regierungsmitglied, meist Regierungschef oder Regierungschef-Stellvertreter, der Parteipräsident sowie ein Spitzenrepräsentant der jeweiligen Landtagsfraktion. Obwohl die direkte Kommunikation zwischen Partei und Wählern neuen Konkurrenten eine annähernd gleiche Chance zu bieten scheint, sind sie auch hier eindeutig im Nachteil, weil der Multiplikationseffekt der Zeitungsberichterstattung für sie entfällt. Sie haben bereits Schwierigkeiten, ihre Veranstaltungen allgemein bekannt zu machen. Mundpropaganda ist im kleinen Liechtenstein jedoch noch ein einigermaßen wirksames, wenn auch mühsames Instrument der Gegensteuerung.

Die Rahmenbedingungen haben dazu geführt, dass in Liechtenstein der Schwerpunkt der nicht anhängerbezo-genen Wahlwerbung noch immer auf Druckerzeugnissen (Broschüren) unter Zuhilfenahme von kommerziellen Werbeagenturen bzw. Know-how aus der Produktwerbung liegt. Mit eigenen «Flugblättern» und Publikationen, die über Postwurfsendun-

gen verbreitet werden, versuchen die kleinen Konkurrenten, hier mit weniger professionellen Eigenprodukten ebenfalls präsent zu sein.

Am ehesten können Gruppierungen, die neu in den Parteienwettbewerb eintreten, mit *Initiativen* oder dem *Referendum* auf sich aufmerksam machen. FL und ÜLL haben diesen Weg beschritten, zum Teil fanden die entsprechenden Initiativen vor der parteimässigen Organisation statt. Trifft eine dritte Kraft jedoch kein wirkliches Bürgerinteresse, so läuft sie sich sehr schnell mit diesem Instrument tot und entmutigt ihre potentiellen Wähler.

Der Weg der ÜLL von der Bürgerinitiative über den Vaduzer Gemeinderat hin zu dem Wunsch, auch auf der Landesebene mitwirken zu können, ist ein Novum, und man wird abwarten müssen, ob sich daraus womöglich ein Modell entwickelt, das Nachahmer findet. Die ÜLL verzichtet ausdrücklich auf ein Programm, das ihre politische Arbeit einengen könnte. Sie will als Verstärker wichtiger aktueller Themen wirken und versteht sich als Kontrollelement, indem sie die Routine und Intransparenz der bisherigen «Parteienmauschelei» durch Mitwirkung an Entscheidungsprozessen durchbricht. Sie ist insofern nicht gegen die Koalition, aber für ihre Belebung durch neue kritische Kräfte. Von importierten parteipolitischen Vorbildern distanziert sie sich ausdrücklich. Sie versteht sich als unmittelbare Antwort auf landesspezifische Fehlentwicklungen, die sie mit landesspezifischen Mitteln angehen will.³³

Die Initiatoren der Freien Liste sind auf verschiedenen Wegen, d. h. über verschiedenartige politische Probleme zur Politik gekommen, ehe sie sich in der Freien Liste als Partei organisierten. Gleichberechtigung von Mann und Frau, Umweltschutz und Ausbau der Demokratie in Liechtenstein stehen dabei im Vordergrund. Mit der ÜLL teilt die Freie Liste die Absicht, verkrustete Strukturen aufzubrechen. Auch sie strebt eher eine Öffnung und Reform der Konkordanz an als deren Abschaffung. Darüberhinaus will sie ausdrücklich der Politik neue Impulse in den erwähnten Feldern, aber auch im Bereich der Sozialpolitik geben. Die Mehrheit der Aktivisten dieser Partei hat in der Schweiz oder Österreich studiert, sie betrachten die politischen Verhältnisse in ihrem Lande auch vor dem Hintergrund der politischen Entwicklung in den Nachbarstaaten und als Angehörige einer

³³ Ich stütze mich hier auf ein Gespräch mit Dr. Rainer Ospelt im Oktober 1989. Vgl. auch seinen Beitrag in diesem Band.

neuen Generation, die sich von den tradierten Parteibindungen ihrer Familien gelöst haben.

Als Verfechter einer Basismobilisierung und der Stärkung direktdemokratischer Elemente stehen sie nach Selbstverständnis und Urteil des ausenstehenden Beobachters in einer westeuropäischen politischen Strömung, und insofern könnte ihre Existenz zugleich die Einbindung Liechtensteins in einen europäischen Prozess anzeigen.³⁴

Veränderungen des Parteiensystems – Rückwirkungen auf die Koalition?

Auch in Liechtenstein vollzieht sich der *Strukturwandel*, der in anderen Staaten zur Lockerung bzw. Auflösung traditioneller Parteibindungen geführt hat.³⁵ Solange jedoch neben den etablierten Parteien keine neue Konkurrenz auftrat, gab es auch keinen Indikator für diese Veränderungen.

Vor allem die Gründung der FL und ihre Wahlerfolge legen den Schluss nahe, dass ein Teil der Bürger eine Ausdifferenzierung des Parteiensystems in folgende Richtung unterstützt: verstärktes Gewicht neuer Themen im Aufgabenkatalog der Regierung über die von den Regierungsparteien bisher vollzogenen Anpassungen hinaus (*Themenwandel*). Dabei ist es natürlich möglich, dass die FL sich in der Rolle als Impulsgeber für die Regierungsparteien erschöpft, aber genausogut könnten die Wähler ihr bei der nächsten Landtagswahl über die 8%-Hürde helfen.

Wenn elf Prozent der Wähler andere als die beiden im Landtag vertretenen Parteien wählen, so kann von einer Integrations- und Leistungsschwäche der traditionellen Parteien noch nicht die Rede sein. Aussagekraft hätte das Ergebnis in dieser Hinsicht nur, wenn es einen längeren Aufwärtstrend bestätigte. Das kann man jedoch nicht daraus entnehmen, dass der Anteil dieser Wähler zwischen den beiden letzten Wahlen von 7,06 % auf 10,8 % gestiegen ist. Der Stimmengewinn der Freien Liste ist mit etwas mehr als einem halben Prozent sogar geringer ausgefallen, als Beobachter erwartet hatten. Sicher ist die Konkurrenz der ÜLL einer der Gründe.

³⁴ Grundlagen sind Wahl- und Informationsmaterial sowie Besuche von Parteiveranstaltungen.

³⁵ Vgl. Anton Pelinka/Fritz Plasser, *Compared to What? Das österreichische Parteiensystem im internationalen Vergleich*, in: dies. (Hrsg.), *Das österreichische Parteiensystem*, Wien usw. 1988, (17–34) bes. 30 ff.; für die Schweiz Ulrich Klöti/Franz-Xaver Risi, *Neueste Entwicklungen im Parteiensystem der Schweiz*, in: Pelinka/Plasser, a. a. O.

Andererseits hätte die FL als alleinige «Oppositionspartei» nicht alle Stimmen erhalten, die an die ÜLL gegangen sind. Es ist auch nicht ausgemacht, dass eine gemeinsame Liste von FL und ÜLL ebenfalls knapp 11% erreicht hätte. Die Wähler beider Parteien können also nicht als Block betrachtet werden. Die Wahlmöglichkeit zwischen FL und ÜLL hat jedoch zu einer genaueren Eingrenzung des Wähleranteils geführt, der gegenwärtig tatsächlich die Ziele der FL unterstützt. Im übrigen ist es zu früh für Prognosen über die Perspektiven der neuen Parteien, man wird weitere, vor allem normale (d. h. nicht vorgezogene und daher von den Parteien weniger auf Polarisierung ausgerichtete) Wahlen abwarten müssen.

Die Lockerung traditioneller Parteibindungen bemisst sich freilich nicht nur an den Stimmen für eine neue politische Kraft, sondern auch an den Reaktionen darauf und an dem Umgang mit denjenigen, die sich ganz öffentlich von ihren familiären Parteitraditionen abkehren.

Die Regierungsparteien haben zwar nach ihrem jeweiligen parteipolitischen Kalkül unterschiedlich auf die Konkurrenz der FL reagiert, aber dass sie sie ernst nehmen als Konkurrentin, zeigen alle Reaktionen: Sie reichen von der Unterstellung, mindestens aber Verzerrung, dass die FL die Monarchie abschaffen wolle, bis zur Schlussfolgerung, dass die Partei überflüssig sei, weil die von ihr vertretenen Forderungen in vernünftigen Umfang schon Teil der Regierungspolitik seien. Vor allem aber versuchen sie, ihre Wählerschaft mit dem Argument zusammenzuhalten, dass der Eintritt einer dritten Partei in den Landtag das bisherige Koalitionsmodell aushebeln und damit die innere Stabilität des Landes gefährden würde. Bezeichnenderweise werden Aussagen dieser Art nur auf Parteiveranstaltungen gemacht, in der Presse ist auch dies kein Thema. Dort gibt es nur die Auseinandersetzung zwischen Minderheits- und Mehrheitspartei und den Kampf um die Mehrheit.

Die beiden traditionellen liechtensteinischen Parteien sind durch die Stabilität des Wählerverhaltens bis in die jüngste Vergangenheit verwöhnt. Sie sind damit aber auch ungeübt, was den Umgang mit neuen Konstellationen angeht.

