

Herbert Dachs

Österreichs „Realverfassung“ im Wandel?

Seit dem Tag der Angelobung der ÖVP/FPÖ-Regierung am 4. Februar 2000 scheint in der österreichischen Politik nichts mehr so wie früher zu sein. Viele Bürgerinnen und Bürger reagierten darauf mit Unbehagen, andere mit großen Erwartungen und Hoffnungen. Allen gemeinsam ist das Gefühl, dass damit eine Zäsur stattgefunden habe und dass politisch sozusagen kein Stein auf dem anderen bleiben könne. Dabei sind noch kaum weitreichende Gesetze verabschiedet, geschweige denn die Regeln der Verfassung geändert worden. Worauf gründen sich also derartige Befürchtungen oder Erwartungen? Offensichtlich wird von vielen Interessierten gespürt und vom sensibleren Teil der Medien auch beobachtet und artikuliert, dass dieser Regierungswechsel für die österreichische Politik nicht nur sachpolitische Veränderungen nach sich ziehen dürfte, sondern vor allem auch für die eingefahrenen *informellen Regeln* von Bedeutung sein werde. Gemeint sind damit Regeln, die sich aufgrund der realen Machtverhältnisse herausgebildet haben – ohne ausdrücklich durch Gesetze definiert oder normiert zu sein – und die doch von den Beteiligten weitgehend akzeptiert und als legitim angesehen werden. Diese werden auch mit dem unscharfen Sammelbegriff *Realverfassung* versehen. Diese spiegelt – wie gesagt – meist die wirklichen Machtverhältnisse wider, und sie ist zumindest in Österreich – wie Manfred Welan betont – demokratisch legitimiert und verfassungsrechtsgemäß. „Die Realverfassung ist ja nicht verfassungswidrig. Sie ist eine der möglichen Verwirklichungen des Verfassungsrechts durch zwei Parteien.“¹

Diese informellen Regeln in der Politik – so behaupte ich – reagieren nun gegenüber Verschiebungen in den Machtkonstellationen besonders sensibel und sie sind – trotz der Hartnäckigkeit ihres Bestehens – vielfach veränderbar, ohne etwa die mit besonderen Mehrheiten geschützten Bestimmungen der Verfassung zu berühren. (Deren Prägekraft für den realen politischen Prozess ist ja begrenzt, sonst wäre es unerklärlich, dass sich auf ein und derselben Verfassungsgrundlage 1920/29 zwei im Charakter so unterschiedliche, ja einander widersprechende, politische Praxen wie die der Ersten und der

**Regierungs-
wechsel
verändert
Sachpolitik
und informelle
Regeln**

Zweiten Republik entwickeln konnten.) Wenn nun im Folgenden versucht wird, einigen dieser für die österreichische Realverfassung relevanten informellen Regeln bzw. deren tatsächlichen oder möglichen Veränderungen nachzuspüren, so ist man als Sozialwissenschaftler (dieser soll und will ja kein Prophet sein) gut beraten, mit definitiven Urteilen vorsichtig umzugehen. Sind doch derartige Veränderungen im informellen Bereich naturgemäß schwer zu fassen. Zudem ist auf die vergleichsweise kurze Zeitdauer (drei Monate) der neuen Regierungs- und Machtkonstellation hinzuweisen. Andererseits sind gewisse Konturen doch schon recht deutlich erkennbar, und es sei daher im Folgenden gewagt, vorsichtig essayistische Überlegungen zumindest darüber anzustellen, welche informellen Regeln und Praktiken denn unter Änderungsdruck kommen dürften und ob es dafür schon empirische Hinweise gibt. Dabei liegt es in der Natur der Sache, dass wir von den drei zu unterscheidenden Dimensionen von Politik – nämlich polity (= Struktur, Verfassung usw.), policy (= inhaltliche Konkretisierung, Sachpolitik) und politics (= konflikthafte Prozesse der Politikgestaltung, der Entscheidung und der Machtausübung) – vor allem der letztgenannten, also dem *Wie* der Politik, unser besonderes Augenmerk schenken wollen. An der Art und Weise, wie die politischen Akteure miteinander umgehen, wie Konflikte ausgetragen, Kompromisse gesucht oder auch nicht gesucht und wie Entscheidungen herbeigeführt werden, können die von mir ins Visier genommenen informellen Regeln noch am ehesten beobachtet werden.

