



Das politische System in Österreich



Das politische System in Österreich



Das von Lucas von Hildebrandt erbaute Bundeskanzleramt am Ballhausplatz

Herausgegeben vom Bundespressdienst
Wien 2000

BILDNACHWEIS:

Bundespressdienst
Europarat, Straßburg
Heeresbild- und Filmstelle
Viennaslide/Harald Jahn
Walter Wobrazek/profil

MEDIENINHABER (VERLEGER):

Bundeskanzleramt, Bundespressdienst
A-1014 Wien, Ballhausplatz 2
Tel: (+43/1) 531 15-0, Fax: (+43/1) 531 15-4274
e-mail: press-info.service@bka.gv.at
<http://www.austria.gv.at>

AUTOR:

Univ. Prof. Dr. Emmerich Tálos

UNTER MITARBEIT VON:

Univ. Prof. Dr. Herbert Dachs
Ao. Prof. Dr. Gerda Falkner
Mag. Marcel Fink
Univ. Prof. Dr. Heinz Gärtner
Ao. Univ. Prof. Dr. Friedrich Lachmayer
Ao. Prof. Dr. Wolfgang C. Müller
Univ. Prof. Dr. Fritz Plasser
Dr. Helga Stöger
Univ. Prof. Dr. Karl Ucakar

REDAKTION:

Abteilung III/1

Auszugsweiser Abdruck des Textes gestattet.

GRAFISCHE GESTALTUNG:

Creativstudio Mark & Nevosad, A-1130 Wien

HERSTELLER:

Styrian Druckservice, A-8075 Hart bei Graz

Inhaltsverzeichnis

5	EINLEITUNG
6	DIE ÖSTERREICHISCHE VERFASSUNGSORDNUNG
6	Entwicklung
7	„Baugesetze“ der Verfassung
8	REGIERUNGSSYSTEM
8	Wahlen
10	Bundesregierung
13	Bundespräsident
13	Gesetzgebung
16	Regierungen in den Bundesländern
17	RECHTSSPRECHUNG UND KONTROLLE
20	MASSEN MEDIEN UND POLITIK
22	PARTEISYSTEM UND PARTEIEN
22	Parteiensystem und Parteien in Österreich
23	Sozialdemokratische Partei Österreichs (SPÖ)
24	Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ – „Die Freiheitlichen“)
24	Österreichische Volkspartei (ÖVP)
25	Die Grünen
26	INTERESSENVERBÄNDE UND SOZIALPARTNERSCHAFT
26	Verbände – Verbändesystem
27	Sozialpartnerschaft
28	Betriebliche Mitbestimmung
29	ÖSTERREICH ALS MITGLIED DER EU
29	Beitrittsverhandlungen und Volksabstimmung
30	Österreichische Beteiligung an den EU-Institutionen
31	Österreichs politisches System unter den Bedingungen der Mehrebenenpolitik
32	Parlament, Länder, Gerichtsbarkeit
33	ÖSTERREICHS STELLUNG IM INTERNATIONALEN SYSTEM
33	Neutralität – Internationale Einbindung – Außenpolitik
34	Mitgliedschaft in der Europäischen Union
35	Sicherheitspolitik

TITELBILDER

Blick auf die UNO-City mit dem Andromeda Tower davor.

Unterzeichnung des Österreichischen
Staatsvertrages 1955.

Luftaufnahme des Ballhausplatzes
*(links das Bundeskanzleramt, rechts der Leopoldinische
Trakt der Hofburg, heute Sitz des Bundespräsidenten)*

Einleitung

Nach Beseitigung des Faschismus 1945 knüpfte das wiedererstandene Österreich an die verfassungsmäßige demokratische Tradition der Ersten Republik (1918–1933) an. An der Spitze des demokratischen Staatswesens steht der Bundespräsident. Die österreichische Demokratie ist vor allem als eine repräsentative verankert, es bestehen allerdings auch Möglichkeiten der direkten politischen Beteiligung. Die bei Kriegsende proklamierte Unabhängigkeit wurde erst zehn Jahre danach mit dem Staatsvertrag aus dem Jahr 1955 erreicht.

