

# Österreichs Konsensdemokratie

Autor(en): **Taus, Josef**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **58 (1978)**

Heft 8

PDF erstellt am: **07.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-163442>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

## Österreichs Konsensdemokratie

Österreich ist ein Teil des Westens, über den Richard F. Behrendt in seinem Buch «Lob des Westens<sup>1</sup>» treffend schreibt:

«Mein Begriff des Westens ist ein funktionaler; er bezieht sich auf die einmaligen Leistungen bestimmter Völker Europas und ihrer «Ableger» in Anglo-Amerika, Australien, Neuseeland, nämlich die Schaffung einer dynamischen Kultur, einer unvergleichlich produktiven Wirtschaftsweise und einer vergleichsweise mobilen, offenen, humanen Gesellschaft.»

Der vor vielen Jahren emigrierte Österreicher Sir Karl R. Popper schrieb im Vorwort zur deutschen Ausgabe seines Buches «Das Elend des Historizismus<sup>2</sup>»:

«Wie andere vor mir, so gelangte auch ich zu dem Resultat, dass die Idee einer utopischen sozialen Planung grossen Stiles ein Irrlicht ist, das uns in einen Sumpf lockt. Die Hybris, die uns versuchen lässt, das Himmelreich auf Erden zu verwirklichen, verführt uns dazu, unsere gute Erde in eine Hölle zu verwandeln – eine Hölle, wie sie nur Menschen für ihre Mitmenschen verwirklichen können.»

«Das alles führt direkt zu einer Begründung der Forderung nach politischer Freiheit und bestmöglicher Vermeidung aller politischen Machtanhäufung. Denn jede politische Machtanhäufung führt mit Notwendigkeit dazu, dass kleine Fehler zunächst unbemerkt bleiben, so dass auch dann, wenn wir bei den Machthabern den reinsten Altruismus voraussetzen (ungetrübt von dem Motiv, sich an der Macht zu erhalten), die rechtzeitige Entdeckung kleiner Fehler und damit die Fehlerkorrektur unterbleibt, bis es zu spät ist. Dass das auch in der Demokratie oft genug geschieht, ist klar: Die Demokratie ist keine Heilslehre, sondern nur eine der notwendigen Voraussetzungen, die es uns möglich machen, zu wissen, was wir tun.»

Genau in jenem Spannungsfeld zwischen den Verheissungen irdischer Heilslehren und Demokratievorstellungen, die von der politischen Freiheit des Menschen ausgehen und langsam Schritt für Schritt Leiden lindern, vermeidbare Übel bekämpfen und Missstände abstellen wollen, befindet sich der Westen. In manchen Ländern des Westens sind diese Auseinandersetzungen intensiv, existenzbedrohend.

Die freie, westliche Demokratie erfordert einen Grundkonsens einer überwältigenden Mehrheit. Der Demokratie zugrunde liegt

1. eine Freiheitsphilosophie, bei der es nur unbedeutende «Klassenunterschiede» geben kann.
2. Hat daher Demokratie einen immanent expansiven Charakter in Richtung der von ihr als konstitutiv geforderten Menschenrechte. Sie ist daher ein expansives und kein statisches System.
3. Demokratie ist auch mit dem *Fortschrittsgedanken* verbunden, in dem Sinn, dass Mensch und Gesellschaft lernfähig und lernwillig sind und Fortschritt geistig und materiell verstanden möglich und verwirklichtbar ist.