**Realverfassung
der Zweiten
Republik:
Machtteilung –
Kompromiss –
Proporz**

Will man Veränderungen bei den informellen Politikregeln (der „Realverfassung“ also) nachspüren, so muss man die bisher gültigen kennen. Diese wurden nun für Österreich schon oft beschrieben und können in den Grundzügen als bekannt vorausgesetzt werden². Hier nur so viel: Die Realverfassung der Zweiten Republik – Manfred Welan nennt sie „so einfach, ja primitiv“³ – war fast ausschließlich auf zwei Parteien abgestellt und von Anfang an fundamental geprägt von den Ideen der *Machtteilung*, des *Kompromisses* und des *Proporz*. Ungeachtet diverser von vermehrter Konkurrenz bestimmter Zwischenphasen lief reale Politik seit 1945 also fast ausschließlich zwischen SPÖ und ÖVP und den diesen nahe stehenden Interessensvertretungen und Verbänden ab. Obwohl seit Anfang der 1980er-Jahre zunehmend in Frage gestellt, erschien dieses Politikmuster durch die ab 1987 erneut gebildete Regierungskonstellation der Großen Koalition bis auf weiteres doch noch einmal gesichert. Bald wurde aber zunehmend deutlicher, dass sich das politische Umfeld auch in Österreich strukturell massiv veränderte. War es Jahrzehnte hindurch vor allem um den Wettbewerb zwischen den zwei großen Parteien gegangen, so wuchs nun die Zahl der Mitbewerber und diese legten auch an Stimmen und damit an politischem Gewicht kontinuierlich zu. Die Machtbalance und die Kooperation zwischen den großen Wirtschaftsverbänden in der Sozialpartnerschaft blieb aber auf die alten Paritäten zugeschnitten. Das musste zu Spannungen führen. Als ein möglicher (und hier nicht zu bewertender) Lösungsversuch bzw. als eine Reaktionsweise auf die Spannungen zwischen alten Verteilungsmustern der Verbändemacht und den verschobenen Mehrheitsverhältnissen in der Wählerschaft und damit in der parlamentarischen Arena kann die in der Zweiten Republik noch nie da gewesene Regierungskonstellation zwischen VP und FP angesehen werden.

Sozialpartnerschaft

Die Kooperationsform Sozialpartnerschaft ist wohl derjenige Bereich, in dem informellen Regeln ein besonders hoher Stellenwert zukommt. Etwas überspitzt könnte man sagen: Die Sozialpartnerschaft ist als Ganzes eine informelle Regel und sie verkörpert und symbolisiert damit wesentlich die „Realverfassung“ der Zweiten Republik. Die Gründung der Sozialpartnerschaft in den 1950er-Jahren erfolgte ja bekanntlich aus eigenem Antrieb der Beteiligten und sie ist durch keinerlei gesetzliche Regeln normiert. Wesentliche Basis

für die Kompromissfindung waren damals wie heute gemeinsame allgemeine Ziele wie Wachstum von Wirtschaft und Beschäftigung, Standortsicherung, Sicherung des sozialen Netzes und Ähnliches. Dementsprechend entwickelte sich ein besonderer Stil der Interessensvertretung, „zu dessen Kennzeichen zum einen die Orientierung am Interessenausgleich, zum anderen das Bemühen um die Berücksichtigung allgemeiner gemeinsamer Interessen bei der Verfolgung partikularer Interessen zählt. Dies stieß bei den dominanten Parteien ÖVP und SPÖ und deren Regierungen auf breite Zustimmung.“ Damit ist freilich nicht gesagt, dass es den Verbänden immer gelungen wäre, ihre gegensätzlichen Interessenslagen in entsprechende Kompromisse überzuführen. Das kooperative Bemühen überwog jedoch insgesamt bei weitem. In den 1990er-Jahren erfährt nun die Tendenz, vermehrt Einzelinteressen durchzusetzen eine erhebliche Ausweitung. „Partikulare Interessensvertretung spielt vor dem Hintergrund zunehmender inhaltlicher Differenzen in Fragen der Verteilung, der sozialstaatlichen Absicherung, der Arbeitsbedingungen und Abgabenbelastung realpolitisch eine größere Rolle.“⁴ Dieser Trend wäre in nächster Zeit – unabhängig von Regierungswechseln – zumindest nicht schwächer geworden, zeichneten sich doch bei einer Reihe von anstehenden Konflikten schon seit längerem keine einvernehmlichen Kompromisslösungen ab, wobei zudem festzuhalten ist, dass die Regierung in Zeiten eines allgemein steigenden Wettbewerbsniveaus und des Bemühens um Standortvorteile schon bisher den Wirtschaftsinteressen tendenziell eher das Ohr geliehen hat als den naturgemäß defensiv angelegten und überwiegend auf Sicherung des Status quo gerichteten Arbeitnehmerinteressen.

**Interessen-
ausgleich**

Profitiert von dieser Entwicklung und real an politischem Einfluss gewonnen hat während der letzten Jahre vor allem die Regierung. Aufgewertet unter anderem durch ihre Entscheidungs- und Mitgestaltungsmöglichkeiten bei EU-relevanten Themenfeldern hat sie schon in der jüngsten Vergangenheit mehrmals (z.B. bei den Pensionsreformen und den Sparpaketen) nach Karlhofer/Tálos „sowohl das Procedere als auch die Kerninhalte vorgegeben. Die Mitbeteiligung von Verbänden, insbesondere der Arbeitnehmerseite, hatte zunehmend mehr *Legitimations-* als *Gestaltungsfunktion*.“⁵ [Hervorhebung H.D.] Dass dies eine Verletzung bzw. zumindest deutliche Veränderung wesentlicher, der Sozialpartnerschaft zu Grunde liegender informeller Regeln bedeutete und auf eine deutliche Schwächung und Relativierung ihrer auf Ausgleich der Interessen basierenden Grundidee hinauslaufen könnte, dürfte allen Beteiligten klar gewesen sein. Trotzdem blieben die Sozialpartner weiter in den Gestaltungsprozess der für sie relevanten Politikmaterien – wenn auch relativiert und geschwächt – insgesamt privilegiert eingebunden.