In- und ausländische Beobachter haben dem politischen System Österreichs in den vergangenen Jahrzehnten wiederholt Besonderheiten attestiert. Die außergewöhnliche Stellung von zwei großen dominanten Parteien auf der einen, die vergleichsweise stark ausgeprägte Sozialpartnerschaft als gesellschaftlicher und politischer Faktor auf der anderen Seite gaben der Entwicklung der Republik lange Zeit ihr Gepräge. Eine wesentliche Konsequenz daraus stellt die bemerkenswerte politische Stabilität und Regierbarkeit des Landes dar. Die Wahlbeteiligung war nicht nur ausnehmend hoch, sondern auch durchwegs konstant. Kompromiss, Ausgleich und Elitenkonsens bei andauernden Interessenunterschieden waren bestimmende Merkmale der politischen Kultur, die sich damit von der Konfliktintensität der Ersten Republik wesentlich abgrenzte. Der Status der Neutralität steckte den Rahmen für Österreichs internationale Stellung und Aktivitäten ab. Dies schloss eine Einbindung in die Staatenwelt westlicher Demokratien nicht aus.

Politische Veränderungen machten seit den achtziger Jahren auch vor Österreich nicht Halt. Die Mobilität der Wählerschaft hat zum Wandel der Parteienlandschaft maßgeblich beigetragen. Die Parteienkonkurrenz ist größer geworden. Sozialpartnerschaftlicher Ausgleich findet weniger oft und mit verringertem Einfluss statt. Medien sind zu einem bedeutenden politischen Faktor geworden. Die Öffnung Österreichs hat sich mit dem Beitritt zur Europäischen Union noch dynamisiert.

Vor allem im Vergleich zum Beginn des 20. Jahrhunderts, aber auch der Zweiten Republik, zeigt das „Gesicht“ des politischen Systems Österreichs am Ausgang dieses Jahrhunderts merkbar veränderte Züge.

Die österreichische Verfassungsordnung

Entwicklung



Unterzeichnung des Österreichischen Staatsvertrages in Schloß Belvedere am 15. Mai 1955, Gemälde von Robert Fuchs

Die Verfassung beinhaltet die grundlegenden Spielregeln für Politik und Gesellschaft. Das österreichische Verfassungsrecht besteht aus der Bundesverfassung im engeren Sinn und einer Vielzahl von Verfassungsgesetzen und Staatsverträgen. Teile der Verfassung reichen bis in die sechziger Jahre des 19. Jahrhunderts zurück. Das Bundesverfassungsgesetz aus dem Jahr 1920 in der Fassung von 1929 (B-VG) bildet das Kernstück der österreichischen Bundesverfassung.

Wesentliche Etappen der Verfassungsentwicklung ergaben sich durch die bürgerliche Revolution von 1848 und den politischen Liberalismus ab 1867. In der revolutionären Nachkriegsphase von 1918/19 setzten sich die Prinzipien der parlamentarischen Demokratie gegen ständestaatliche und rätendemokratische Konzeptionen durch und prägten die Verfassung von 1920.

Nach einer entscheidenden Verfassungsnovelle des Jahres 1925 wurde im Jahr 1929, unter anderem über Druck der faschistischen Heimwehren, die Bundesverfassung dahingehend novelliert, dass in erster Linie die Stellung des Bundespräsidenten gegenüber dem Parlament gestärkt wurde: Von nun an wurde er vom Volk gewählt und erhielt wesentlich erweiterte Kompetenzen.

Am 4. März 1933 gab eine Verfahrensfrage und die daraus resultierende Abstimmungskrise im Parlament der damaligen Bundesregierung den Vorwand, den Nationalrat aus dem politischen Prozess auszuschalten. Da alle drei Präsidenten des Nationalrates ihre Funktion niedergelegt hatten, war niemand in der Lage, die Sitzung des Hauses ordnungsgemäß zu schließen. Eine Einberufung des Nationalrates für den 15. März 1933 durch den Dritten Präsidenten des Hauses, Sepp Straffner, wurde von der Regierung mit Polizeigewalt unterbunden. Das Kabinett Dollfuß erließ die Sprachregelung, dass sich das Parlament selbst ausgeschaltet habe. Eine Beeinspruchung dieses Vorganges durch sozialdemokratische Abgeordnete beim Verfassungsgerichtshof wurde von der Regierung unmöglich gemacht, indem die von der Christlichsozialen Partei nominierten Mitglieder des Gerichtshofes zum Amtsverzicht genötigt wurden, womit der Gerichtshof immobilisiert war. Dies bedeutete den endgültigen Verfassungsbruch. Die demokratische Verfassung wurde am 30. April 1934 durch ein eigens einberufenes Rumpfparlament via Notverordnung aufgehoben, am 1. Mai 1934 eine neue ständestaatliche Verfassung verkündet. Die Regierung Dollfuß etablierte damit