Dieses Demokratiemodell verträgt keine Machtzusammenballungen; weder politisch noch ökonomisch. Daher ist nach unserem heutigen Wissen Demokratie, Mehrparteiendemokratie nur mit einem grundsätzlich marktwirtschaftlichen System kompatibel, das einen weiten Bereich «individueller Autonomie, eine weitgehende Streuung von Bildung, Besitz und Macht, verbunden mit Kontrolle und Abberufbarkeit der Machthaber, im politischen Bereich durch freie und auf angemessener Information beruhende Wahlen, im wirtschaftlichen Bereich durch die Möglichkeit wirksamer Entscheidungen über Arbeitsbeziehungen und Verfügung über Einkommen, sowohl in der Form des Konsums wie der Investitionen bieten muss. Denn mit jeder realen Wirtschaftsordnung sind bestimmte Ordnungen des politischen bzw. staatlichen Bereichs korreliert<sup>3</sup>. In diesem Sinne könnte man als Grenze der Kompatibilität den Punkt annehmen, von wo ab der Typ einer Ordnung destruktiv in Frage gestellt wird.

Die Logik eines zentralistischen Systems verbietet, dass eine Mehrparteiendemokratie existiert, die keine völlige «Solidarität der Interessen» aufweist.

Nun zur Situation Österreichs:

1. Österreich ist ein Teil der westlichen Welt und wird auch von der überwältigenden Mehrheit seiner Bürger als solcher verstanden.
2. Die Neutralität des Landes ist nie als eine weltanschauliche verstanden und interpretiert worden.
3. Österreich – und das ist meines Erachtens der grosse Erfolg der Zweiten Republik – wird von der überwältigenden Mehrheit seiner Bürger *nicht* in Frage gestellt. Im Bewusstsein der Österreicher ist die Existenz dieser Republik – im Gegensatz zur Zwischenkriegszeit – weder politisch noch wirtschaftlich in Frage gestellt.

Österreich hat ebenso wie die Bundesrepublik Deutschland sein Wirtschaftswunder, den raschen Aufbau seiner zerstörten Wirtschaft, geschafft; in Wahrheit kein Wunder, sondern Ergebnis der Arbeit eines Kulturvolkes,

dessen Sachkapital in erheblichem Masse zerstört, dessen Substanz an «human capital» aber im wesentlichen erhalten blieb. Unsere wirtschaftliche Lage ist heute nicht besser und nicht schlechter als die der anderen kleinen Industriestaaten, um so mehr, als der Wille zur ökonomischen Selbstbehauptung vorhanden ist<sup>4</sup>. Die österreichische Wirtschaft ist im wesentlichen marktwirtschaftlich organisiert. 230000 österreichische Unternehmungen sind eine bedeutende Zahl und geben Aufschluss über die Organisationsform unserer Wirtschaft.

Eine grosse Rolle in der österreichischen Wirtschaftspolitik spielt die verstaatlichte Industrie: Grundsätzlich unterscheidet sich die Rechtsstellung verstaatlichter Unternehmungen nicht von der privater. Ihre wirtschaftliche Tätigkeit ist durch keine besonderen Normen geregelt. Bislang wurde an der Fiktion festgehalten, dass rechtlich zwischen privaten und verstaatlichten Unternehmungen kein Unterschied bestehe. Wahrscheinlich ist das Festhalten an dieser Fiktion eine wesentliche Grundlage dafür, dass viele Unternehmungen der verstaatlichten Industrie eine nicht unbefriedigende wirtschaftliche Entwicklung genommen haben und dass zumindest die Möglichkeit besteht, sie unter bestimmten Voraussetzungen politisch ausser Streit zu stellen. Die im Bundesverfassungsgesetz<sup>5</sup> grundgelegten Normen über die Art und Weise staatlichen Handelns lassen allerdings als Ausfluss der rechtsstaatlichen Idee doch erhebliche rechtliche Unterschiede zwischen dem Eigentümer (Aktionär) Staat und einem anderen Eigentümer (Aktionär) erkennen, die zwar zunächst nur formaler Natur sind, aber doch auch materielle Auswirkungen haben können. So bedürfen Verfügungen über Bundesvermögen eines Gesetzbeschlusses des Nationalrates.