**Schwächung
und
Relativierung**

Mit der neuen Regierungskonstellation haben sich nun die bisher für die Beziehungen zwischen Sozialpartnern und Regierung gültigen Rahmenbedingungen wesentlich verändert. Als wichtigste Beispiele seien zwei Punkte genannt:

Die bekannte „doppelte politische Parität“ (d.h. je zwei der Wirtschaftsverbände sind SP- oder VP-dominiert und entsprechen einer Regierung mit etwa der gleichen Gewichtsverteilung) gilt nicht mehr. Anstelle der SPÖ ist nun die FPÖ in der Regierung und damit eine Partei, die in der Selbstverwaltung der drei Kammern AK, LWK, WK und im ÖGB kaum nennenswertes (jedenfalls nirgends entscheidendes) Gewicht besitzt, damit wird es schwieriger, sozialpartnerschaftliche Interessenslagen bzw. insbesondere die der Arbeitnehmer in die Regierung zu bringen und dort nachhaltig zu vertreten. Es ist damit eine in der Zweiten Republik noch nie da gewesene strategische „Schiefelage“ der Beeinflussungsmöglichkeiten eingetreten.

Der Arbeitnehmerseite ist aber nicht nur das Vis-à-vis in der Regierung abhanden gekommen, nein, sie muss auch mit gezielt vorgetragenen Angriffen zumindest von Seiten der einen, deklariert und außergewöhnlich scharf verbändekritisch gesinnten Regierungspartei rechnen. Mit der FPÖ ist ja eine Partei in die Regierung gekommen, welche schon seit Ende der 1950er-Jahre das Kammernsystem mitsamt der Pflichtmitgliedschaft grundsätzlich als Machtkartell kritisiert hat. Diese massive Ablehnung ist während der

**Gezielte
Angriffe:
Kammern als
Machtkartell**

1990er-Jahre verschärft worden und die Kritik hat im öffentlichen Diskurs – und das nicht zuletzt wegen der FPÖ-Angriffe – erheblich an Gewicht gewonnen und eine Eigen-dynamik entfaltet.

Die neue Regierung scheint nun – sei es um Raum für rasche Reformen zu sichern und um den Primat der Regierungspolitik zu stärken – daran interessiert zu sein, die vorhin beschriebene Tendenz der Schwächung der Sozialpartner als wesentliche Mitgestalter und auch potenzielle Reform-Blockierer im Vorfeld der Regierungspolitik deutlich fortzusetzen bzw. im Falle der Arbeitnehmervertretungen drastisch verstärken zu wollen. Dafür gab es seit der Neubildung der Regierung eine Vielzahl an Hinweisen. Die folgenden, ohne Anspruch auf Vollständigkeit aufgezählten Beobachtungen aus den letzten Wochen mögen als Belege für die intendierte Gewichtsverschiebung gelten:

Bei der Erstellung des Regierungsprogramms sind seitens der Sozialpartner nur Vertreter der Unternehmerverbände beigezogen worden. Früher war Mitgestaltung – wie sich ÖGB-Präsident Fritz Verzetnitsch wohl mit einer gewissen Wehmut erinnert – für die Arbeitnehmer schon „im Zuge der Vorberatungen möglich“ (freilich hätte das „vielleicht rückblickend gesehen den Schönheitsfehler gehabt, dass dieses Mitwirken an Veränderungen nicht so bewusst geworden ist“)⁶, jetzt müsse man sich mit Nachdruck darum bemühen, überhaupt gehört zu werden. Diverse ohne Vorgespräche erstellte Regierungspläne stoßen daher bei den Arbeitnehmern prompt auf massiven Widerstand. Sie versuchen, diesen Verlust an Mitgestaltungsmöglichkeiten etwa im Falle der hochbrisanten Reform der Pensionen abzuwehren und sich nicht im Nachhinein in die Rolle als Legitimationsbeschaffer für Ziele der Regierung drängen und instrumentalisieren zu lassen. Das „Belastungspaket mit sozialer Schiefelage zu Lasten der ArbeitnehmerInnen“ wird in der Substanz rundweg abgelehnt. Ernsthaft könne nur – so der ÖGB – über anders gewichtete Vorschläge verhandelt werden, denn es könne nicht Aufgabe der Gewerkschaften sein „Verschlechterungen durch Verhandlungen etwas abzuschwächen“.⁷

Zahlreich waren daher während der letzten Wochen die ablehnenden Äußerungen der Arbeitnehmervertreter gegen – wie sie es einschätzten – „Scheinverhandlungen“, denn es gehe nicht an, dass die Regierung die wesentlichen Fixpunkte vorgebe und Gespräche dann erst im Nachhinein und letztlich ohne echten „Verhandlungsspielraum“ angesetzt würden.⁸ Dass diese im sozialistisch dominierten ÖGB sitzende tiefe Beunruhigung darüber, im Vorfeld der Entscheidungsfindung nicht mehr ausreichend gewichtig eingebunden zu sein auch bei den nicht sozialistischen Fraktionen auf breite Zustimmung stößt, beweisen diverse – von allen Fraktionen außer der FPÖ getragene – zustimmende Resolutionen. Genannt sei zudem ein Flugblatt der VP-dominierten Gewerkschaft Öffentlicher Dienst (GÖD) vom 24.1.2000 mit einer wenige Tage nach den gescheiterten Regierungsverhandlungen zwischen SP und VP verabschiedeten Resolution. Hier heißt es fast beschwörend unter anderem: „Die letzten Tage haben wiederum gezeigt, dass der bewusste Verzicht auf die Erfahrung der Gewerkschaft und damit auf die Sozialpartner zum Scheitern der Politik führt /.../ Die GÖD appelliert an die künftige Bundesregierung, sich zur Erhaltung des sozialen Friedens ehrlich zum sozialpartnerschaftlichen Dialog zu bekennen.“¹⁰