„Baugesetze“ der Verfassung

eine autoritäre und vom Anspruch her ständische politische Struktur, die mit der militärischen Okkupation Österreichs durch den deutschen Faschismus am 12. März 1938 und der nachfolgenden Eingliederung in das Deutsche Reich beseitigt wurde.

Nach der Befreiung Österreichs im April 1945 wurde über Beschluss der Provisorischen Staatsregierung die Verfassung mit dem Verfassungsüberleitungsgesetz vom 1. Mai 1945 in dem Zustand wieder in Kraft gesetzt, wie sie vor dem Verfassungsbruch der Jahre 1933/34 bestanden hatte. Ausdrücklich wurden jene die Verfassung tangierenden Vorschriften aufgezählt, die als aufgehoben zu betrachten waren. Im Staatsvertrag von Wien 1955 wurde festgehalten: „Die alliierten und assoziierten Mächte anerkennen, daß Österreich als ein souveräner, unabhängiger und demokratischer Staat wiederhergestellt ist.“

In engem Zusammenhang mit den Ergebnissen der Verhandlungen um den Staatsvertrag steht die immerwährende Neutralität. Der Umstand, dass Österreich bei den noch zu Jahresende 1954 festgefahrenen Staatsvertragsverhandlungen den Status der immerwährenden Neutralität ins Spiel brachte, erleichterte in der Folge den Abschluss der Verhandlungen. Der Status der Neutralität für Österreich wurde am 26. Oktober 1955 durch ein Bundesverfassungsgesetz beschlossen, ist aber nicht im Staatsvertrag mit den alliierten und assoziierten Mächten festgehalten. In diesem Verfassungsgesetz heißt es: „Zum Zwecke der dauernden Behauptung seiner Unabhängigkeit ... erklärt Österreich aus freien Stücken seine immerwährende Neutralität.“

Am 1. Jänner 1995 trat Österreich nach einer Volksabstimmung der Europäischen Union bei. Damit ist Österreich Teil einer supranationalen Organisation. Das Gemeinschaftsrecht hat autonome Geltung, ist unmittelbar anwendbar. Es hat Vorrang vor dem nationalen Recht, auch vor dem nationalen Verfassungsrecht, mit Ausnahme der verfassungsrechtlichen Grundsätze.

Aus dem B-VG und den fast vierhundert verstreut verlautbarten Verfassungsvorschriften werden eine Reihe von grundlegenden Prinzipien der Verfassung, die so genannten „Baugesetze“, herauskristallisiert. Diese grundlegenden Prinzipien sind als solche nicht formal in der Verfassung kenntlich gemacht. Sie unterliegen der Interpretation. Den Interpretationsrahmen bilden dabei in materieller Hinsicht Überlegungen über die grundlegenden Staatsziele und in formeller Hinsicht das Kriterium, inwiefern eine Änderung der betreffenden Norm eine Gesamtänderung der Bundesverfassung bedeuten würde. Jede Gesamtänderung der Bundesverfassung ist einer Abstimmung durch das Bundesvolk zu unterziehen.

Als unbestrittene Prinzipien der österreichischen Bundesverfassung gelten: das demokratische Prinzip, das republikanische Prinzip, das bundesstaatliche Prinzip und das rechtsstaatliche Prinzip. In letzter Konsequenz entscheidet der Verfassungsgerichtshof darüber, ob eine Verfassungsänderung eine Gesamtänderung darstellt oder nicht.