Da jede Veränderung des gegenwärtigen Zwei-Parteien-Systems nach Kosten und Nutzen für die beiden Parteien schwer zu kalkulieren ist und selbst bei kurzfristigen Vorteilen für eine der beiden Parteien längerfristig eher eine Machtteilung beider mit einer dritten Partei bedeutet, ist die gegenwärtige Position der Parteien nachvollziehbar. Wie sie sich verhalten

Liechtenstein

werden, wenn wirklich eine dritte oder gar eine vierte Partei in den Landtag einzieht – darüber lässt sich im Augenblick nur spekulieren.

Diskussionsbeiträge

Reinhard Walser (Vaterländische Union)

Ich habe nicht vor, ein weiteres Referat zu halten, sondern möchte lediglich einige Punkte erwähnen, welche mir im Zusammenhang mit unserer Konkordanzpolitik wichtig erscheinen.

Die Vaterländische Union ist bei den letzten Wahlen vor gut einem halben Jahr mit dem Slogan «weiter so» in den Wahlkampf gestiegen. Dieses «weiter so» war für uns nicht ein sachliches Weiterfahren wie bisher, nein, in dieser verkürzten Zielsetzung sahen wir eine Fortführung der bisherigen Politik. Wir wollten damit sagen, dass wir den eingeschlagenen Weg weitergehen wollen: im Verhalten, in der Suche nach einem breiten Konsens mit vielen Bürgerinnen und Bürgern, in einer breiten Informationspolitik und in einer Koalition mit der Fortschrittlichen Bürgerpartei. Wir, die Vaterländische Union, haben uns unzweideutig für eine Fortführung der Koalition ausgesprochen. Und dies trotz einem sehr aggressiv geführten Wahlkampf der Opposition, in dem unsere Partei und Mandatäre unserer Partei schonungslos angegriffen wurden. Diese Art des Wahlkampfes hat natürlich in der Parteibasis Stimmen geweckt, welche eine Fortführung der Koalition als nicht opportun sahen. Die Parteiführung hat sich trotz dieser kritischen Stimmen für die Fortführung der Koalition eingesetzt.

Nach den geschlagenen Wahlen hat es sich dann auch gezeigt, dass die Koalitionsverhandlungen an sich problemlos über die Bühne gingen. Hauptstreitpunkt bei den Verhandlungen war nicht die Koalitionsfrage, sondern der sattsam bekannte Staatsgerichtshof-Fall, der mit der Koalition an sich nichts zu tun hatte, der aber Auslöser für die vorgezogenen Neuwahlen war.

Ich möchte hier noch einen Punkt aufzeigen, der von Frau Prof. Michalsky, wie ich meine, nicht tangiert wurde, nämlich die Konkordanzpolitik als staatspolitische Dimension.

Wie Sie alle wissen, sind in Liechtenstein Volk und Fürst als gleichwertige Partner Träger des Staates. Die Macht innerhalb des Staates basiert auf den zwei Säulen Fürst und Volk. Dabei sind die beiden Säulen nur dann gleich stark, wenn das Volk als ganzes in wichtigen politischen Aufgaben ähnlich denkt und handelt. Angenommen das Volk resp. dessen Vertreter wären in sich stark zerstritten und würden in wichtigen Fragen unterschiedliche Standpunkte einnehmen, so würde die Macht des Fürsten

Diskussionsbeitrag

faktisch zunehmen, während gleichzeitig der Einfluss des Volkes verlieren würde.

Nehmen wir weiter an, die Regierung des Fürstentums Liechtenstein würde nur von einer hauchdünnen politischen Mehrheit im Landtag gestützt, so wäre ihre Position gegenüber dem Fürsten doch sehr geschwächt. Mit anderen Worten: Je eher das Volk einig und geschlossen ist, umso eher kann es seine Vorstellungen durchsetzen.

Hinzu kommt, dass unsere Bevölkerung ausgesprochen homogen ist: Wir haben nur geringe religiöse, soziale, ideologische oder andere grundlegende Unterschiede. Unser Land darf daher wohl als guter Boden für eine Konkordanzpolitik angesehen werden.

Als Pluspunkt unserer Konkordanzpolitik möchte ich auch den hohen Grad der Kontinuität und der Stabilität erwähnen. Mit unserem System wäre es äusserst ungewöhnlich, dass eine komplette Regierungsmannschaft von einem Tag auf den anderen aus der Regierungsverantwortung austreten würde. Dank der Koalition wird praktisch immer ein Teil der Regierungsmannschaft für Stabilität und Kontinuität sorgen. Hinzu kommt, dass dank dieses Systems der Verschleiss an qualifizierten Personen eingegrenzt wird.

Von gesetzlicher Seite kennen wir keine Mandatsdauerbeschränkung. Die Parteien hingegen haben sich selbst allerdings Mandatsdauerbeschränkungen für die nicht-vollamtlichen Regierungsmitglieder auferlegt. Bei besonderen Situationen wurden diese Mandatsdauerbeschränkungen durch Beschlüsse der obersten Parteigremien ausgedehnt. Als Beispiele für langjährige Kontinuität können die Regierungschefs Alexander Frick und Hans Brunhart erwähnt werden, wobei letzterer bereits seit 1978 im Amte ist. Dieser geringe Personenverschleiss ist gerade in einem kleinen Land wie Liechtenstein von grosser Bedeutung, vor allem weil sich bei uns qualifizierte Personen höchst selten für politische Aufgaben engagieren.

Ein heikles Problem der Konkordanzpolitik ist sicher die parteipolitische Ausrichtung, obwohl ich diese Problematik nicht so negativ wie Frau Prof. Michalsky sehe. Ich glaube, dass in unseren kleinen Verhältnissen die Meinungen und die Personen sehr bekannt sind. Und es scheint mir in diesem Zusammenhang sehr wichtig zu sein, dass die Parteien mit ihren Meinungen und ihren Personen ein Höchstmass an Glaubwürdigkeit anstreben, vor allem deshalb, weil die Glaubwürdigkeit gegenüber dem Wähler ein entscheidendes Kriterium für seine Wahl ist.

Und gerade in dieser Hinsicht ist die Kleinheit des Landes ein enormer Vorteil. Sie schafft Transparenz und Offenheit, und sie fördert auch einen erhöhten Wettbewerb, da die Parteien und die Politiker stets in der Öffentlichkeit stehen und der Bewertung der Wähler ausgesetzt sind.

Eine gewisse Gefahr unserer Konkordanzpolitik könnte bei den Beamten entstehen. Warum? In Liechtenstein entscheiden sich die meisten Leute für die eine oder andere Partei, sie ordnen sich daher politisch ein oder werden von aussen politisch eingestuft. Dies birgt die Gefahr in sich, dass bei einem nicht unwichtigen Teil der Beamten – ob wir es gern haben oder nicht – die politische Herkunft mit ins Kalkül gezogen werden könnte. Diese Gefahr war früher noch um vieles grösser, was verständlich ist, da zu früheren Zeiten eine Staatsstelle einen weit höheren Sicherheits- und Prestigewert hatte als heute. Beamte, die sich nun dieser oder jener Partei näher fühlen, suchen natürlich logischerweise Schutz, Befürworter oder Förderer bei den Regierungsmitgliedern ihrer Partei. Dies ist an sich nicht schlecht. Problematisch würde es lediglich dann, wenn bei Beförderungen und bei der Leistungsbeurteilung das Parteibuch wichtiger würde als die gezeigte Leistung. Hier sehe ich eine gewisse Gefahr, dass die politische Brille nicht objektiv genug sieht und dass die Konkordanzpolitik versucht sein könnte, den einen Schwachpunkt gegen den anderen auszuhandeln, nach dem Motto: wie du mir, so ich dir.

Eine gewisse Schwäche sehe ich auch im hohen Informationsbedürfnis der einzelnen Regierungsmitglieder. Aus parteipolitischen Überlegungen meinen sie, sie müssen praktisch bei allen Geschäften im «Spiel» sein. Sie müssen wissen, wer da oder dort angestellt wurde, wer diesen oder jenen Auftrag bekommen hat, wie diese oder jene Massnahme umgesetzt werden soll. Dies wiederum hat den Nachteil, dass die Regierung sich mit zu vielen operativen Geschäften auseinandersetzen muss, welche betriebswirtschaftlich zweckmässiger eine Stufe tiefer, auf der Chefbeamten-Ebene, erledigt werden könnten. Und die mögliche Folge: Die Regierungsmitglieder sind überlastet und laufen Gefahr, zu wenig Zeit für die grundsätzlichen Probleme zu haben. Andererseits fühlen sich die Chefbeamten zu wenig anerkannt, sie vermissen weiterreichende Kompetenzen.

Zum Schluss möchte ich aber doch klarstellen, dass wir in Liechtenstein keine reine Konkordanzpolitik haben. Diese findet eigentlich nur in der Regierung statt. Im Landtag und in der Öffentlichkeit haben wir eine Konkurrenzpolitik. Obwohl sich unsere Fraktion zum Ziel gemacht hat, egal von welchem Ressort die Regierungsvorlage kommt, diese kritisch und

Diskussionsbeitrag

konstruktiv zu bearbeiten, muss im Landtag doch ab und zu festgestellt werden, dass Abgeordnete gegenüber Regierungsvorlagen «ihrer» Regierungsmitglieder weit zurückhaltender agieren, als wenn diese Vorlage aus der Küche eines Ressortinhabers der anderen Partei kommen.