Ob und wie nun Regierung und Arbeitnehmervertreter aus dieser ersten großen innenpolitischen Belastungsprobe ohne allzu großen Gesichtsverlust herauskommen können oder überhaupt wollen, so dass eine weitere Zusammenarbeit möglich ist, die auch das Attribut „Partnerschaft“ verdient, muss sich erst zeigen. Nach außen kühl und den politischen Primat des Parlaments betonend, erklärte Bundeskanzler Schüssel bis auf weiteres: „Ob eine Resolution [in dem Falle von AK und ÖGB, H.D.] in diese oder jene Richtung geht, das ist die eine Sache, Interessenvertretungen sind ernst zu nehmen, aber sie werden letztlich nicht das Parlament ersetzen können.“¹¹

Sozialpartner waren auch in früheren Zeiten immer auf ein gutes und nahes Verhältnis zur jeweiligen Regierung angewiesen. Dieses scheint gegenwärtig – ob nur vorübergehend oder für immer, das muss sich erst weisen – zumindest erheblich gestört bzw.

noch deutlicher zugunsten der Unternehmerverbände WK und Industriellenvereinigung verschoben zu sein. Während diese zur Zeit wegen der guten Zugänge zur Regierung und der Möglichkeit relevante Forderungen mit ihr schon vorweg zu akkordieren hochzufrieden erscheinen, sehen sich die Arbeitnehmervertretungen (und hier vor allem die Arbeiterkammer) mit in der Zweiten Republik noch nie da gewesenen scharfen Angriffen auf ihre institutionellen Strukturen und Potenziale konfrontiert. Dazu zählen: die für Arbeitnehmerinteressen zentralen und traditionellerweise beim Sozialministerium ressortierenden Kompetenzen wie Arbeitsrecht, Arbeitsmarkt und Arbeitsschutz wurden zum Wirtschaftsministerium transferiert (ÖGB und AK empfinden dies als „Kampfansage“ an die Gewerkschaften)¹²; das – demokratiepolitisch vernünftige – Vorhaben, die leitenden Selbstverwaltungsgremien bei den Sozialversicherungen künftig verhältnismäßig nach den Ergebnissen der AK- bzw. Wirtschaftskammerwahlen zu besetzen und vom bisherigen Modus abzugehen (bisher bestimmte die sozialistisch dominierte AK vier Fünftel der Delegierten und ein Fünftel die Wirtschaftskammer); der von Seiten der FPÖ in die Diskussion geworfene Brachialvorschlag, die finanziellen Ressourcen der AK um 40 Prozent zu kürzen; (Der Regierungspartner hat zwar andere Vorstellungen über die gewünschte Höhe der Einsparungen, weniger Geld soll es aber auch seiner Meinung nach geben.) Wirtschaftsminister Bartenstein sieht die AK immerhin als „Speerspitze gegen die Regierung“¹³; vollends ins machtpolitische Herz der Arbeitnehmervertretungen würde schließlich der Vorschlag zielen, die Verhandlungen über (Ist)-Löhne stärker in die jeweiligen Betriebe zu verlagern. Im Regierungsabkommen heißt es dazu lapidar: „Verlagerung von der überbetrieblichen in die betriebliche Mitbestimmung. Insbesondere im Bezug auf Arbeitszeit, Betriebszeiten, Kollektivvertragsrecht.“ Damit stünde ein Eckpfeiler der überbetrieblich angelegten Sozialpartnerschaft nach 1945 zur Disposition, denn eine derartige politische Praxis würde wohl die Möglichkeiten der Betriebsräte überfordern und ginge zweifelsohne zu Lasten des Österreichischen Gewerkschaftsbundes bzw. der einzelnen Branchengewerkschaften.¹⁴

Von überbetrieblicher zu betrieblicher Mitbestimmung

Ob derartige Vorstöße nur unvermeidliche und bald wieder abschwellende Begleitgeräusche des üblichen politischen Schlachtenlärms darstellen oder doch Indikatoren für einen tiefer gehenden Wandel der informellen politischen Regeln sind, kann heute (d.h. Ende April 2000) noch nicht mit letzter Gewissheit beurteilt werden. Interessant erscheint jedenfalls, dass es gegenwärtig auch bei Sozialpartnervertretern, die der ÖVP nahe stehen, erhebliche Bedenken über den neuen Kurs zu geben scheint. So unterzeichnete etwa Anfang April der Präsident der Salzburger Wirtschaftskammer Günther Puttinger (ÖVP) gemeinsam mit der Arbeiterkammer Salzburg eine Erklärung, die sich gegen die „Missachtung der Fundamente der Sozialpartnerschaft“ durch die Regierung ausspricht. Die Sozialpartnerschaft benötige „um zum Wohle der Unternehmer wie der Arbeitnehmer wirksam werden zu können, /.../ die gleichwertige Vertretungsmacht aller Beteiligten sowie auch den unbedingten Respekt des Staates gegenüber den frei gewählten Repräsentanten der Selbstverwaltungen und ihrer finanziellen Autonomie bzw. Autarkie“.¹⁵ – Auch der Vizepräsident der niederösterreichischen AK Alfred Dirnberger (ÖAAB) kritisierte heftig die „kaltschnäuzigen“ Anschläge auf die Interessen der Arbeitnehmer. „Wer so etwas vorhat, hat mit dem Widerstand der AK und ihrer Fraktionen, insbesondere des ÖAAB, zu rechnen.“¹⁶