Artikel I des B-VG legt das *demokratische Prinzip* programmatisch fest: „Österreich ist eine demokratische Republik. Ihr Recht geht vom Volk aus.“ Im Wesentlichen besagt das demokratische Prinzip, dass das Zustandekommen allgemein verbindlicher Normen grundsätzlich auf das Volk zurückführbar sein muss. Für den Großteil dieses Entscheidungsprozesses ist Mittelbarkeit vorgesehen, d.h. gewählte Repräsentativkörperschaften entscheiden an Stelle des gesamten Bundesvolkes. Das österreichische Verfassungsrecht kennt aber auch eine Reihe von Instrumentarien der direkten Demokratie, die im internationalen Vergleich keineswegs unbedeutend sind, wie das Volksbegehren, die Volksbefragung und die Volksabstimmung, als Möglichkeiten für das Parlament, bestimmte Materien einer direkten Abstimmung durch das Bundesvolk zu unterziehen. Außerdem ist eine Volksabstimmung zwingend bei einer Gesamtänderung der Verfassung vorgesehen.

Das *republikanische Prinzip* ist schon von seiner Entstehungsgeschichte her vor allem als Ablehnung der monarchischen Staatsform konzipiert. Es beinhaltet, dass an der Spitze des Staates ein gewähltes Staatsoberhaupt steht.

Das *bundesstaatliche Prinzip* ist programmatisch in Artikel 2 Absatz 1 verankert: „Österreich ist ein Bundesstaat.“ Dieses Prinzip besagt, dass die Staatsfunktionen auf den Bund als Gesamtstaat und die Länder als Teilstaaten aufgeteilt sind. Die tatsächliche Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Ländern zeigt, dass das bundesstaatliche Prinzip in Österreich schwach ausgebildet ist.

Das *rechtsstaatliche Prinzip* erfährt seine programmatische Festlegung in Artikel 18 Absatz 1 und 2 des B-VG. „Die gesamte staatliche Verwaltung darf nur auf Grund der Gesetze ausgeübt werden.“

Neben den genannten vier Prinzipien gibt es eine Reihe weiterer Verfassungsinhalte, deren Abschaffung als Gesamtänderung der Verfassung angesehen werden könnte: das gewaltentrennende Prinzip, der Grundsatz der Unabhängigkeit und des Anschlussverbots, festgehalten in Artikel 3 und 4 des Staatsvertrages 1955, die Mehrparteiendemokratie und die dauernde Ausschließung faschistischer und nationalsozialistischer Bestrebungen.

Die *Grund- und Freiheitsrechte* haben in der österreichischen Verfassung sowohl historisch als auch gegenwärtig einen hohen Stellenwert. Anlässlich der Beschlussfassung über die republikanische Verfassung im Jahr 1920 wurden die Grund- und Freiheitsrechte von 1867 übernommen und sind noch heute Bestandteil der Verfassung. Bis heute ist es der demokratischen Republik nicht gelungen, einen modernen, in sich geschlossenen Grundrechtskatalog zu erstellen, da es erhebliche Wertegegensätze der politischen Parteien gibt. Die meisten Grundrechte stehen nicht nur

Staatsbürgern, sondern auch Ausländern und Staatenlosen zu, sind also Menschenrechte. Dazu gehören die Unverletzlichkeit des Eigentums, die Freiheit der Person, das Recht auf den gesetzlichen Richter, das Hausrecht, das Briefgeheimnis, das Recht auf Freiheit der Meinungsäußerung, die Pressefreiheit, die Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie die Freiheit der Wissenschaft und ihrer Lehre.

An der Weiterentwicklung der Menschenrechte im Rahmen der internationalen Organisationen, insbesondere in der UNO und im Europarat, ist Österreich maßgeblich beteiligt. Die Europäische Menschenrechtskonvention ist in Österreich seit 1958 rechtswirksam; 1964 wurde sie zur Gänze in Verfassungsrang erhoben. Sie enthält u.a. das Recht auf Leben, das Verbot der Folter sowie unmenschlicher und erniedrigender Strafen, das Verbot der Zwangsarbeit, das Verbot der Ausweisung österreichischer Staatsbürger, die Freiheit der Auswanderung, die Achtung des Privat- und Familienlebens, das Recht, eine Ehe einzugehen und eine Familie zu gründen. Besondere politische Bedeutung innerhalb der Grundrechte hat der Minderheitenschutz, der im Staatsvertrag von St. Germain aus dem Jahre 1919 und im Staatsvertrag von Wien (1955) verankert ist.

