
Handbuch des politischen Systems Österreichs

Rezension von: Herbert Dachs, Peter Gerlich, Herbert Gottweis, Helmut Kramer, Volkmar Lauber, Wolfgang C. Müller, Emmerich Tálos, Politik in Österreich. Das Handbuch, MANZ, Wien 2006, 1.076 Seiten, € 86.

Die Politologie ist in Österreich eine vergleichsweise noch sehr junge Wissenschaft. Die ersten Schritte ihrer Institutionalisierung erfolgten in den frühen 1970er Jahren. 1971 wurde sie an den Universitäten Wien und Salzburg als Disziplin verankert. Seit 1972 verfügt sie mit der Österreichischen Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP) über ein eigenes Periodikum.

1974 erschien mit dem vom gegenwärtigen Bundespräsidenten Heinz Fischer herausgegebenen Sammelband „Das politische System Österreichs“ die erste breit angelegte deutschsprachige Darstellung der Politik der Zweiten Republik. Dieses Werk war sehr erfolgreich und erlebte insgesamt drei Auflagen.

Mittlerweile ist die Politikwissenschaft an mehreren österreichischen Universitäten und Fakultäten vertreten.

1991 gab eine Gruppe von Politologen, die mit dem Herausgeberkollektiv des vorliegenden Bandes weitgehend übereinstimmt, das „Handbuch des politischen Systems Österreichs“ heraus. Dieser umfassende Sammelband avancierte zum Standardwerk und wurde zwei weitere Male aufgelegt.¹

Zwei Entwicklungen veranlassten die Herausgebergruppe, eine grundlegende Neukonzeption vorzunehmen: die Erarbeitung neuer Forschungsergebnisse und die großen politischen

Veränderungen seit Anfang der neunziger Jahre, insbesondere die Teilnahme Österreichs an der europäischen Integration, die Auseinandersetzungen der nationalen Politik mit den Auswirkungen der vertieften Internationalisierung im wirtschaftlichen Bereich („Globalisierung“) und den Brüchen in vielen Politikfeldern und in der politischen Kultur mit dem Antreten der ÖVP-FPÖ-Regierung im Winter 2000.

Die Herausgebergruppe besteht aus namhaften Politologen von den Universitäten Wien und Salzburg sowie aus Wolfgang C. Müller von der Universität Mannheim. Unter den AutorInnen des neuen „Handbuchs“ finden sich neben PolitikwissenschaftlerInnen auch Vertreter aus verwandten Disziplinen wie Rechtswissenschaft, Soziologie, Ökonomie und Geschichtswissenschaft.

„Politik in Österreich“ behält zwar die Grundstruktur des bisherigen „Handbuchs“ bei, die Zusammensetzung der einzelnen Abschnitte ist jedoch z. T. wesentlich anders. Alle Beiträge wurden entweder neu geschrieben oder inhaltlich aktualisiert. Neue Themen kamen hinzu. In einigen Politikfeldern veranlasste das Fehlen einschlägiger empirischer Untersuchungen originäre Forschungsarbeiten. Insgesamt handelt es sich um die bisher umfassendste Gesamtdarstellung der österreichischen Politik in der Zweiten Republik.

Die Herausgeber setzten sich zum Ziel, mit dem Sammelband einen substanziellen Beitrag zur politischen Information zu leisten: „Das Ziel demokratischer Bildung – nämlich die Gewinnung eines selbstständigen Urteils und ein daraus resultierendes politisches Handeln – kann nur erreicht werden, wenn umfassende und differenzierte Information vermittelt wird“, heißt es in der Einleitung (S. 31).

Das „Handbuch“ wendet sich gemäß der Konzeption der Herausgeber nicht nur an WissenschaftlerInnen und Studierende, sondern auch an die in der politischen Bildung tätigen Personen, an JournalistInnen und politisch Interessierte überhaupt.

Der Band gliedert sich in acht Abschnitte. Diese lassen sich vier großen Themenfeldern zuordnen: Rahmenbedingungen, Institutionen, politische Prozesse, politische Inhalte.

Der Abschnitt I „Rahmenbedingungen, Kontexte“ beinhaltet einen historischen Abriss der Zweiten Republik und behandelt die wirtschaftlichen und demografischen Rahmenbedingungen sowie die Teilnahme Österreichs an der europäischen Integration. Im letztgenannten Beitrag befasst sich Gerda Falkner mit den Folgen des EU-Beitritts im Jahre 1995 für die zentralen politischen Institutionen Österreichs. Die Autorin ortet einige signifikante Änderungen des österreichischen politischen Systems. Vor allem verschob sich das Gleichgewicht zwischen Legislative und Exekutive weiter zugunsten der Regierung und der Verwaltung. Das österreichische Parlament verlor an Einfluss, nicht zuletzt auch deshalb, weil die zum Ausgleich geschaffenen Kontrollrechte über die EU-Politik der Bundesregierung in der Praxis weitgehend wirkungslos blieben. Einflussmöglichkeiten büßten alles in allem auch die Sozialpartner und die Bundesländer ein, so das Resümee Falkners.