Die nicht im eigentlichen Sinne zu den Sozialpartnern zählende Industriellenvereinigung hingegen trat während der letzten Monate betont offensiv auf. Sie scheint die Gunst der politischen Stunde nutzen zu wollen. Ihr wird von politischen Kommentatoren attestiert, dass ihr scheinbar „das G’spür für das der anderen Seite inhaltlich und stilmäßig Zumutbare“ abhanden gekommen wäre. „Statt den direkten Kontakt zu suchen, werden den ‚Zukunftspartnern‘ über die Medien Wunschkataloge übermittelt.“¹⁷

Bisher haben wir von Indizien gesprochen, welche das – überwiegend spannungsreiche – Verhältnis einzelner Sozialpartner zur neuen Regierung charakterisieren und beleuchten. Über die Frage, wie die Sozialpartner *zueinander* stehen, welche Zukunft

sie in weiterer gemeinsamer Zusammenarbeit sehen, darüber herrschte zumindest Ende April 2000 noch große Unsicherheit und Rätselraten. Festzuhalten ist jedenfalls, dass die vier Sozialpartner bis jetzt peinlichst auf politische Angriffe oder diverse subtile Unfreundlichkeiten den jeweils anderen gegenüber verzichtet haben. Wie es aber weitergehen soll ist unklar. Zwar ist immer wieder zu hören – wie etwa vom designierten Präsidenten der Bundeswirtschaftskammer Christoph Leitl und auch von der Industriellenvereinigung –, dass die Sozialpartnerschaft reformiert und zu einer „Zukunftspartnerschaft“ umgebaut werden sollte, doch ohne dass über die künftig wünschenswerten zwischenverbandlichen Beziehungen nähere Auskünfte gegeben würden. Von Seiten des ÖGB (Verzetnitsch: „Zwischen den Sozialpartnern gibt es keinen Konflikt.“¹⁸), der AK und den Landwirtschaftskammern wird signalisiert, dass das Verhältnis der Sozialpartner grundsätzlich nicht von der Regierungsform bestimmt werde (Minister Wilhelm Molterer) und dass ihre Beziehungen untereinander „vom Selbstverständnis der Sozialpartner selbst und nicht von Zurufen von außen“ abhängen (der Präsident der AK, Herbert Tumpel)¹⁹. Unsicherheit und eine gewisse Orientierungslosigkeit dürften also gegenwärtig über die Frage vorherrschen, wie denn die Sozialpartner ihr weiteres Verhältnis zueinander definieren sollten, welche Gemeinsamkeit sie angesichts des neuen politischen Umfeldes unter geänderten Rahmenbedingungen noch zu realisieren imstande sind, welche informellen Regeln und Praktiken noch gültig sind. Wird es eine „Sozialpartnerschaft neu“ geben, und wenn ja, wird diese nur eine „Sozialpartnerschaft light“ sein können und wollen? Wird die momentane Defensive und Verunsicherung vorübergehen und kann die eigene Gestaltungsmacht zumindest in den klassischen Kernbereichen wie Lohn-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik erhalten bleiben? Offene Fragen.

Von der Konsens- zur Konfliktdemokratie?

Aus gutem Grund habe ich das ebenso diffizile wie komplexe Muster der sozialpartnerschaftlichen Realverfassung hier besonders ausführlich behandelt, strahlt diese doch – trotz aller Relativierungen in den letzten Jahren – nach wie vor in zahlreiche Bereiche unserer Gesellschaft hinein. Sozialpartnerschaft ist ja einerseits Produkt und auch wesentlich Ursache von konkordanzdemokratischer Praxis, die offene Konflikte tunlichst zu vermeiden sucht und wo immer nur möglich das „gütliche Einvernehmen“, den Kompromiss also, sucht. Als ideale Entsprechung und Voraussetzung auf Regierungsebene galt in Österreich die lange Jahrzehnte währende so genannte Große Koalition zwischen ÖVP und SPÖ: Dieser Regierungsform entsprangen quasi logisch gewisse informelle Regeln bzw. eine spezifische Form von Realverfassung, die – obzwar schon seit langem kritisiert – erst heute zu einem Ende zu kommen scheint. Der deutsche Politologe Otto Heinrich von der Gablentz wies schon 1965 kritisch auf die Probleme hin, die sich aus breit abgestützten großen Koalitionen fast zwangsläufig ergeben. Diese sind – seiner Meinung nach – nur in Zeiten von Krisen und des Wiederaufbaus vernünftig. „Auf längere Sicht lähmen sie die Staatstätigkeit, weil eine echte Kontrolle durch das Parlament unmöglich ist, alle großen Entscheidungen verschoben werden und das öffentliche Leben korrumpiert wird, indem der Proporz nicht nur für die Besetzung politisch entscheidender Stellen angewendet wird, sondern auch für die normale Verwaltung, ja auch in Wirtschaft und im Bildungswesen, so weit der Einfluss der Politik reicht. Das Musterbeispiel ist Österreich nach 1945.“²⁰ Auch Chantal Mouffe tritt angesichts der Erfahrungen insbesondere des letzten Jahrzehnts vehement für die Notwendigkeit ein, eine „antagonistische“ Diskussion möglich zu machen. „Wenn sich in der Mitte ein stickiger Konsens etabliert, sei es durch eine große Koalition oder einfach durch zu große Übereinstimmung zwischen sozialdemokratischen und moderaten konservativen Parteien, führt das Gefühl der Alternativlosigkeit entweder zu politischer Apathie oder zur Erzeugung von gegen das Estab-