Eine reine Konkurrenz-Situation findet sich auch in der öffentlichen Auseinandersetzung. Diese wird zu einem grossen Teil in den traditionellen Parteizeitungen abgehalten. Zögernd kommen in den letzten Jahren neue Parteien und neue Medien hinzu. Wie weit sich diese in den kommenden Jahren etablieren werden, muss sich erst noch zeigen. Diese neuen Parteien sind oft auf wenige Sachthemen ausgelegt, fordern in diesen Bereichen aber 120 %ige Lösungen. Sie streben vor allem nach der Erfüllung von partiellen Bedürfnissen. Dies ist ihr gutes Recht und ist auch nichts Liechtenstein-Spezifisches. Dieselbe Entwicklung können wir in weiten Teilen Europas feststellen, wobei meiner Ansicht nach der Einfluss der Alternativparteien zur Zeit eher an Boden verliert.

Wiegt man nun Pro und Contra unserer Konkordanzpolitik gegeneinander auf, so komme ich zum Schluss, dass für unsere Kleinheit, unsere Tradition und unsere alemannische Bevölkerung unser System grosse Vorteile hat. Der Nachteil der Konkordanzpolitik wird vor allem in der mangelnden Information nach aussen gesehen. Und gerade gegen diesen Nachteil spricht die Kleinheit unseres Landes. Dank unserer Transparenz und unserer speziellen Situation kommt praktisch alles ans Tageslicht.

Im Moment hätte ich Mühe, ein anderes System dem jetzigen vorzuziehen. Verbessern könnten wir eher die politische Kultur: Wir sollten vermehrt lernen, im positiven Sinne miteinander zu streiten, Argumente und nicht Beleidigungen gegeneinander auszutauschen, Niederlagen als Chance und Herausforderung zu sehen und nicht als Schuldzuweisung und Rechtfertigung.

Emanuel Vogt (Fortschrittliche Bürgerpartei)

Vorbemerkungen

In der Regierung sind die zwei traditionellen grossen Parteien vertreten, es bestehen jedoch auch zwei im Parlament nicht vertretene, bei den letzten Landtagswahlen aufgetretene wahlwerbende politische Gruppierungen. Seit den kürzlichen Landtagswahlen hat keine Partei mehr die absolute Mehrheit der Wählerstimmen. Das Parlament hat seit den letzten Landtagswahlen erstmals 25 Abgeordnete.

Entwicklung

Bis 1938 hatten wir im Wahlverfahren zum Parlament das Majorzsystem, wobei bis 1928 die Volkspartei die Mehrheit im Parlament hatte und die Bürgerpartei eine andere Wahlform anstrebte, ab 1928 hatte die FBP die Mehrheit, und die Volkspartei kämpfte für das Proporzwahlssystem. Meistens waren in der Regierung beide Parteien vertreten.

1938 kam es dann unter Ausnutzung der Bedrohung von aussen durch ultimativen Druck von innen zum Proporzsystem und zur Koalition, d. h. zur vereinbarten Allparteienregierung. Dadurch wurde die Opposition eliminiert.

In der Kriegszeit bewährte sich dieses aus der Not geborene System, so dass es nach dem Krieg weitergeführt wurde. Die Gestaltung von Arbeitsplätzen im eigenen Land als Ablösung des früheren Kleinbauern- und Saisonarbeiterstaates durch eine kluge Industrialisierung, das damit wachsende Gewerbe, der Ausbau des Dritten Sektors, Aufbau einer die Eigenständigkeit nicht verwischenden Sozialgesetzgebung, das Anstreben der Chancengleichheit durch staatliche Förderung der Aus- und Weiterbildung, der Weg zum Wohlfahrtsstaat, der immer zielbewusstere Einsatz zur international anerkannten Stellung waren sicher ein positives Ergebnis dieses Systems. Der gesunde Wettbewerb der beiden Parteien führte automatisch zu Gegensätzen, die zu Regierungsblockaden und Parlamentsauflösungen führten – oder Androhung derselben. Allerdings sind solche Extremsituationen die Ausnahmen. Dieses Ko-Oppositionssystem ist aber auch vor dem Hintergrund unserer Verfassung zu sehen, wonach zwei Drittel der Abgeordneten zur Beschlussfassung im Parlament anwesend sein müssen. Eine absolute Mehrheit im Parlament reicht zur Regierungs-

Diskussionsbeitrag

bildung nicht aus. In der fünfköpfigen Regierung ist ebenfalls die Anwesenheit von vier Mitgliedern zur Beschlussfassung notwendig. Um ein wirklich aktionsfähiges Parlament zu haben, müssen zwei Drittel der Abgeordneten die Parlaments- und Regierungsarbeit unterstützen, was bei dem gegenwärtigen Kräfteverhältnis für eine Partei schwierig ist.

Man kann nun sagen, beim heutigen System sei die Möglichkeit zur Meinungsbildung und Artikulation zu schwach. Dazu ist festzustellen, dass z. B. die Auseinandersetzung in der FBP sehr offen geführt wird. Es wird auch eine immer stärkere Arbeit in parteiinternen Kommissionen geleistet. Durch die vielen Gespräche, Versammlungen, die offenen Diskussionen, Klausurtagungen etc. können sich Meinungen gut artikulieren. Ein zusätzliches, gut mögliches, leider zu wenig beachtetes Instrument zur Darstellung von Meinungen für eine noch aktivere Politik wäre der Weg über die Gemeinden (Initiativbegehren möglich von vier Gemeinden usw.). Zudem haben wir durch ein ausgeprägtes Referendums- und Initiativrecht eine sehr starke Möglichkeit zur Durchsetzung des Volkswillens.

In der Thronrede von 1953 führte der verstorbene Fürst Franz Josef II. aus: «Dieses Wahlergebnis sollte uns ein Hinweis sein, dass die einvernehmliche Arbeit der beiden grossen Parteien des Landes auch weiterhin für die Tätigkeit des Landtages notwendig ist. Denn unser kleines Land kann nur in Einigkeit gedeihen, nur die Zusammenarbeit aller Kräfte kann die Zukunft des Landes zu unserem Wohle gestalten. Ich bitte Sie, meine Herren Abgeordneten, führen Sie das Amt, welches Ihnen das Vertrauen des Volkes übertragen hat, im vollen Bewusstsein der Verantwortung, die Sie übernehmen, und seien Sie dessen eingedenk, dass Sie als Vertreter des ganzen Volkes hier Ihre Pflicht zu erfüllen haben und nicht nur einer bestimmten Partei und einer Berufsgruppe . . .»

Kurz darauf kam es wegen der Meinungsverschiedenheit in der Besetzung des AHV-Verwaltungsrates zu Neuwahlen. Der Landesfürst mahnte dann am 9. Juli 1953 die Parteien zur Einigkeit und drohte gleichzeitig mit dem Notverordnungsrecht (Alleinregieren des Fürsten mit Regierung). Unter den dargestellten politischen Verhältnissen hat unser Land eine positive Entwicklung mitgemacht. Trotzdem wurde vor allem in neuerer Zeit in beiden Parteien die Frage der Oppositionsstellung diskutiert. Immer wieder kam man nach reiflicher Überlegung mehrheitlich zur Überzeugung, dass das heutige System mit allen ihm anhaftenden Mängeln für unser Land als der bestmögliche Weg angesehen wird. Es stellt sich auch immer wieder die Frage, ob wir uns bei der Kleinheit unseres Landes und unseres Volkes

eine andere Form überhaupt leisten können. Zu beachten ist dabei auch, dass wir ein Milizparlament haben.

Heutige Situation

Zwei Parteien in Koalition, wobei der kleinere Partner notgedrungen in die Oppositionsrolle gedrängt ist – steht Mitregieren und Mitverantworten nicht in einem Widerspruch dazu? Ist unter den gegebenen politischen Verhältnissen eine Profilierung überhaupt noch möglich? Diese Frage möchte ich bedingt bejahen und darauf hinweisen, dass der kleinere Partner aus der Minderheit heraus die Mehrheit erringen konnte. Allerdings ist die Minderheit bei diesem System immer im Nachteil, vor allem weil der Regierungschef verfassungsrechtlich eine sehr starke Stellung hat.

Festzuhalten ist, dass sich heute keine Partei mehr auf eine absolute Wählermehrheit stützen kann.

Wie funktioniert das System heute und wie verhalten sich die beiden in der Regierung sitzenden Parteien? Die Bürgerpartei hat von ihrer Gründung bis heute sowohl in der Minderheit wie in der Mehrheit ihre tragende, staatsbewusste Haltung mit grosser Verantwortung für den Staat beibehalten. Sie leistet nach wie vor eine wesentliche Arbeit in Regierung und Landtag. Sie kann und will aus dieser Rolle der staatsverantwortlichen Arbeit nicht heraus.