Dem Themenbereich politische Ordnung und Form sind die Abschnitte II „Regierungssystem“ und VIII „Bundesländer, Gemeinden“ zuzuordnen. Die Beiträge des zweiten Abschnitts befassen sich im Einzelnen mit den wichtigsten Institutionen des Regierungssystems: Verfassung, Parlament,

Regierung, Bundespräsident, Verwaltung, Verfassungsgerichtsbarkeit und Rechnungshof. Der achte Abschnitt ist zum einen der Beschreibung und Analyse der Institutionen (Länderverfassungen, Landtage, Landesregierungen und -verwaltungen) und politischen Prozesse (Parteiensysteme in den Ländern, Bund-Land-Beziehungen) in den Ländern, ein Kapitel zum anderen den Gemeinden gewidmet.

Mit den politischen Prozessen, der Vertretung von Interessen, der Austragung von Konflikten und der Durchsetzung von Inhalten befassen sich die Abschnitte III „Parteiensystem“, IV „Sozialpartnerschaft“ und V „Politische Kultur“. Die Beiträge zu den einzelnen Parteien im dritten Abschnitt bieten jeweils einen kurzen Überblick über die Parteigeschichte und beschreiben und untersuchen Organisation, Ideologie, Programmatik und Praxis sowie strategische Perspektiven.

Im einleitenden Artikel zum österreichischen Parteiensystem konzentriert sich Wolfgang C. Müller auf die institutionellen Rahmenbedingungen (Rechtsstellung der Parteien, staatliche Parteienfinanzierung und Wahlsystem), die Struktur des Parteiensystems (Anzahl und relative Größe der Parteien) und die Muster des Parteienwettbewerbs (gemäßigter Pluralismus oder Zweiparteiensystem, offene oder geschlossene Wettbewerbsstruktur, Konflikt und Kooperation). Die empirische Analyse des Konsens- bzw. Konfliktniveaus führt zu dem Ergebnis, dass die letzte Amtsperiode der großen Koalition (1996-2000) diejenige mit dem geringsten Konsens zwischen Regierung und Opposition war. Die ÖVP-FPÖ-Regierung lag in den Jahren 2000 bis 2002 im Hinblick auf das Konfliktniveau mit der parlamentarischen Opposition an zweiter Stelle. Die Entwicklung in Richtung

Mehrheitsdemokratie begann freilich schon in den späten achtziger und frühen neunziger Jahren.

Im vierten Abschnitt befassen sich drei Artikel mit den Interessenverbänden der Unternehmer (Wirtschaftskammern, Industriellenvereinigung), der Arbeitnehmer (ÖGB, Arbeiterkammern) und der Landwirte (Landwirtschaftskammern, Präsidentenkonferenz, Raiffeisenverband). Thematisiert werden in diesen Beiträgen die Entwicklungsgeschichte, rechtliche Grundlagen und organisatorische Aspekte (Aufbau, Entscheidungsstrukturen, Wahlen, Mitglieder, finanzielle und personelle Ressourcen), Verflechtungen untereinander und mit politischen Parteien sowie die Praxis der Interessenvertretung (Rollenverständnis, Ziele, Strategien, Herausforderungen).

Was den ÖGB anbelangt, so muten einige der Sätze aus Ferdinand Karlhofers Überlegungen zu den Perspektiven der Gewerkschaftsbewegung geradezu prophetisch an: „Unabhängig von der politischen Konstellation der Jahre 2000ff durchläuft der ÖGB ... offenbar eine Metamorphose. ... Die 2000er Jahre markieren nun ein Jahrzehnt, in dem die Zukunft der Gewerkschaftsbewegung, sowohl die Innen- als auch die Außenorientierung betreffend, von Unsicherheiten begleitet ist.“ (S. 478)

In dem den Abschnitt einleitenden Beitrag über die Sozialpartnerschaft stellt Emmerich Tálos die Frage: „Austrokorporatismus am Ende?“ Auf wenigen Seiten bietet der Autor eine kompakte und schlüssige Analyse der Erosion einer zwischen Regierung und Sozialpartnern akkordierten Politik.