Der Rechnungshof wiederum ist gemäss diesem Bundesverfassungsgesetz<sup>5</sup> berufen, die Gebarung der in der Anlage zum ÖIG-Gesetz, Bundesgesetzblatt Nr. 23/1967, angeführten Gesellschaften und die Gebarung der Gesellschaften, an denen sie finanziell beteiligt sind, in dem Umfang und in der Art zu prüfen, wie er bis zum Inkrafttreten des vorliegenden Bundesverfassungsgesetzes hiefür zuständig war.

In den gesetzlichen Bestimmungen zur verstaatlichten Industrie in Österreich spiegelt sich die politische Bedeutung der verstaatlichten Industrie wider. Diese Vorschriften sind der Ausdruck eines demokratischen Kompromisses unterschiedlicher Auffassungen über Existenz, Wesen und Ziele einer verstaatlichten Industrie im Rahmen einer Wirtschaftsordnung, die zwar als «gemischter Typus», mit ausgeprägter Verbandswirtschaft bezeichnet wird, im wesentlichen aber an der dezentralisierten Entscheidung im Unternehmensbereich festgehalten hat. Das aber wiederum wirkt für den störend, der nicht erkennt, dass Demokratie ohne Kompromiss unmöglich ist. So ist es nur konsequent, dass in einer verstaatlichten Industrie der poli-

tische Kompromiss zum Tragen kommen muss, soll sie nicht permanenter politischer Zankapfel bleiben. Auch wenn das Bundesverfassungsgesetz keine unmittelbaren Vorschriften zur Wirtschaftsverfassung enthält, sind die rechtlichen Vorschriften über die verstaatlichte Industrie letzten Endes nichts anderes als Ausfluss des Demokratiemodells, das der österreichischen Bundesverfassung zugrunde liegt und unter anderm in der Statuierung des Verhältniswahlrechtes seinen rechtlichen Ausdruck findet: der Kompromiss als tragendes Element der staatlichen Ordnung.

In unserer Wirtschaftsordnung hängt das «Leben» eines Unternehmens an der nachhaltigen Sicherung der Liquidität und Rentabilität. In der österreichischen ökonomischen Realität hatte zwar die überwiegende Mehrzahl der verstaatlichten Unternehmungen eine Sicherung der Liquidität durch den Eigentümer nicht nötig, wohl aber ist die Politik der Haftungsübernahme durch den Bund für Finanzoperationen ein nicht zu unterschätzender Vorteil. Grosse Unternehmungen allerdings, die nationale oder auch nur regionale Bedeutung erlangt haben, werden in den meisten westlichen Industriestaaten im Falle wirtschaftlicher Schwierigkeiten ähnlich behandelt wie verstaatlichte Unternehmungen.

Letztlich führt aber diese faktische Vorzugsstellung der verstaatlichten Unternehmungen dazu, dass in der österreichischen Wirtschaft in zunehmendem Masse Instrumente der Existenzsicherung auch für nicht verstaatlichte Unternehmungen ins Leben gerufen werden (EE-Fonds, Kreditbürgschaftsgesellschaften); dies bedeutet ohne Zweifel eine Umgestaltung der Wirtschaftsordnung. Es gibt ein wachsendes öffentliches Interesse an der Existenzsicherung der Unternehmungen. Dieser Wandel in der Auffassung, Existenzsicherung durch Überbrückung von Schwierigkeiten und durch öffentliche Hilfe, ist ein neues ordnungspolitisches Element, das erst seit wenigen Jahren unter dem Oberbegriff «Industriepolitik» zunehmend Eingang in die Wirtschaftspolitik findet.

Die Frage nach der Zukunft der Wirtschaftsordnung und damit die Frage nach der Richtung der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung stellt sich in allen westlichen Ländern – letztlich auch in der Schweiz – im wesentlichen gleich.