Im politischen Handeln und Denken der Bürgerpartei spielt auch die Überparteilichkeit eine grosse Rolle. Die FBP hat eine offene, konziliante Einstellung zur Lösung staatspolitischer Probleme.

Beispiele: Einführung des Frauenstimmrechtes, wo sich die FBP mit vollem Einsatz dahinterstellte und die Durchsetzung mit allen Mitteln förderte, Erhöhung der Gesellschaftssteuer 1973 oder UNO-Beitritt, wo die FBP sogar in zwei Klausurtagungen und durch klare Äusserungen ihrer Exponenten grosse Vorarbeit geleistet hat.

Der heutige Wettbewerb ist für die FBP zusätzlich erschwert, weil wir gegenwärtig in einer Wohlstandsgesellschaft leben und die von der FBP klar aufgezeigte und durch eine zielbewusste Arbeit unterstützte Politik des Vorausdenkens und Planens für die Zukunft offenbar nicht gefragt ist.

Zudem ist die FBP von Anfang an nicht eine in sich geschlossene Parteiformation, sondern eine Zusammenfassung aller Bevölkerungsschichten, die sich punkto Verantwortung für Staat und Volk auf dieselben Grund-

Diskussionsbeitrag

sätze stützen. Durch diese Haltung erhält die FBP jenen Stellenwert, den sie als politisches Willensinstrument haben muss.

Die FBP sucht den gesunden Wettbewerb, ebenso aber eine faire Konkurrenz, wobei in der Sache hart und klar gefochten und gerungen werden soll. Das gegenseitige Gespräch, ohne jede Förderung von «Päktlerei», ist in allen Situationen des politischen Geschehens notwendig. So ist früher in allen kritischen Situationen des Staates die Mehrheit auf die Minderheit zugegangen.

Wie die politische Mehrheit mit der politischen Minderheit umgeht, ist eine Frage des politischen Stils. Meines Erachtens werden die politischen Möglichkeiten im Zusammenwirken der politischen Kräfte in Regierung und Landtag zu wenig genutzt. Durch eine solche Verbesserung würde das Image der politischen Parteien nicht geschmälert. Bei näherem Betrachten der politischen Parteien bekommt man den Eindruck, dass sie sich jeweils in ihrer Mehrheits- oder Minderheitsrolle nur mühsam zurechtfinden. Das politische Bild im Land lässt doch den Schluss zu, dass gegenwärtig mehr Gegenwarts- als Zukunftspolitik betrieben wird, in der Absicht der gegenwärtigen Mehrheitspartei, in erster Linie stärkste politische Kraft im Lande zu bleiben.

Perspektiven

Ob die bisherige politische Basis in der Zukunft Bestand hat, hängt im wesentlichen von den politischen Parteien ab. Für die FBP kann ich bei dieser Gelegenheit die Erklärung abgeben, dass sie auch in Zukunft ihren politischen Grundsätzen treu bleiben wird. Sie wird sich auch weiter bemühen, im politischen Gegner mehr den politischen Partner zu sehen, in der Erwartung, dass sie mit ihren Bemühungen auf eine positive Haltung der Gegenseite stößt.

Was wir für die Gestaltung der Zukunft brauchen, ist eine politische Arbeit, die auf die Zukunft ausgerichtet ist und sich weniger um das sogenannte Tagesgeschehen bewegt. Die politische Zusammenarbeit hat heute vor allem ihre Reibungsflächen in den Gegensätzen, indem die Mehrheit sich mehr um die Tagespolitik kümmert, während die FBP mutig Zukunftsprobleme angehen will, in der finanziellen Sicherung der Zukunft, in der Stärkung der Volksvertretung gegenüber Regierung und Verwaltung. Leider wird dadurch nicht nur die politische Arbeit, sondern auch die Zusammenarbeit in Regierung und Landtag strapaziert.

Die FBP hat sich und wird sich immer der Staatsraison unterziehen. Aus dieser Grundhaltung heraus wird sie auch ihre politische Rolle spielen, wie sie ihr vom Wähler und vom Volk aufgetragen wird.

Der Parteienwettbewerb und die Allparteienregierung in unserem Lande sind von zwei Gesichtspunkten aus zu betrachten, einmal vom Staat her, zum andern von den Parteien aus. Wir sind ein kleines Land und dadurch in der Auswahl und Bereitschaft bester Persönlichkeiten zur Arbeit für denselben eingeschränkt. Unser Staat und das Wohl der Bevölkerung hängen aber von dem Einsatz bester Kräfte ab. Deshalb hat die Betrachtung unseres politischen Systems in erster Linie vom Wohle des Staates aus zu erfolgen. Die Parteien sind notwendig zur Willensbildung und Durchsetzung, aber sie sind nur Mittel zur Förderung eines gesunden Staates und der Volkswohlfahrt.

Diskussionsbeitrag

Nicolaus Ruther (Freie Liste)

1. Welchen gesellschaftspolitischen Standort nimmt die FREIE LISTE ein?

Die FREIE LISTE (FL) ist eine noch sehr junge Partei; 1985 als Verein gegründet, ist sie mit dem Ziel angetreten, die verkrustete Quasi-Einparteienlandschaft Liechtensteins von innen her aufzubrechen.

Als zartes oppositionelles Pflänzchen zur mittlerweile schon 50 Jahre währenden Monokultur einer rot-schwarzen «Exklusivregierung» ist die FL nicht grün-trotzig im Windschutz einer sich aufsplitternden Sozialdemokratie gediehen, sondern ist vielmehr eine aus der Not geborene Sammlungsbewegung unterschiedlicher Strömungen.

Sie hat weder Vorläuferparteien und -bewegungen vorzuweisen, noch kann sie sonstige historische Anknüpfungspunkte für sich reklamieren. Die der FL zugeordnete Farbe «weiss» verdeutlicht den fehlenden Traditionsbezug.

Nach eigener Einschätzung vertritt die FL insbesondere eine «Ampelkoalition» von WählerInnen links von der Mitte; die ideellen Leitbilder in ihrem Wähler- und Meinungsspektrum reichen von liberal bis zu grün-alternativ und sozialistisch. Nicht Dogmatismus kennzeichnet die Politik der Partei, sondern – gerade, was den soziologisch homogenen «Kern» der FL anlangt – rationale Grundhaltungen und Weltanschauungen mit einem gewissen moralistischen Einschlag.

Wie kann diese FL-(«weisse») Weltanschauung näher umschrieben werden?

Nun, die FL versteht sich als Partei des sozialen Ausgleichs, des ökologischen Bewusstseins und «neuen Denkens». In ihr konzentriert sich politisch eine Art *Gegenkultur* zu einem muffig-selbstherrlichen Konservatismus. Indes gibt es bei ihr neben ihrer progressistischen Stossrichtung durchaus auch deutliche konservative Politikansätze.

Progressive Denkmuster drücken sich vor allem darin aus, dass die FL nicht müde wird, gesellschaftliche Diskriminierungen jeglicher Art anzuprangern und damit den auch in Liechtenstein fühlbaren Wandel der Gesellschaft zu mehr Demokratie- und Autonomieempfinden zu beschleunigen. (So gesehen ist im nachhinein die Einführung des Frauenstimmrechtes im Jahre 1984 nicht etwa als Quantensprung der Menschenrechtsentwicklung, sondern nur als selbstverständlicher, schliesslich viel zu spät zustandegekommener Demokratisierungsschritt zu bewerten.)

Konservativ und wertbewahrend im besten Sinne des Wortes ist die FL

als Mahnerin vor zügelloser Wirtschaftsexpansion und den damit verbundenen Umweltlasten. «Präventive Umweltpolitik», «Energiesparpolitik» oder «Erhaltung gewachsener dörflicher Strukturen» werden darum nicht als gebetsmühenhaft vorgetragene Leerformeln benutzt, sondern als Überlebensmittel gegen eine schleichende, bereits vor Jahrzehnten hausgemachte Selbstzerstörung empfunden und mit aller Deutlichkeit eingefordert.

2. Wie partizipiert die FREIE LISTE im liechtensteinischen Konkordanzsystem?

Schon in ihrem ersten Wahlprogramm vor vier Jahren hat sich die FL auf eine politische Rolle *innerhalb* des Parlaments festgelegt und eine Stärkung der Legislative gegenüber der Regierung angemahnt.

Scheiterte sie zweimal sehr knapp an der undemokratisch hohen, durch nichts zu legitimierenden 8%-Sperrklausel, so konnte sie bei Abstimmungen immerhin Teilerfolge verbuchen (im Wege einer Initiative sprach sich das Volk für die Einführung des «Doppelten Ja» aus; demgegenüber steht der erfolglose jüngste Versuch, durch eine Verfassungsinitiative eine moderate Variante des in der Schweiz institutionalisierten Staatsvertragsreferendums einzuführen).

Damit ist schon angedeutet, dass auch für eine Partei ohne Massenbasis und ohne parlamentarische Vertretung die direktdemokratischen Instrumente unserer Landesverfassung nutzbringend sein können und Veränderungen ermöglichen.