Im Laufe der neunziger Jahre änderten sich wesentliche politische und ökonomische Rahmenbedingungen. Österreichs wirtschaftlicher Aufholprozess ging zu Ende, das verlangsamt

te Wirtschaftswachstum engte den Verteilungsspielraum ein. Infolge steigender Arbeitslosigkeit und des intensivierten Standortwettbewerbs, forciert nicht zuletzt durch die marktliberale Ausrichtung der EU-Wirtschaftspolitik, neigte sich die Machtbalance zugunsten der Unternehmer. Die Interessendivergenzen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern vergrößerten sich. Aufgrund der steigenden Heterogenität und Formenvielfalt der Arbeitswelt nahmen auch die Interessenunterschiede innerhalb der Klassen zu. Die Interessenvereinheitlichung, eine grundlegende Funktion der umfassenden Dachverbände, wurde erschwert, Legitimations- und Akzeptanzprobleme traten vermehrt auf. Durch den EU-Beitritt verkleinerte sich der Handlungsspielraum nationaler Politik. Damit schwanden auch die Möglichkeiten für mehrere Politikfelder umfassende Tauschgeschäfte zwischen den Akteuren der Sozialpartnerschaft. In der Regierungspolitik erfolgte (schon vor dem EU-Beitritt) ein Prioritätenwechsel zugunsten von Budgetkonsolidierung und Standortsicherung. Mit der Festlegung der Maastricht-Kriterien, dem Abschluss des Stabilitätspakts und der einseitigen Ausrichtung der EZB-Politik auf die Geldwertstabilität zwängten sich die EU-Länder in ein wirtschaftspolitisches Korsett, worin sie noch heute eingeschnürt sind – mit den entsprechend negativen Auswirkungen auf Wohlstandsentwicklung und Beschäftigung.

Interessenakkordierung zwischen Regierung und Sozialpartnern sowie zwischen Unternehmer- und Arbeitnehmerverbänden war unter diesen geänderten Umständen in vielen Politikfeldern nur noch schwer realisierbar. Während der Einfluss der Sozialpartnerschaft also abnahm, vergrößerte

sich jener der Regierung. Sie bestimmte in zunehmendem Maße die Zielvorgaben und Abläufe. Tálos' Resümee: „Sozialpartnerschaftlich abgestimmte Politik kam bereits in den 1990er Jahren weniger oft und bei weniger Materialien zum Tragen.“ (S. 439)

Das Jahr 2000 bildete für die Interessenpolitik (zumindest kurzfristig) eine Zäsur: „Die ÖVP/FPÖ-Regierung verabschiedete sich weitgehend von den traditionellen Spielregeln paritätischer Einbindung der sozialpartnerschaftlich involvierten Dachverbände.“ (S. 440) Diesem Urteil Tálos' ist vollkommen zuzustimmen.

Durch institutionelle Änderungen (Auflösung oder Nichteinberufung von Gremien) und/oder Änderungen des Procedere wurde sozialpartnerschaftliche Mitwirkung an den politischen Entscheidungsprozessen zurückgedrängt. Dies betraf selbst das gesetzlich verankerte Begutachtungsverfahren. An die Stelle der Paritätischen Kommission, die im Juli 1998 zum letzten Mal getagt hatte, traten „Gipfeltreffen“ oder „Runde Tische“, allesamt Inszenierungen für die Massenmedien mit geringer inhaltlicher Substanz. Der „Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen“, das über Jahrzehnte bewährte Beratungsorgan für die Regierung und die Spitzen der Interessenverbände, verlor stark an Bedeutung, denn die Regierung wandte sich bevorzugt an ihr nahe stehende ExpertInnen und Beraterklüngel. Substanzielle Verhandlungen der Regierung mit den Arbeitnehmer-Organisationen wurden sehr selten. Die Unternehmerverbände versuchten ihre Interessen über die Verbindungen zu den ihnen nahe stehenden Parteien und über direkte Kontakte zu den Ministerien zu vertreten. Der Erfolg gab ihnen Recht; die Politikabstimmung mit der Arbeitnehmerseite besaß keine

Priorität mehr für sie. Wozu einen Umweg machen, wenn die direkte Route ans Ziel brachte? Unter ihrer derzeitigen Führung ist die WKÖ viel weniger als in der Vergangenheit an kontinuierlicher und mittel- und längerfristig ausgerichteter Politikabstimmung mit den Arbeitnehmerverbänden und stärker an punktuellen, kurzfristigen Vereinbarungen interessiert.