**Antagonistische
Diskussion ist
notwendig**

ishment gerichteten Ressentiments. Diese bilden die Grundlage für Populismus. Wenn es keine Debatten über politische Alternativen gibt, können politische Leidenschaften kein Ventil innerhalb des traditionellen demokratischen Repertoires finden.“²¹

Die Möglichkeiten und Umstände dafür, auch in Österreich die für moderne Demokratien positiv mobilisierende Rolle von Konflikten zum Tragen zu bringen, sind heute so gut wie noch nie in der Zweiten Republik. Der aus überkommenen Proporz- und Machtverteilungsvereinbarungen entstandene Mangel an Alternativen könnte und sollte nun endgültig aufgebrochen werden können und zwar zugunsten der Entwicklung konkurrierender politischer Gegenentwürfe. Das könnte freilich – wie der GPA-Vorsitzende Hans Sallmutter befürchtet – dazu führen, dass der zunehmende Konflikt unser Land „nachhaltig polarisiert“ und /.../ für die nächsten Jahre, vermutlich sogar über mehrere Legislaturperioden hinweg, der „Boden für eine Koalition der politischen Mitte zerstört“ ist.²² Für Urteile darüber, ob Österreich tatsächlich schon auf dem Weg zur Konkurrenzdemokratie unterwegs wäre, scheint es freilich noch zu früh. Allzu oft dominierte ja in der jüngsten Vergangenheit noch – um noch einmal mit Chantal Mouffe zu sprechen – die abzulehnende, letztlich wenig Erfolg versprechende und zu kurz greifende Tendenz „Politik durch Moral zu ersetzen“²³.

Österreich ist aber gegenwärtig zweifelsohne dabei, sich ein Stück in Richtung Konkurrenzdemokratie zu bewegen, andererseits darf nicht vergessen werden, dass auf Ebene der meisten Länder und vor allem der Gemeinden noch das Konsensmuster dominiert.

Systemkritiker oder Systemerhalter?

Ein abschließendes Wort noch zu den Regierungsparteien bzw. zur Frage, inwiefern diese sich von bisherigen innerparteilich gültigen informellen Regeln, von innerparteilichen bzw. parteiinternen „Realverfassungen“ werden verabschieden müssen. Auch hier ist die eventuell neue Praxis noch zu jung, als dass man schon sicher belegbare Urteile darüber fällen könnte. Immerhin soll auf Problemfelder und Spannungslinien verwiesen werden.

Eine seit längerem schon besonders ärgerlich diskutierte Besonderheit der Realverfassung in Österreich war darin zu sehen, dass relevante Leitungsposten mehr oder weniger unverfroren proporzmäßig zwischen den Regierungsparteien aufgeteilt wurden, wobei den Löwenanteil natürlich die seit drei Jahrzehnten dominierende SPÖ und mit deutlichem Abstand die ÖVP für sich beanspruchten. Die FPÖ hat diese Praktiken, bei denen sie, abgesehen von einigen Bundesländern, meist leer ausgegangen war, immer schon scharf kritisiert. Diese Kritik wurde seit Ende der 1980er-Jahre deutlich verschärft und sie kam bei den FP-Wählern auch sehr gut an, zeigen doch deren Wahlmotive seit 1986, dass derartige Usancen viele FP-Wähler besonders ärgern und damit zur Stimmabgabe für die bislang größte Oppositionspartei motiviert haben.²⁴ Wird die FP nun – da sie in der Regierung ist und ihr gemäß der immanenten Logik der österreichischen Realverfassung entsprechende Posten „zustehen“ – vom proporzkritischen Saulus zum Proporz konsumierenden und praktizierenden Paulus? Die FP hat ja die seit 1986 erheblichen Stimmenzuwächse bis jetzt kaum in Einflussgewinne in den diversen Politikfeldern umsetzen können. Wird sie allein sich in Sachen Postenbesetzungen abtinent verhalten können oder wollen, wenn der diesbezüglich routinierte Regierungspartner ÖVP die bisherigen Regeln der Postenakquisition weiterspielt? Im Regierungsprogramm ist zwar ein Objektivierungsgesetz versprochen, „für den Bundesdienst und den staatsnahen Bereich zur Regelung von Personalaufnahmen und der Besetzung von Leitungsfunktionen“. Einstweilen oder bis dahin scheint aber – glaubt man den umfangreichen Recherchen diverser Zeitschriften²⁵ – noch ein heftiges Sesselnücken und -tauschen im Sinne von VP und FP und gegen die SP im Gange zu sein. Für die FPÖ in Opposition war es sicher leichter

**Von der
Opposition in
die Regierung**

gegen die als notorisch bekannte SP-VP-Proporzpatronage zu wettern, als für eine FP in der Regierung gegen derartige Versuchungen immun zu bleiben. Bis auf Weiteres muss es also dahingestellt bleiben, „ob alle FPÖ-Funktionäre die Alternative tatsächlich in einer völligen Objektivierung personeller Entscheidungen (und nicht in einem Beute-System anderer Art) sehen – und damit aber ein Gutteil der in der Opposition erworbenen Glaubwürdigkeit in dieser Hinsicht auf Spiel setzen²⁶.“