Diese verfassungsmässig gewährleisteten Möglichkeiten werden allerdings durch zahlreiche, dem Gebot der Fairness Hohn sprechende Beeinflussungen durch die Grossparteien unterminiert. In diesem Zusammenhang sehe man beispielsweise die völlig einseitigen Abstimmungsinformationen der Regierung oder geheime («nicht-öffentliche») Landtagssitzungen. Die Meinungsvormacht der parteienabhängigen Presse und die schmale staatliche Parteienfinanzierung (Fr. 7 500.—/Jahr) tragen ein übriges entscheidendes Quentchen zur Ausgrenzung der FL bei.

Hinlänglich bekannt im Land ist, dass die sogenannte «Landespresse» von den Aktivitäten der FL keinerlei Notiz nimmt; weniger bekannt sein dürfte hingegen, dass diese es sich leistet, Inserate der FL nicht einmal gegen Bezahlung zu veröffentlichen. Statt ausgewogener kritischer Berichterstattung ziehen es beide Landeszeitungen vor, ihre Leser nur allzu oft mit Bil-

Diskussionsbeitrag

dem von Stammtischszenarien der diversen Partei-Ortsgruppen, seitenlangen Texten zu Sportfesten, Drittligaspielen und anderen Grossereignissen zu verwöhnen.

Diese Vereinnahmung und planmässige, ja hemmungslose Banalisierung der öffentlichen Meinung durch die monopolisierte Landespresse ist nicht nur unter dem Aspekt der Machtkontrolle bedenklich; sie verbietet sich auch aus rein demokratiepolitischen Überlegungen. Um der auch in Liechtenstein vielbeklagten politischen Indifferenz wirksam begegnen zu können, bedürfte es vorab eines auf interner wie externer Konkurrenz aufbauenden *Meinungs-Marktes*. Da aber alternative Meinungsangebote dem öffentlichen Meinungsstreit gar nicht erst zugänglich gemacht werden, sind die bestehenden direktdemokratischen Instrumente Volksinitiative und Referendum unverzichtbar. Auch die etablierten politischen Kräfte im Land dürfen sich der Einsicht nicht verschliessen, dass veränderungswillige BürgerInnen an Meinungsmonopolen und Parlament vorbei verstärkt in den politischen Entscheidungsprozess in Form von Plebisziten eingreifen und dies nicht schlechthin unanständig ist.

Neben direktdemokratischer Mitwirkung versuchen Mitglieder der FL über ihre Teilnahme in staatlichen Kommissionen (z. B. Gleichberechtigungskommission) wie durch private Mitarbeit oder soziales Engagement in anderen Vereinen, auf das politische Geschehen Einfluss zu nehmen.

Die Kleinheit und Überschaubarkeit des liechtensteinischen Staatswesens erleichtert es einer Partei wie der FL, gleichermassen singuläre Ziele durch direktes Handeln zu realisieren und gesamt-gesellschaftliche Konzeptionen zu entwickeln. Lokales und gesamtstaatliches Handeln fallen hier notgedrungen häufig zusammen. Oft ist es gerade die Ernsthaftigkeit, mit der singuläre Ziele – die Verhinderung eines monströsen Bauvorhabens etwa – verfochten werden, die ein gesamtpolitisches Umdenken in der durch allzu viel Parteienkungelei eingehüllten Bevölkerung einleitet. So oder so ist die Akzeptanz für eine «dritte Kraft» in der Bevölkerung gewachsen und weit grösser, als dies im letzten Landtagswahlergebnis zum Ausdruck kommt.

Unbestreitbar lässt auch in Liechtenstein die Integrationskraft der Grossparteien in dem Masse nach, in dem familiäre Bindungen abbröckeln und sich damit eine Auflösung bis anhin wie selbstverständlich vererbter Parteienbindungen verbindet. Somit wird die beginnende Segmentierung des gesellschaftlichen «Unterbaus» eine weit stärkere Ausdifferenzierung der hiesigen Parteienkultur unumgänglich machen.

Es gibt bereits deutliche Anzeichen, dass mit der «Weiter-so»-Politik die sozialen Gräben in unserem Land sich vertiefen werden. Unter den Bedingungen beginnenden sozialen Unfriedens und als Folge grösserer oppositioneller Entfaltungsmöglichkeiten wird die Konfliktbereitschaft innerhalb der Parteien und der Parteien zueinander weiter geschürt, was den Fortbestand der bisher funktionierenden rot-schwarzen «Koopposition» zulasten einer Ausfransung der politischen «Ränder» gefährdet. Eine bunter gewordene liechtensteinische Medienlandschaft würde letzten Endes zu einem erweiterten Spielraum an Alternativen, mithin in eine «Europäisierung der Verhältnisse» münden.

Man darf gespannt sein, welche institutionellen Veränderungen oder auch neuen politischen Kombinationen sich herausbilden werden, wenn die FL einen breiteren demokratischen Rückhalt auf Dauer findet.

Unter günstigeren atmosphärischen Bedingungen, als dies heute der Fall ist, müsste ihr nicht nur der Sprung in das Parlament gelingen, sondern müsste sie eine Rolle als konkurrenzfähige, vom wachsenden Zutrauen des Volkes getragene Opposition spielen. Befürchtungen in Richtung eines Machtverlustes oder einer Machtteilung machen sich bei den Grossparteien heute schon bemerkbar. Ergebnis eines zu erwartenden politischen Erosionsprozesses in den neunziger Jahren könnte die Einbindung der FL in die Regierungsverantwortung sein.

Im Rahmen des bestehenden konkordanzdemokratischen Systems wäre die naheliegendste Variante auch unter den genannten neuen Gegebenheiten eine – nach dem jeweiligen Stärkeverhältnis im Landtag zusammengesetzte – Allparteienregierung. In der entgegengesetzten Richtung könnte sich – wenngleich unter Beibehaltung bestimmter rechtlich-faktischer Konkordanzzwänge – eine Entwicklung hin zu einem eher bipolaren Regime in Gestalt einer grossen oder einer kleinen Koalition abzeichnen.

Diese oder jene Ausprägung des Parteiendualismus würde den Landtag jedenfalls von einem bisher monolithischen Zustimmungsgorgan zu einem eigenständigeren, sich seiner verfassungsmässigen Aufgabe bewusster werdenden Gesetzgebungskörper aufwerten. Die Kontrollrechte für qualifizierte Minderheiten müssten ausgebaut werden, wechselnde Mehrheiten als im Geist der Verfassung liegend akzeptiert werden, auch um der Gefahr grösserer politischer Instabilität willen.

Die Parteien müssen im Interesse einer Verlebendigung der Demokratie die gesellschaftliche Pluralität nachvollziehen und diese in entsprechende politische «Geschmacksrichtungen» umsetzen. Die FL wird auf alle Fälle –

Diskussionsbeitrag

auch bei möglichen Koalitionsfragen – nach ganz rationalen Kriterien entscheiden und jenen Weg einschlagen, der sie – um hier mit Friedrich Dürrenmatt zu sprechen – dem Anliegen der «*Demokratisierung der Demokratie*» näherbringt.

Rainer Ospelt (Überparteiliche Liste Liechtenstein)

Vorbemerkungen

Das Thema dieses Symposiums sowie das Programm deuten darauf hin, dass die Wissenschaft und die hier anwesenden Experten davon ausgehen, dass wir es u. a. in den deutschsprachigen Ländern mit sogenannten konkordanzdemokratischen Systemen verschiedener Ausprägung zu tun haben. Konkordanz interpretieren wir als ein sogenanntes gütliches Einvernehmen zwischen zwei oder mehreren politischen Gruppierungen.

Den Begriff «Allparteienregierung» haben wir dahingehend präzisiert, dass heute die derzeitige Parteien-Landschaft in Liechtenstein angesichts der existierenden Zweiparteien-Koalitionsregierung diskutiert werden soll.

Die Überlegungen der Überparteilichen Liste möchten wir in Thesenform darlegen, einmal was den Ist-Zustand betrifft und zum anderen in welcher Form Veränderungen denkbar sind. Dabei stützen wir uns verständlicherweise vor allem auf unsere Erfahrungen im Zusammenhang mit dem sogenannten Fall Kunsthaus.

IST-Zustand

1. Seit Jahrzehnten kennen wir in Liechtenstein ein Zweiparteien-System und einen Zweiparteien-Wettbewerb mit einer speziellen Form der Konkordanz, welche wir mit dem Stichwort Koopposition umschreiben.

Das Wählerpotential beider Parteien differenziert nur geringfügig, was zu knappen Mehrheiten führt und das politische Denken und Handeln entsprechend beeinflusst.

Gewählt werden nicht Programme, sondern Köpfe, insbesondere indirekt der Kopf des Regierungschefs. Verwandtschaft und Sippschaft sind von grosser Bedeutung.

2. Die spezielle Form der Koopposition verursacht bei der Minderheitspartei Rollenkonflikte und Identifikationsprobleme. Sie nimmt eine diffuse Position ein. Es ist irgendwo eine Gratwanderung zwischen Mitmachen und Opponieren.

Die Mehrheitspartei ihrerseits darf keine grösseren Wähler- bzw. Familienkreise verärgern.