Wird das marktwirtschaftliche System weiter entwickelt oder geraten wir in eine planerische Phase mit immer stärkeren zentralverwaltungswirtschaftlichen Tendenzen? Wobei die Entscheidung eine politische ist. Ist die Mehrheit der Bevölkerung davon überzeugt, dass ein marktwirtschaftliches System, das heisst Privateigentum an Produktionsmitteln, Wettbewerb und damit Diversifikation der ökonomischen Macht das für die überwältigende Mehrheit der Bürger vorteilhaftere System ist, wird sich die Marktwirtschaft weiterentwickeln. Geniessen politische Parteien auf Dauer die Oberhand, die

das marktwirtschaftliche System überwinden wollen, dann wird dieses marktwirtschaftliche System eben abgelöst werden, wobei die Bewährungsproben ja für jedermann erkennbar sind, nämlich Sicherung der Beschäftigung, der Währungsstabilität, Sicherung und Ausbau des Systems der sozialen Sicherheit.

Vor dieser Problematik steht Österreich ebenso wie nahezu alle anderen westlichen Staaten auch. Es ist letztlich die Auseinandersetzung mit dem Sozialismus, in welcher Form und Spielart er immer auftreten mag. Je stärker sozialistische Parteien vom marxistischen Gedankengut geprägt sind, um so stärker wird der Druck nach Systemveränderung sein. Auf der anderen Seite steht die Stärke und Glaubwürdigkeit jener politischen Parteien, wie in Österreich die ÖVP, die grundsätzlich marktwirtschaftlich orientiert sind. Diese Auseinandersetzung ist keine ausschliesslich österreichische; sie ist eine der westlichen Welt und letztlich auch eine der dritten Welt, und auch im Bereich des KGW wird sie Auswirkungen haben.

Eine Frage verdient aber besondere Beachtung: Die Vermeidung einer Dauerkrise der öffentlichen Haushalte. (Schumpeter erkannte dieses Problem schon vor fast sechzig Jahren<sup>6</sup>.) Auch Daniel Bell sieht das Problem der Überlastung des öffentlichen Haushalts<sup>7</sup>:

«Dem öffentlichen Haushalt stehen in allen Gesellschaften reale Krisen bevor. Sie unterliegen jedoch letztlich nicht «ehernen» Wirtschaftsgesetzen, sondern sind vielmehr ein ständig wiederkehrendes Dilemma vor dem Hintergrund privater Auswüchse und gegenwärtig gross geschriebener öffentlicher Interessen. Die Lösung kann im wesentlichen nur in einer auf Konsens beruhenden Absprache über die normativen Fragen von Verteilungsgerechtigkeit liegen, die im Gleichgewicht zwischen Wachstum und sozialer Konsumtion hergestellt werden muss.»

Wenn es daher in einem Bereich den Zwang zu mehr Planung, zu längerfristigem Disponieren gibt, dann im Bereich des öffentlichen Haushalts. Von dieser Seite her droht dem marktwirtschaftlichen System Gefahr, wenn die «Staatsquote» des Bruttonationalprodukts 40 Prozent erreicht, wie in Österreich. Dann stellt sich die Frage nach der Konsequenz dieser Entwicklung: Sie ist ohne Zweifel Nährboden für Instabilität und Unzufriedenheit, und es stellt sich die Frage nach der Zukunft des Steuerstaates. Ökonomische und politische Systeme sind miteinander verbunden, ein Bereich der Wirtschaft entscheidet auch das Schicksal des politischen Systems, wo letztlich die Entscheidung über die Wirtschaftsordnung fällt.

Das gesamte österreichische innenpolitische System ist durch die Erfahrungen um den Zweiten Weltkrieg, die zehnjährige Besetzung und den Staatsvertrag beeinflusst worden. Die Idee der politischen Stabilität, die Sozialpartnerschaft stammt aus dieser Atmosphäre.