Das konkrete Dilemma, vor dem die FPÖ, wie eben gezeigt, in Sachen „Proporz“ steht, stellt sich für diese Partei auch und grundsätzlich in einer Reihe anderer Politikfelder und berührt die Grundfrage, inwieweit die klassische Oppositionspartei FP künftig regierungsfähig werden kann und bleiben will. Groß geworden ist sie ja mit einem Bündel klassischer Oppositionsthemen. Sie ist seit 1986 mit mehr oder weniger stark emotional aufgeladenen Anti-Voten ausgestattet (gegen Skandale, gegen Privilegien, gegen Großparteien, gegen Ausländer, gegen Missstände usw.) und die heterogene FP-Wählerschaft konnte bislang überwiegend vor allem durch den „oppositionellen Reflex“ gegen das traditionelle Parteien- und Verbändesystem und die alte Koalition zusammengehalten und sogar vergrößert werden.²⁷ (So waren etwa 1990–1999 immerhin 69 % der FP-Wähler vom Motiv bewegt „weil die Freiheitlichen schonungslos Skandale und Missstände aufzeigen“ bzw. weil sie „ernsthaft gegen Skandale und Privilegien ankämpfen“²⁸.) Die FPÖ steht also von Seiten ihrer Wähler auch unter einem eminenten Erwartungsdruck. Es könnte daher sein, bzw. es ist wahrscheinlich, dass ein mehr oder weniger großer Teil dieser protestmotivierten Wähler von der FPÖ in ihrer Rolle als eine den realpolitischen Zwängen ausgelieferte Regierungspartei enttäuscht wird. Wie wird diese nun darauf reagieren? Gelingt ihr den Themen und dem Stil nach eine strategische Neuausrichtung ihres politischen Erscheinungsbildes? Immerhin hat sie „in der letzten Dekade mehrfach ihre politisch-strategische Ausrichtung gewechselt und die Zusammensetzung ihrer Wählerschaft, aber auch ihrer Funktionärskader geändert“²⁹. Die aus diesem Zwiespalt resultierende „Richtungsdebatte“ hat in der FPÖ jedenfalls – obzwar noch inoffiziell – prompt eingesetzt.³⁰ Wie diese enden wird, ist heute noch schwer vorauszusagen. Wohl kaum mit einem Entweder-Oder bzw. mit einem völligen Abgehen vom bisherigen oppositionellen Fundamentalkurs. Die FP wird sich weiterhin vehement dagegen stemmen, zum Establishment gezählt zu werden. Für sie bleibt die Projektionsfläche „wir gegen die da oben“ unverzichtbar. Wahrscheinlich dürfte eine ähnliche Doppelstrategie die künftige FPÖ-Politik bestimmen, wie sie schon in mehreren Bundesländern mit Erfolg praktiziert worden ist: Zwar werden die Positionen in der Regierung besetzt, aus dieser heraus und parallel dazu werden aber nach Kräften, wo immer nur möglich, diverse Protestpotenziale „bedient“. Damit soll signalisiert werden, dass man zwar in der Regierung ist, aber damit noch lange nicht Systemerhalterin sein will, dass man mit dem realpolitischen „System“ weiterhin nicht einverstanden ist und dass man dieses nur dann fundamental verändern kann, wenn sie – die FPÖ – weiter an Stärke zulegt.

In der Zweiten Republik waren bisher – von kurzfristigen Ausnahmen abgesehen – in den Koalitionsregierungen stets auch die in aller Regel politisch gewichtigen Parteivorsitzenden vertreten. Damit signalisierten die Parteien die Wichtigkeit ihres jeweiligen Engagements bzw. sie verbanden den politischen Erfolg der jeweiligen Koalitionsregierung auch eng mit ihrem eigenen. Die neu gebildete Regierung war diesbezüglich bisher auf Seiten der FPÖ weniger prominent besetzt. Diese relative Leichtgewichtigkeit dürfte auch nach dem Rücktritt Jörg Haiders vom Parteivorsitz und der innerparteilichen Aufwertung von Vizekanzlerin Riess-Passer faktisch bestehen bleiben. Innerparteilich wird auch das „einfache Parteimitglied“ (immerhin weiter im Parteivorstand und Koalitionsausschuss) weiterhin – wenn schon nicht *der*, so doch ein wichtiger – Dreh- und Angelpunkt des FPÖ-Kurses bleiben. So wählten doch bei Nationalratswahlen seit 1990 durchschnittlich nicht weniger als 40 Prozent wegen der Persönlichkeit Jörg Haiders die FPÖ³¹, ganz zu schweigen von seinen eminenten Möglichkeiten als politischer Kommunikator (der vor allem Protestwähler anzusprechen imstande ist). Auf dieses Potenzial

Real-
politische-
Zwänge

wird die FP nicht verzichten können und wollen. Haider wird seine innerparteiliche Position als eigentlicher freiheitlicher „Lordsiegelbewahrer“ weiterhin nach innen wie auch nach außen offensiv nutzen.