3. Nach dem Motto «Wenn du mir nicht, so ich dir nicht» sind der Opposition grösstenteils die Hände gebunden. Die Kontrolle, das Aufdecken

Diskussionsbeitrag

von Missständen, d. h. die glaubwürdige Opposition fehlt. Hauptprobleme werden ausgesessen oder unter den Teppich gefegt.

4. Wir haben die besondere Gabe Gottes, jedes Sachthema in ein Personenthema bzw. ein parteipolitisches Thema zu verdrehen. Die oberste Maxime lautet: Ein Problem bzw. ein Sachthema darf der Partei nicht schaden.
5. Das schon fast beängstigende Wirtschaftswachstum und der überquellende Finanzplatz Liechtenstein mit allen Schwarz- und Fluchtgeldern belasten unsere Infrastruktur schwerwiegend. Grundsatzentscheidungen sind gefragt.
Geblieben sind ein politisches System und politische Strukturen, die von dieser Entwicklung überrollt wurden.
6. Bei dem vielen ausländischen Kapital besteht die Hauptbeschäftigung der Regierenden darin, dieses Geld richtig zu streuen, Aufträge richtig zu verteilen, Stellen richtig zu besetzen und Ausnahmegewilligungen richtig einzusetzen.
7. Unsere Kleinheit hat auch eine besondere Form der Filzokratie hervorgebracht. Zwischen Exekutive und Legislative, zwischen Politik und Wirtschaft bis hinein in die Judikative gibt es massenweise Querverbindungen und Rollenkumulationen.
Zum Beispiel der Fall Kunsthaus: Richter werden unter Druck gesetzt, Wirtschaftsinteressen werden ins Spiel gebracht, Stellen überschreiten ihre Kompetenz, Politiker spielen Ping-Pong mit den Parteifarben.
8. Wir haben auch eine Presselandschaft, welche das politische System der Koopposition widerspiegelt. Es fehlt die unabhängige Presse, es fehlt der Druck der vierten Macht.
Nochmals das Beispiel Kunsthaus: In der Regierungssitzung wird entschieden, ob ein Leserbrief eines Initiativkomitees veröffentlicht werden darf.

Denkbare Veränderungen

1. Ausserparlamentarische Opposition in Form von Referenden und Initiativen auf Quartier-, Gemeinde- und Landesebene ist gut. Sie allein genügt aber nicht mehr. Wir brauchen die Opposition auch in den Legislativen.
Die letzten Landtagswahlen haben gezeigt, dass mindestens zehn Prozent der Leute eine politische Alternative bevorzugen. Es ist dringend

- notwendig, dass weitere politische Gruppierungen auf Landes- und auf Gemeindeebene in den Legislativen vertreten sind und so in einem ersten Schritt das Rot-Schwarz-Strickmuster durchbrechen.
2. Die Sperrklausel von 8% ist herabzusetzen, denn die personellen Ressourcen unseres Landes sind ohnehin beschränkt. Wir brauchen engagierte Andersdenkende.
Die frühere und jetzige Stellvertreterregelung ist schlichtweg undemokratisch, widerspricht dem Wählerwillen und kommt wiederum den grossen Parteien zugute.
Eine erneute Erhöhung der Abgeordnetenzahl ist nicht das dringlichste Problem, denn bekanntlich lebt ein Parlament nicht von den Hinterbänkclern.
 3. Das Beispiel der Gemeinde Vaduz, wo erstmals seit 1987 eine dritte politische Gruppierung – nämlich die Überparteiliche Liste Vaduz – vertreten ist, bestätigt, dass solche neuen Konstellationen positive Veränderungen und Impulse bewirken.
 4. Die beiden grossen Parteien müssen zwangsläufig ihre Position und ihre Rolle neu definieren. Andere Formen der Koalition und der Opposition sind möglich. Es entwickelt sich automatisch eine neue Dynamik.
 5. Eine dritte politische Gruppierung hat Zugang zu wichtigen Informationen und kann so in direkter Form Kontrolle ausüben.
Gleichzeitig kann sie ohne Umwege Initiator für tabuisierte Themen sein, und sie kann versuchen, Sachthemen als Sachthemen durchzuziehen. Sie muss Einsitz haben in die Kommissionen, z. B. in die Geschäftsprüfungskommission, wobei der Begriff der Fraktionsstärke neu zu definieren ist.
 6. Die politischen Strukturen, insbesondere die arbeitstechnischen Voraussetzungen, sind reformbedürftig, sowohl auf Landes- als auch auf Gemeindeebene. Einige Stichworte: Geschäftsordnung, Finanzkompetenz, Parteienfinanzierung, Gemeindeautonomie. Miteinzubeziehen in diese Reform ist der gesamte Verwaltungsapparat.
 7. Zu stärken, nicht nur im Sinne eines personellen Ausbaues, ist auch die Justiz. Die Schwächen des Rechtsstaates zeigt gerade auch der Fall Kunsthaus deutlich. Die Durchsetzung von Gesetzen lässt zu wünschen übrig.
 8. Eine starke, unabhängige Presse neben den beiden amtlichen Publikationsorganen, sprich Parteizeitungen, ist notwendig. Auch hier hat der Fall Kunsthaus deutlich aufgezeigt, wie Informationen unter-

Diskussionsbeitrag

drückt bzw. Meinungen manipuliert werden können, je nach parteipolitischem Kalkül.

9. Alle Theorien über Konkordanz, Koalition oder Opposition sind jedoch letztlich müßig. Veränderung und Bewegung muss von unten, vom Volk kommen. Die Menschen müssen sich vom Schwarz-Rot-Denken lösen, sie müssen sich von der Erbschaft des Parteibuches aufgrund von Sippschaften lösen, sie dürfen keine Angst mehr haben vor Repressionen und Unterschriftensammlungen. Erst dann sind Änderungen möglich.

Schlusszusammenfassung

Arno Waschkuhn

Schlusszusammenfassung

Die Unterscheidung von Konkordanz- und Konkurrenzdemokratien bzw. von Organisationsformen und Konfliktregelungsmustern nach dem Proporz- oder dem Mehrheitsprinzip ist eine analytische Trennung, vorgenommen aus wissenschaftlichen, nämlich heuristischen Zwecken heraus. In der soziopolitischen Realität kommen diese Typen in gleichsam «reiner» Formengestalt nicht oder eher selten vor, vielmehr stellen wir in der Regel Vermischungen und Überlagerungen fest, so dass hinsichtlich der jeweiligen Gemengelage verschiedener Komponenten eigentlich nur von bestimmten Dominanzen gesprochen werden kann. Hinzu kommt, dass auch politische Systeme vom sozialen Wandel nicht unbeeinflusst bleiben (und vice versa): Das Spannungsverhältnis von Kontinuität und Wandel ist geradezu ein sozialwissenschaftliches Dauerthema und daher zur ständigen Reflexion gestellt. Die historischen Umwälzungen in Ost- und Mitteleuropa, deren Zeitzeugen wir sind, haben dies erneut und eindrücklich vor Augen geführt.

Im Blick auf unser Thema, den politischen Wandel in konkordanzdemokratischen Systemen, ist die Ausgangslage eine besondere. Denn die Ausbildung und Institutionalisierung von konkordanzdemokratischen Regelsystemen erfolgte ja, soziogenetisch und modelltheoretisch betrachtet, aus Stabilisierungsgründen. Gerhard Lehmbruch ist hierauf in seinem Eröffnungsvortrag in detaillierter und kritischer Weise unter politiktheoretischen Aspekten eingegangen. Er hat des weiteren darauf aufmerksam gemacht, dass das Mehrheitsprinzip formal nicht ausser Kraft gesetzt ist und dass eine Erosion sich gegenüberstehender Lager und damit eine Abschwächung ihrer Bindungskraft einen Wandel bewirken können. Andererseits sind die Kosten eines Strategiewechsels nicht kalkulierbar. Eine sozialtechnologische Anwendung des Konkordanzmodells im Sinne eines stets wirksamen Rezepts zur Konfliktbeilegung wird in der Regel auf Probleme stossen oder scheitern; denn es kommt jeweils auf die sozialge-

schichtlichen Bedingungen an, und es ist davon auszugehen, dass bereits Teilerfahrungen mit Konkordanz vorliegen müssen, um gesamthaft erfolgreich zu sein. Mit anderen Worten: Konsiliare Formen werden in einem historischen Prozess eingeübt und müssen gelernt werden.