In der Lohnpolitik herrschte im Großen und Ganzen institutionelle Kontinuität, wenn auch die Aushandlung gewisser Inhalte durch organisierte Dezentralisierung von der Branchenebene auf die Betriebsebene verlagert wurde. Das Machtungleichgewicht zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern kam vor allem darin zum Ausdruck, dass die Lohnpolitik ihre gesamtwirtschaftliche Stabilisierungs- und ihre Verteilungsfunktion nicht mehr erfüllte: Schon seit den 1980er Jahren schöpft die Lohnentwicklung den verteilungsneutralen Spielraum aus gesamtwirtschaftlichem Produktivitätsfortschritt und Inflationsrate nicht mehr aus.

Emmerich Tálos fasst die Entwicklungen der Interessenpolitik seit 2000 wie folgt zusammen: „Sozialpartnerschaftlich akkordierte Politikgestaltung kam – von einigen wenigen Fällen abgesehen – zum Erliegen.“ (S. 441) Konsensorientierung und Konzentrierung waren nicht mehr die Regel, sondern die Ausnahme. Konflikte und Kampfmaßnahmen spielten in den Beziehungen zwischen der Regierung und den Interessenorganisationen eine größere Rolle.

Bedeutet dies notwendigerweise, dass sozialpartnerschaftliche Akkordierung auch in Zukunft weitgehend irrelevant sein wird? Nein, denn eine derartige Interessenpolitik wäre gesamtwirtschaftlich weiterhin sinnvoll.

Wie die nordeuropäischen Länder und Irland (allesamt kleine, offene Volkswirtschaften wie Österreich) zeigen, ist eine längerfristig orientierte, mehrere Politikfelder übergreifende, konsistente und mit den Sozialpartnern abgestimmte Wirtschafts- und Sozialpolitik besser in der Lage, den Herausforderungen durch die technischen Neuerungen, die Internationalisierung und den demografischen Wandel gerecht zu werden. Funktionalität allein garantiert freilich nicht die Umsetzung eines Konzepts. Hiezu ist auch politischer Wille erforderlich...

Im fünften Abschnitt werden zum einen Entwicklungen im Bereich der subjektiven Einstellungen der ÖsterreicherInnen behandelt (politische Kultur, Wahlverhalten, Identitätsbildung), zum anderen auch die Rolle der Massenmedien und die Kanäle der politischen Kommunikation.

Mit den Inhalten der Politik und den Instrumenten zu ihrer Umsetzung beschäftigen sich die Abschnitte VII „Außenpolitik“ und VI „Politikbereiche“, wo Einzelbeiträge u. a. den Politikfeldern Wirtschaftspolitik, Sozialpolitik, Bildungspolitik, Umweltpolitik, Energiepolitik, Forschungs- und Technologiepolitik, Gesundheitspolitik und Kulturpolitik gelten.

Ein Stichwortverzeichnis am Ende des Bandes erhöht seinen Gebrauchswert als Nachschlagewerk, und die am Ende jedes Abschnitts befindlichen Literaturhinweise werden insbesondere jenen dienlich sein, die eine Spezialthematik weiter vertiefen wollen.

Kann das Vorhaben der Herausgeber, einen substanziellen Beitrag zur politischen Information zu leisten, als geglückt bezeichnet werden? Im Gro-

ßen und Ganzen ja. Die überwiegende Mehrzahl der Artikel ist von hoher Qualität, vermittelt vielfältige und teils komplexe Informationen in verständlicher Weise. Leider gilt dies nicht für alle Texte. Überarbeitet werden sollten vorrangig zwei Beiträge aus dem ersten Abschnitt. Besonders schwach ist der einleitende historische Überblicksartikel, und dies in konzeptueller, inhaltlicher und speziell sprachlicher Hinsicht. (Wieso die Herausgeber und der Verlag diesen Text durchgehen ließen, ist diesem Rezensenten unverständlich. Würde man diesen Band an seinem ersten Hauptartikel messen, müsste man ihn sofort beiseite legen.) Die Vielzahl von Tabellen in Dieter Stiefels Artikel über die österreichische Wirtschaft ist für ÖkonomenInnen und WirtschaftshistorikerInnen vermutlich interessant und aufschlussreich. Für nicht ökonomisch Gebildete wäre jedoch wahrscheinlich eine Mischung aus weniger Zahlen und mehr erläuterndem Text vorteilhafter, weil verständlicher. Ein Gesamtwerk, das in all seinen Elementen hohen Ansprüchen genügt, liegt also noch nicht vor. Erst nach Behebung dieser Mängel wird der Verlag mit Fug und Recht von *dem* Handbuch der Politik in Österreich sprechen können. Vorläufig klingt dieser Untertitel noch ziemlich großspurig.

Michael Mesch

Anmerkung

- 1 Siehe die Rezension der ersten Auflage in WuG 1 (1992) 125ff und die Besprechung der dritten Auflage in WuG 3 (1998) 428ff.