Das wird sich zumindest mittelfristig auch auf die Situation der zweiten Regierungspartei auswirken. Sie stellt nun den Kanzler und hofft, so aus der schon lange erstrebten Führungsposition Vorteile ziehen zu können. Andererseits dürfte sich auch diese Partei früher oder später mit verstärkten Spannungen konfrontiert sehen. Der Geschichte und der Struktur nach ist sie eine klassische Integrationspartei mit entsprechend heterogenen, immer wieder neu auszubalancierenden komplizierten Interessenlagen in den eigenen Reihen, mit engsten Verbindungen und starken Machtpositionen in den Kammern und in der Sozialpartnerschaft. Im Gegensatz zur hochbeweglichen FP nur mit vergleichsweise geringen strategischen Spielräumen und Möglichkeiten ausgestattet, steht diese Partei vor einer Aufgabe, die der Quadratur des Kreises gleichkommt: Einerseits soll den Inhalten und dem Stil nach ein Neubeginn statuiert und signalisiert werden (gemäß dem Motto „das alte System ist am 3. Oktober abgewählt worden“ – in diese Richtung wird die FP Druck zu machen versuchen) und andererseits wird man auf die bisherigen Akteure und informellen Regeln (kooperativer Politikstil, Sozialpartnerschaft, notwendiger Interessenausgleich zwischen den eigenen Bündeln usw.) nicht verzichten können und wollen. Strukturell und dem innerparteilichen Stil nach ist die VP ja nach wie vor eine Partei des „ancient regime“. Von beiden Positionen her – von den selbst drängenden oder von der FP gedrängten Veränderern und den sich gefährdet fühlenden Bremsern – werden zunehmend entschiedener Postulate erhoben und Forderungen gestellt werden.

Ich beschließe damit meine vorsichtig geschriebene Skizze. Wie wir gesehen haben, weist gegenwärtig vieles darauf hin, dass sich zahlreiche informelle Machtregeln in einem Wandlungsprozess befinden. Je länger diese Regierungskoalition im Amt bleibt, desto nachhaltiger wird auch die bisherige, lange Jahrzehnte gültige Realverfassung verändert werden.

Herbert Dachs, Dr. Phil.

ist Professor für Politikwissenschaft am Institut für Politikwissenschaft an der Universität Salzburg. Zahlreiche Arbeiten über zeitgeschichtliche Themen, österreichischen Föderalismus, Ideengeschichte und Ideologiekritik, politische Bildung und Erziehung in Österreich, politische Prozesse in den Bundesländern sowie Entwicklung der österreichischen Parteien.

- 1 Welan, Manfred: Das österreichische Dilemma, in: Wiener Journal, Okt. 1999, S. 8
- 2 Vgl. dazu Hanisch, Ernst: Der lange Schatten des Staates. Wien 1994 (hier insbesondere S. 442–483) mit weiterführender Literatur; Welan, Manfred: Demokratie auf österreichisch oder Die erstarrte Republik. Wien 1999.
- 3 Welan, Demokratie auf österreichisch. S.
- 4 Karlhofer, Ferdinand/Tálos, Emmerich: Sozialpartnerschaft: Trends und Szenarien, in: Manuskript in Druck S. 9; erscheint in: Pelinka, Anton/Plasser, Fritz et al. (Hg.): Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Wien (Juni) 2000
- 5 Ebd.
- 6 Ebd., S. 11
- 7 Zit. nach: Der Schnupper-Standard, März 2000, S. 3
- 8 Der Standard, 10.3.2000, S. 8
- 9 Vgl. z.B. Der Standard, 7.4.2000, S. 9; 12.4.2000, S. 9; Die Presse, 18.4.2000, S. 1 und 9
- 10 Resolution des Zentralvorstandes am 24.1.2000
- 11 Die Presse, 13.3.2000, S. 7
- 12 Vgl. Der Standard, 12./13.2.2000, S. 2
- 13 Der Standard, 17.4.
- 14 Vgl. Salzburger Nachrichten (SN), 28.3.2000
- 15 Gemeinsame Erklärung von Arbeiterkammer und Wirtschaftskammer Salzburg vom 5.4.2000
- 16 Zit. nach Der Standard, 6.4.2000, S. 11
- 17 Freisinger, Margarete: Jetzt droht auch noch die Eiszeit, in: SN, 17.2.2000, S. 13
- 18 Der Standard, 12./13.2.2000, S. 2
- 19 Vgl. Kurier, 15.2.2000
- 20 Von der Gablentz, Otto Heinrich: Einführung in die Politische Wissenschaft. Köln-Opladen 1965, S. 199
- 21 Mouffe, Chantal: Vorreiter Hinkebein, in: Falter 45/99, S. 17
- 22 Sallmutter, Hans: Abschied von der Politik der Mitte? in: Der Standard, 28.4.2000, S. 37
- 23 Mouffe, Vorreiter Hinkebein, S. 17
- 24 Plasser, Fritz/Ulram, Peter A.: Rechtspopulistische Resonanzen. Die Wählerschaft der FPÖ, in: Plasser, Fritz/Ulram Peter A. et al. (Hg.): Das österreichische Wahlverhalten. Wien 2000, S. 229f.
- 25 Vgl. Die neuen Mächtigen, in: Trend, 4/2000, S. 37–64
- 26 Müller, Wolfgang C.: Wahlen und Dynamik des österreichischen Parteiensystems seit 1986, in: Plasser/Ulram (Hg.): Das österreichische Wahlverhalten, S. 46
- 27 Plasser/Ulram, Rechtspopulistische Resonanzen, S. 238f.
- 28 Müller, Wahlen und Dynamik, S.
- 29 Plasser/Ulram, Rechtspopulistische Resonanzen, S. 238
- 30 Vgl. Der Standard, 11.4.2000 und Solomon, Martina: Der freiheitliche Zwiespalt, ebd.