

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 Selbsteeliminierung 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