Unter betont voluntaristischen Gesichtspunkten kommen die folgenden Argumentationsmuster und Handlungsabsichten in Betracht: Konfligierende Lagerbildung und Versäulungen, Spaltungen und Instabilitäten aufgrund ethnischer, konfessioneller, politisch-ideologischer sowie soziokultureller Konfliktlinien (cleavages) und die damit verbundenen spannungsreichen Sozialbeziehungen sollen durch Kooperationsmechanismen und Kompromisstechniken relativiert bzw. vermieden werden. Die Beteiligung und der Einbezug möglichst aller sozialrelevanten Gruppen in das politische Handlungssystem und/oder die Einräumung von mehr oder weniger stark ausgeprägten Vetorechten für Minderheiten sind letztlich an der Maxime des herzustellenden gütlichen Einvernehmens bzw. noch stärker am Interessenausgleich unter tendenzieller Vernachlässigung des mehrheitlichen Entscheidungsprinzips orientiert. Konkordanzdemokratische Verfahren sollen die Fragmentierung der politischen Kultur zumindest auf dem Wege der Elitenakkommodation überbrücken helfen. Es stellt sich allerdings die Frage, ob die Beilegung von Konflikten die Folge der Herausbildung eines konkordanzdemokratischen Elitenkartells ist oder nicht eher dessen Voraussetzung. Ferner ist davon auszugehen, dass in Vergemeinschaftungsformen mit direktdemokratischen Einrichtungen (Stichwort: Referendumsdemokratie) Konkordanzzwänge bereits von sich aus strukturell eingebaut und systemisch eingelagert sind. Andererseits sind Volksabstimmungen auch Durchbrechungen der Konkordanzdemokratie, weil hier die Mehrheit zählt. So wäre es unter Inanspruchnahme der direktdemokratischen Volksrechte auch möglich, herkömmliche Politikvorstellungen und -gepflogenheiten in zentralen Bereichen von der Basis her ruckartig zu verändern. Jüngste Beispiele wären oder sind die Armeeausschaffungsinitiative in der Schweiz oder die am Volk gescheiterte Initiative auf Einführung eines Staatsvertragsreferendums in Liechtenstein. Eine institutionelle Determinante für konkordanzdemokratische Verlaufsformen und ihre relative Aufdauerstellung ist dagegen in neokorporatistischen Arrangements und Expertenkommissionen, im Vernehmlassungsverfahren und in weiteren sozialpartnerschaftlichen Bargainingprozessen zu sehen, die wiederum den Verbandseinfluss verstärken, der auf wirtschaftlichen und sozialen Macht-

Schlusszusammenfassung

und Tauschpotentialen sowie auf Konflikt- und Organisationsfähigkeit beruht.

Anton Pelinka hat für die fragmentierte Gesellschaft Österreichs die Sozialpartnerschaft als wichtigsten Teil der Konkordanzdemokratie aufgezeigt; sie sei die «korporative» Logik neben der «parlamentarischen» Logik. Allerdings fühlten sich immer mehr politische Interessen und Gruppen, die sich auf parlamentarischer Ebene durchaus zu artikulieren verstehen, im Bereich der Sozialpartnerschaft ausgegrenzt. Die Logik der Sozialpartnerschaft werde vor allem durch eine «Logik» des Populismus herausgefordert und in Frage gestellt.

Die Dekonzentration des Parteiensystems, die Herausbildung neuer Parteitypen, populistische und postmaterialistische Strömungen richten sich gegen Konkordanz und entziehen der Sozialpartnerschaft zunehmend die Legitimationsgrundlage. Die nicht verrechtlichten, auf Intimität angewiesenen Synchronisationsformen zwischen Parteien und Verbänden sowie die Nichtthematisierung funktionaler Verteilungsprobleme haben eine Akzeptanzkrise bewirkt und tendenzielle Unvereinbarkeiten herbeigeführt, zumal der Zeitgeist in Richtung der Marktwirtschaft geht. Das «Betoniererkartell» der Sozialpartnerschaft gegen Ökologieorientierungen, der Aufstieg des Parlamentarismus und das Anwachsen konkurrenzdemokratischer Elemente, die sich auch in den Verbänden mehr und mehr durchsetzen, kulminieren zu einem Verwestlichungstrend, von dem allerdings die sozial Schwachen nicht begünstigt werden. In der Diskussion ist daher auch darauf hingewiesen worden, dass der Bedeutungsverlust der Sozialpartnerschaft auch problematisch zu beurteilen ist. Was in liberal-demokratischer Sichtweise als positiv einzuschätzen ist, muss es wirtschaftlich nicht sein und kann makroökonomisch zu unerwünschten Nebeneffekten führen. Wie immer man dieses Wechselverhältnis beurteilt, so kann doch festgehalten werden, dass gerade die «Erfolgs-Story» erst der Parteien und dann der Verbände in kontraproduktiver Weise ihre Selbsteliminierung befördert hat. Vielleicht ist es in der Tat aufgrund der neuen Konfigurationen empfehlenswert, dass sich die Sozialpartnerschaft wieder auf ihren Kernbereich der Lohn- und Preispolitik reduziert.

Hinsichtlich der Schweiz ist zunächst zu konstatieren, dass die Konkordanzelemente nach wie vor sehr stark ausgeprägt und auch in den Attitüden der Bevölkerung verankert sind. Wolf Linder hat hervorgehoben, dass die halbdirekte Demokratie eben auch ausserhalb von Wahlen oder über die Wahl hinaus auf Partizipationsbedürfnisse nach Massgabe politischer

Wichtigkeit differenziert reagieren könne. Integration und Partizipation würden ferner durch den Föderalismus und das Milizsystem hergestellt und geleistet. Die gesteigerte Legitimation durch direktdemokratische Mitwirkung wird indes durch eine hohe Stimm- und Wahlabstinenz relativiert. Wahl- und abstimmungsentscheidend wird tendenziell der «gelegentliche Urmengänger», der weniger parteigebunden, mehr an individuellen Vorteilen denn an institutionellen Fragen interessiert ist. Der politische Markt verändert sich, die Distanz zur als abstrakt empfundenen Verfassungspolitik wächst.

Gesamtgesellschaftliche Lerneffekte werden von Wolf Linder vor allem durch wechselnde Koalitionspartner bei einzelnen Sachfragen erwartet. Ein flexiblerer Umgang mit Volksbegehren, ein Abbau machtpolitischer Hegemonialstellungen und die Verbreitung demokratischer Alltagskultur werden als weitere Innenaspekte genannt, um die Innovations- und Legitimationschancen reziprok zu steigern. In extravertierter Perspektive würde ein EG-Beitritt die Konkordanzzwänge abbauen helfen. Das sind interessante Überlegungen, die in der Diskussion auch auf Widerspruch gestossen sind. Ich möchte hier nur noch zusätzlich zu bedenken geben, dass eine derartige Öffnung nach innen und aussen und damit eine Entzerrung des Konkordanzsystems Gefahr läuft, die gewichtigen helvetischen Konkordanzvorteile zu übersehen: Nämlich (in systemtheoretischer Sprache) dass die Konkordanz ein funktionales Äquivalent darstellt für die vergleichsweise geringe Autonom-Setzung und «autopoiesis» des politischen (Teil-)Systems. Wenn man dann noch hört, wie es in der Diskussion angesprochen wurde, dass die weltanschaulichen Milieus auseinanderfallen und damit als wichtige Interpretationshilfen für die Bewältigung von Komplexität entfallen, dann muss man sich schon fragen – auch die nationale Identität wurde ja ansatzweise bestritten –, was nach dem Ausfransen der Konkordanz als Stabilisierungskitt überhaupt noch bleibt. Hier muss zumindest nach neuen funktionalen Äquivalenten gesucht werden.

Helga Michalsky ist in Rücksicht auf den Parteienwettbewerb unter den Bedingungen der Allparteienregierung in Liechtenstein auch auf die historischen und aktuellen Konfliktlinien eingegangen und hat ebenso auf die konkordanzstiftenden Integrationsleistungen des verstorbenen Landesfürsten hingewiesen. Ferner hat sie uns vermittelt, dass die liechtensteinische Fragmentierung nicht mit herkömmlichen Begriffen beschrieben werden kann, insofern sie auf einer unterschiedlichen «kollektiven Erinnerung» basiert. Andererseits sind heute etwa zehn Prozent der Wählerschaft im Landtag

Schlusszusammenfassung

nicht repräsentiert. Wahlen sind trotz einer seit über fünfzig Jahren bestehenden «Dauerkoalition» doch noch von entscheidender Bedeutung hinsichtlich der Verteilung der Ämter und der Zuteilung von Posten. Dritte oder vierte Parteien bzw. Wählergruppen haben von vornherein gewisse strukturelle Nachteile im Parteienwettbewerb und in der öffentlichen Argumentation. Allein der ziemlich unwahrscheinliche Fall einer Koalitionsbildung unter Ausschluss einer der beiden grossen Parteien könnte eine ernsthafte Gefährdung der Konkordanz bedeuten.

Es ist dies zweifelsohne ein berechtigter und angemessener Zugang. Wegen der Angleichung der etablierten Parteien und angesichts der eingetretenen Homogenisierung der Lebensverhältnisse in Liechtenstein, zumindest der Tendenz nach und aufgrund einer in den letzten vier Jahrzehnten alles überwölbenden Modernisierung, sind die konkordanzdemokratischen Erklärungsmuster jedoch nicht mehr ohne weiteres selbst-evident. Es müssen insofern – auch darauf hat Helga Michalsky hingewiesen – zusätzliche Interpretationshilfen angeboten werden.