Soziale Grundrechte kennt Österreich nur in einfachgesetzlicher Form, nicht im Verfassungsrang. Dabei handelt es sich um die Europäische Sozial-Charta und den UNO-Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte.

Regierungssystem

Wahlen

Alle von der Verfassung eingerichteten politischen Institutionen leiten sich direkt oder indirekt von drei *Wahlen* ab. Diese bestimmen über den Nationalrat (die Volkskammer des österreichischen Parlaments), den Bundespräsidenten (das Staatsoberhaupt) und die neun Landtage (die Parlamente der Bundesländer). Alle österreichischen Staatsbürgerinnen und Staatsbürger, die das 18. Lebensjahr vollendet haben, sind berechtigt, an diesen Wahlen nach dem allgemeinen, gleichen und direkten Wahlrecht teilzunehmen. Dazu kommen Wahlen in den Gemeinden, bei denen auch in Österreich lebende EU-Bürger teilnahmeberechtigt sind, und die Wahl der österreichischen Abgeordneten zum Europäischen Parlament. Weiters gibt es Instrumente der direkten Demokratie, nämlich Volksabstimmungen, Volksbefragungen und Volksbegehren, die den Staatsbürgern die unmittelbare Mitwirkung an der Politik ermöglichen. Bisher fanden erst zweimal

Volksabstimmungen statt, nämlich 1978 betreffend die Inbetriebnahme des Kernkraftwerkes Zwentendorf und 1994 zum EU-Beitritt. Sehr viel häufiger und mit steigender Tendenz wurden Volksbegehren durchgeführt. War es im Zeitraum von 1961 bis 1965 ein einziges, so waren es 1996 bis 1999 bereits sieben Volksbegehren. Insgesamt gab es bisher 24 Volksbegehren.

Der Nationalrat wird alle vier Jahre, auf eigenen Beschluss auch in kürzeren Abständen gewählt. Dabei kommt ein dreistufiges proportionales Wahlsystem zur Anwendung. Die Wähler haben eine Stimme, die für eine Parteiliste abgegeben wird, sie können aber auch innerhalb dieser Parteiliste eine Vorzugsstimme für einen bestimmten Kandidaten abgeben, sowohl im Regionalwahlkreis als auch im Landeswahlkreis. Die Mandate werden zunächst in 43 Regionalwahlkreisen, dann in neun Landeswahlkreisen und schließlich auf der Bundesebene vergeben. Für den Einzug in den Nationalrat ist der Gewinn eines Regionalmandats oder der Gewinn von 4 Prozent der gültigen Stimmen in ganz Österreich erforderlich. Solange keine Partei mit nennenswerten Stimmengewinnen an der 4-Prozent-Klausel scheitert, ist das Wahlsystem nahezu perfekt proportional, d.h. die Stimmen- und Mandatsanteile der Parteien stimmen fast völlig überein.

Der *Bundespräsident* wird vom Volk direkt gewählt. Erreicht keiner der Kandidaten eine absolute Mehrheit der gültigen Stimmen, so findet zwischen den beiden stimmenstärksten Kandidaten eine Stichwahl statt. Die Amtszeit des Bundespräsidenten beträgt sechs Jahre und ist damit länger als die aller anderen direkt gewählten Staatsorgane. Eine Wiederwahl für eine zweite unmittelbar folgende Amtsperiode ist möglich. Der Bundespräsident ist grundsätzlich absetzbar, aber nur durch ein aufwendiges und in der politischen Praxis noch nie durchgeführtes (und auch kaum durchführbares) Verfahren. Dieses würde eine Zweidrittelmehrheit im Nationalrat, eine Mehrheit in der Bundesversammlung (die gemeinsame Sitzung von Nationalrat und Bundesrat) und eine Volksabstimmung erforderlich machen.



Festsitzung der Bundesversammlung im alten Sitzungssaal des Parlaments anlässlich der 50-Jahrfeier der Republik Österreich im Jahre 1968.