Nach meiner Überzeugung hat im neutralen Staat *innenpolitische Stabi-*

*lität* den Vorrang. Der Neutrale, um es drastisch zu formulieren, muss immer um mehr Stabilität bemüht sein als andere, nicht neutrale Staaten. Je stärker ein Land, um so grösser seine Handlungsfähigkeit und seine Unabhängigkeit. Je breiter der Grundkonsens, um so grösser die politischen und ökonomischen Möglichkeiten eines Staates. Innere Konflikte, bei denen die streitenden Parteien die grundlegenden Werte nicht mehr teilen, auf denen die Legitimität des demokratischen Systems beruht, drohen die Struktur zu zerbrechen. Die österreichischen Parteien sind traditionsgemäss Weltanschauungsparteien. Die dysfunktionalen politischen Konflikte in der Ersten Republik liessen in der Zweiten Republik den Wunsch mächtig werden, Mechanismen der partnerschaftlichen Konfliktlösung zu konstruieren. Vor allem im wirtschafts- und sozialpolitischen Bereich sind diese Institutionen zahlreich.

Ihre Effektivität beruht darauf, dass sich die Partner – die Sozialpartner – einigen. Ihre Macht beruht lediglich auf ihrer Kraft zur Einigung und auf der daraus fliessenden Autorität zur Durchsetzung der ausgehandelten Ergebnisse. Die Besonderheit der Sozialpartnerschaft als österreichisches Spezifikum beruht darin, dass die organisierten Interessen in Österreich einen hohen Monopolisierungsgrad aufweisen, also weit weniger zersplittert sind als in anderen westlichen Industriestaaten. Überdies sind in Österreich aufgrund der politischen Tradition Verbände schon zu einer Zeit akzeptiert worden, als sie in anderen Ländern noch um Anerkennung ringen mussten und noch den Anstrich des Illegalen und Illegitimen hatten.

In Österreich haben die Verbände seit Jahrzehnten kein Legitimationsproblem, sondern gelten als fester Bestandteil des gesellschaftlichen Systems. Ihre Glaubwürdigkeit und Autorität sind in weiten Bereichen den klassischen Institutionen des Staates zumindest gleichzuhalten. Das ist nun gewiss ein österreichisches Spezifikum. Die Macht der Verbände, ihre Legitimität und Autorität, hat in Österreich zu einem System des sozialen Friedens geführt, das die meisten westlichen Industriestaaten in dieser Form nicht kennen, hat aber auch zu einer Übernahme staatlicher Friedensfunktionen durch die Verbände geführt, die in dieser Form in anderen Staaten ebenfalls nicht bekannt sind. Das gibt den Verbänden in Österreich noch zusätzlich politisches Gewicht und macht sie mehr als in anderen Staaten zu Trägern des gesellschaftlichen Systems. Stehen in den meisten Staaten die Verbände – auch wenn sie allgemein als mächtig angesehen werden – mit ihren Entscheidungen unterhalb der staatlichen Entscheidungsebene, so sind sie in Österreich ohne Zweifel im Bereich wirtschafts- und sozialpolitischer Entscheidungen der staatlichen Entscheidungsebene gleichzusetzen. Das jedoch engt zwangsläufig ihren Spielraum als Interessenvertretung ein, sind sie doch in diesen Fragen letzte Instanz. Dass de facto keine letzte staatliche Ent-

scheidungsebene mehr vorhanden ist, erhöht ihre Verantwortung. Der Rekurs auf klassische staatliche Institution ist in Österreich bei einem Verbändekonflikt nur mehr bedingt möglich. Es ist meines Erachtens nötig, das einmal klar auszusprechen, weil es bedeutende ordnungspolitische Konsequenzen haben kann.

Konflikt zwischen den Sozialpartnern ohne Aussicht auf Konsens kann in Österreich Systemkrise bedeuten. Die Verbände in Österreich tragen daher eine grössere Verantwortung als in vielen anderen Industriestaaten.