Das leistet nach meinem Eindruck gerade der Ansatz von Hans Geser – der gerade für Liechtenstein zutreffend ist –, indem er von den Implikationen kleiner Sozialsysteme im Sinne einer funktionalen Betrachtung ausgeht. Der grundsätzliche Erklärungsversuch Gesers unterstellt anhand von generalisierten Einsichten über die Bevölkerungs- und Staatengrösse für Kleinststaaten das Erfordernis, politische Entscheidungssysteme inklusiver Art einzurichten. Als Begründungsmuster kleinstaatlichen politischen Handelns wurden angeführt: die optimale Ausschöpfung knapper personeller Ressourcen, die eine Multifunktionalität und Polyvalenz sowie besondere Profilanforderungen der Handlungseliten nahelegen, eine gesteigerte adaptive Flexibilität nach aussen, nach innen Konfliktpräventionen und eine ausgleichende Selbstmoderierung der systeminternen Prozesse. Insofern die soziale Steuerungsfähigkeit an der wohlfahrtsstaatlichen Eigendynamik ihre Grenzen findet, werden von ihm im weiteren auch Ergänzungen durch mehrheitsdemokratische Strukturen erwartet. In der Diskussion wurde herausgestellt, dass Rollendifferenzierung im Zusammenhang mit Prozessen der Modernisierung zu sehen ist, dass Kooptation auch exklusiv sein kann, die Elitennähe auch zu problematischen Vereinnahmungen führen könne und dass Fragmentierung als Erklärungsmuster für Konkordanz nicht zugunsten der Kleinheitsprämisse vernachlässigt werden sollte.

Offensichtlich verhält es sich so, dass ohne verstärkt einzubauende Strukturkomponenten mehrheitlicher Spielart Konkordanzsysteme Dysfunktionen aufweisen, die unter Umständen zu politischen Defiziten führen. Hier wären stichwortartig zu nennen: die Schwerfälligkeit und Langwierigkeit der Entscheidungsprozesse, eine generelle Innovationsschwäche und die konfliktvermeidende Tendenz zum «non-decisionmaking», zur Entscheidungsblockade und Problemvertagung («Schubladisierung») kontroverser Reformvorhaben, die Intransparenz des Willensbildungsprozesses für die Stimmbürger, die Verwischung von Verantwortlichkeiten, die vergleichsweise schwache Stellung des Parlaments und der fehlende Einbezug neuer sozialer Bewegungen. Gesamthaft positiv einzuschätzen sind – wenngleich ebenfalls erodierend – die Stabilität des politischen Systems, die Berechenbarkeit der Politikabläufe, die Integrationskraft und das relativ hohe Wertberücksichtigungspotential.

Es ist zu vermuten, dass der Wandel von Konkordanzdemokratien – abgesehen von neu entstehenden Konfliktachsen – in Sonderheit davon abhängt, wie die negativen Konsequenzen oder die positiven Auswirkungen der Konkordanz jeweils gesamtgesellschaftlich und in welcher historisch-situativen Verteilung und Gewichtung beurteilt werden. Dass die je aktuellen Handlungs- und Entscheidungsträger (oder Mitentscheidungsträger) dazu neigen, die bestehenden Konstellationen und internalisierten Politikstile gutzuheissen, während ausserparlamentarische Kräfte andere Spielregeln und neue Formen der politischen Auseinandersetzung bevorzugen, liegt auf der Hand und ist auch in der konkret auf Liechtenstein bezogenen Diskussionsrunde deutlich geworden – allerdings etwas anders als erwartet; denn der Vertreter der «Ko-Opposition» hat kritische, ja sogar kulturkritische Töne angeschlagen. Darüber hinaus zeigt ein Blick in die politikwissenschaftliche Literatur, dass die schärfsten Kritiker konkordanzdemokratischer Formen eben in Konkordanzsystemen zuhause sind, während man in der internationalen Diskussion, also von aussen, von diesem Modell nach wie vor und über alle Massen beeindruckt ist.

Wenn man – grundsätzlich betrachtet – ein normatives Legitimationsverständnis in bezug auf politische Herrschaft und kontrollierte Machtausübung für unverzichtbar hält, Demokratie und Rationalität als komplementäre Begriffe ansieht und ferner davon ausgeht, dass vor allem in Umbruchsituationen stets Entscheidungen zwischen Alternativen im Rahmen strukturierter Optionen zu treffen sind, wobei «Demokratie» sowohl eine allgemeinverbindliche Norm als auch ein gesellschaftliches Regelsystem

Schlusszusammenfassung

darstellt, deren Zweck es ist, die kollektiven Kosten in Gestalt von unnötigen Diskriminierungen möglichst gering zu halten, dann (und gerade dann) wäre ein *gemischtes Konkordanz/Konkurrenzsystem* vielleicht das politiktheoretische Optimum. Auch hier sind beileibe noch nicht alle Kombinationsmöglichkeiten durchgespielt.

Während konkordanzdemokratische Systeme in mancherlei Hinsicht oft «überbremst» sind, wachsen in kompetitiven Gesellschaften die Konsensfindungskosten und ist Konsens eher zu einem knappen Gut geworden. Allerdings sollte der Kompromiss, will er tatsächlich tragfähig sein, nicht dem politischen Prozess vorangestellt oder gleichsam paritätisch vorgelagert werden, sondern das Ergebnis eines öffentlichen Meinungs-, Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozesses sein, mithin das Resultat einer praktizierten Gesprächs- und Streitkultur. Ich hoffe und bin eigentlich zuversichtlich, dass das Liechtenstein-Institut mit diesem Symposium hierzu einen diskursiven und weiterführenden Beitrag geleistet hat.

Autoren- und Teilnehmerverzeichnis

Prof. Dr. Urs Altermatt	Universität Fribourg
Dr. Dr. h. c. Gerard Batliner	Liechtenstein-Institut, Bendern Vorsitzender des Wissenschaftlichen Rates
Dr. Hubert Büchel	Liechtenstein-Institut, Bendern
Dr. Thomas Bruha	Liechtenstein-Institut, Bendern
Prof. Dr. Herbert Dachs	Senatsinstitut für Politikwissenschaft der Universität Salzburg
Dr. Hans Peter Fagagnini	Vizedirektor Bundesamt für Verkehr, Lehrbeauftragter an der Hochschule St. Gallen
Claudia Fritsche-Mündle	Vorsitzende der Kommission für die Gleichberechtigung von Mann und Frau, Vaduz
Dr. Peter Geiger	Liechtenstein-Institut, Bendern
Prof. Dr. Peter Gerlich	Institut für Politikwissenschaft, Universität Wien
Prof. Dr. Hans Geser	Soziologisches Institut der Universität Zürich

Autoren- und Teilnehmerverzeichnis

- | | |
|---------------------------------|--|
| Mag. Alois Guger | Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien |
| lic.ès.sc.pol. Norbert Hemmerle | Ressortsekretär des Regierungschefs, Vaduz |
| lic. phil. Konrad Kindle | Liechtenstein-Institut, Barend |
| Prof. Dr. Ulrich Klöti | Forschungsstelle für Politische Wissenschaft, Universität Zürich |
| Oswald Kranz | Landtagsabgeordneter, Vizepräsident der Vaterländischen Union |
| Prof. Dr. Michael Kreile | Universität Konstanz
FG Politik-/Verwaltungswissenschaft |
| Prof. Dr. Gerhard Lehmbruch | Universität Konstanz
FG Politik-/Verwaltungswissenschaft |
| Prof. Dr. Wolf Linder | Forschungszentrum für schweizerische Politik, Universität Bern |
| lic. rer. pol. Roland Märxer | Amtsvorstand
Amt für Auswärtige Angelegenheiten, Vaduz |
| Dr. Guido Meier | Liechtenstein-Institut, Barend
Präsident des Vorstands |
| Prof. Dr. Helga Michalsky | Pädagogische Hochschule Flensburg/
Liechtenstein-Institut, Barend |
| Hildegard Nutt | Liechtenstein-Institut, Barend |
| Dr. Alois Ospelt | Sprecher der Fraktion der Fortschrittlichen Bürgerpartei, Vaduz |

Autoren- und Teilnehmerverzeichnis

Dr. Rainer Ospelt	Vorsitzender der Überparteilichen Liste Liechtenstein, Vaduz
Prof. Dr. Anton Pelinka	Institut für Politikwissenschaft der Uni- versität Innsbruck
Prof. Dr. Volker Press	Historisches Seminar, Universität Tübingen
Dr. Rudolf Rheinberger	Liechtenstein-Institut, Bendern Vizepräsident des Vorstands
Prof. Dr. Alois Riklin	Institut für Politikwissenschaft, Hoch- schule St. Gallen
lic. iur. Michael Ritter	Leiter der Beratungs- und Beschwerde- stelle der Regierung, Vaduz
Dr. Nicolaus Ruther	Mitglied des SprecherInnenrates der Freien Liste, Schaan
Prof. Dr. Kurt W. Rothschild	Universität Linz
Emanuel Vogt	Präsident der Fortschrittlichen Bürger- partei, Balzers
lic. phil. Paul Vogt	Liechtenstein-Institut, Bendern, Mitglied des Vorstands
Reinhard Walser	Sprecher der Fraktion der Vaterländi- schen Union, Vaduz
Prof. Dr. Arno Waschkuhn	Liechtenstein-Institut, Bendern
Dr. Josef Wolf	Liechtenstein-Institut, Bendern, Mitglied des Vorstands, Leiter des Schulamtes