Daraus ergeben sich folgende Schlussfolgerungen:

- Die Sozialpartnerschaft bedarf eines Minimalkonsenses. Sind sich die Partner (Verbände) über fundamentale Konstruktionselemente des gesellschaftlichen Systems nicht einig oder entwickelt sich eine solche Dissonanz, so hat das fundamentale ordnungspolitische Bedeutung.
- Im «normalen» Konfliktfall – der in der Regel den Minimalkonsens nicht berührt – muss ein hohes Mass an Konsensbereitschaft bei allen Beteiligten vorliegen. Das Konsenspotential muss höher sein als das Disenspotential.
- Der Konflikt wird in der Regel nicht voll sichtbar; er wird bereits in einem Frühstadium durch einen Kompromiss gelöst.
- Die Grenzen der Sozialpartnerschaft liegen dort, wo ein Partner (Verband) den Minimalkonsens gefährdet sieht und Intentionen des anderen nicht mehr akzeptieren will. Hier kann es zu einer Radikalisierung des Konfliktes kommen, der entpersönlicht, objektiviert wird.
- Die in der Öffentlichkeit oft diskutierten guten persönlichen Beziehungen der führenden Vertreter der Sozialpartnerschaft haben im Hinblick auf die Konfliktlösungsfunktion wesentliche Bedeutung.

Die Sicherung der «Gesprächsbasis» ist daher letztes Sicherheitsventil zur Aufrechterhaltung des Minimalkonsenses.

Die Sozialpartnerschaft ist also ein wichtiger Bestandteil der pluralistischen Demokratie; ihre Funktionsfähigkeit, wie überhaupt die des gesamten pluralistischen Systems, hängt von einem Minimalkonsens über wichtige Konstruktionselemente des Systems ab. Fehlt er, so gerät das System in einen Instabilitätsbereich. In der Regel aber führt Instabilität im Pluralismus in die Richtung autoritärer oder totalitärer Strukturen<sup>8</sup>.

Zusammengefasst: Politische und ökonomische Systeme in Österreich, wie sie sich nach dem Zweiten Weltkrieg im Lichte der Erfahrungen der vorhergehenden Jahrzehnte entwickelt hatten, sind geprägt vom Gedanken einer Konsensdemokratie, geprägt von einem Vorrang der Stabilität. Das entspricht einem Gebot der Vernunft. In den letzten Jahren zeigt dieses System ohne Zweifel grosse Abnützungerscheinungen unter dem Eindruck des

Systems von Regierung und Opposition, wie es sich seit 1966 entwickelt hat. Gleich, wie immer sich Mehrheitsverhältnisse entwickeln mögen, es sollte in Österreich möglich sein, die Priorität des Stabilitätsdenkens nicht preiszugeben, sondern im Gegenteil zu festigen.

<sup>1</sup>Richard F. Behrendt, Lob des Westens, Zürich 1971, S. 8. – <sup>2</sup>Sir Karl R. Popper, Das Elend des Historizismus, S. VIII, IX. – <sup>3</sup>Richard F. Behrendt, Lob des Westens, Zürich 1971, S. 14. – <sup>4</sup>Dr. Josef Taus, Demokratiereform, Wien 1969, S. 198ff. – <sup>5</sup>Bundesverfassungsgesetz vom 22. 10. 1969.

– <sup>6</sup>Daniel Bell, Die Zukunft der westlichen Welt, 1976, S. 271. – <sup>7</sup>Daniel Bell, Die Zukunft der westlichen Welt, 1976, S. 274. – <sup>8</sup>Dr. Josef Taus, Sozialpartnerschaft in der pluralistischen Demokratie, 1976, Wirtschaftspolitische Blätter, S. 103ff.

---

*Sprüngli*

**Glace-Spezialitäten  
von Sprüngli**  
in grosser Auswahl

Confiserie am Paradeplatz, Zürich  
Stadelhoferplatz \* Shop-Ville  
Shopping-Center Spreitenbach  
Einkaufszentrum Glatt