Die Mitglieder des *Bundesrates* werden von den Landtagen nach dem Grundsatz der Verhältniswahl für die Dauer einer Landtagsperiode (das sind fünf oder sechs Jahre) gewählt. Die parteipolitische Zusammensetzung der einzelnen Länder-Delegationen entspricht dem Kräfteverhältnis im jeweiligen Landtag, die parteipolitischen Kräfteverhältnisse von Bundesrat und Nationalrat unterscheiden sich nicht grundlegend.

Der Bundespräsident ernennt den Bundeskanzler und auf dessen Vorschlag die weiteren Regierungsmitglieder. Die so zustandegekommene *Bundesregierung* muss sich binnen einer Woche nach ihrer Bestellung dem Nationalrat stellen. Bei dieser Gelegenheit und zu jedem anderen Zeitpunkt kann der Nationalrat der Regierung insgesamt oder einzelnen ihrer Mitglieder das Misstrauen aussprechen, was die automatische Amtsenthebung zur Folge hätte. Es ist bisher Verfassungskonvention, dass der Bundespräsident bei der Regierungsbildung eine zurückhaltende Rolle spielt und sich de facto darauf beschränkt, jene Regierung zu ernennen, die sich aus der Mehrheitskonstellation im

Nationalrat und den Parteienverhandlungen ergibt. Verfassungsexperten sprechen von einem „Rollenverzicht“ (Welan) des Bundespräsidenten, da dieser laut Verfassung die Mehrheitsverhältnisse nicht berücksichtigen muss. Der Bundeskanzler (nicht aber sonstige einzelne Regierungsmitglieder) und die gesamte Bundesregierung können auch jederzeit vom Bundespräsidenten entlassen werden. Dies ist allerdings noch nie geschehen und würde auch als Bruch der Konventionalregeln verstanden. Im Gegenteil, die österreichischen Bundespräsidenten haben sich in kritischen Situationen stets um Kontinuität und Stabilität der Regierung bemüht.

Österreich ist eine Parteiendemokratie, das Zusammenwirken der politischen Institutionen wäre ohne die Parteien kaum möglich. Zwischen den Wahlen wirken politische Parteien gewaltenverbindend: Die Regierung und der Nationalrat werden von derselben politischen Partei bzw. – bei Koalitionen – von denselben politischen Parteien beherrscht.

Bundesregierung

Die Zweite Republik hat verschiedene *Regierungsformen* erlebt, die das Funktionieren des österreichischen Regierungssystems stark beeinflusst haben. Von 1945 bis 1947 existierte eine Allparteienregierung, ihr folgte die Phase der großen Koalition aus ÖVP und SPÖ, die bis 1966 dauerte. In diesem Jahr erzielte die ÖVP bei Wahlen die absolute Mehrheit an Mandaten und bildete eine Alleinregierung. 1970 erreichte die SPÖ die relative Mehrheit. Da alle Koalitionsmöglichkeiten entweder durch Festlegung der Parteien ausgeschlossen worden waren (SPÖ-FPÖ, ÖVP-FPÖ) oder in den Verhandlungen scheiterten (SPÖ-ÖVP), kam es zur Bildung einer Minderheitsregierung, die von der FPÖ parlamentarisch unterstützt wurde. 1971 wurden Neuwahlen angesetzt, um eine Regierung mit Parlamentsmehrheit zustande zu bringen. Bei dieser Wahl erzielte die SPÖ die absolute Mehrheit. Sie konnte diesen Erfolg 1975 und 1979 wiederholen und daher die Alleinregierung fortsetzen. 1983 verlor die SPÖ fünf Parlamentssitze und bildete eine kleine Koalition

mit der FPÖ. Diese Koalition wurde 1986, aufgrund einer Ablöse der FPÖ-Parteispitze, von der SPÖ beendet. Nach der Nationalratswahl von 1986 wurde wieder eine große Koalition, diesmal unter der Führung der SPÖ, gebildet. Auch nach den Nationalratswahlen von 1990, 1994, und 1995 wurde die SPÖ/ÖVP-Koalition fortgesetzt. Nach der Nationalratswahl vom 3. Oktober 1999 scheiterten die Bemühungen, die SPÖ/ÖVP-Koalition fortzusetzen. Seit 4. Februar 2000 besteht eine ÖVP/FPÖ-Koalitionsregierung.

Das österreichische Verfassungsrecht (Artikel 69 B-VG) überträgt der *Bundesregierung* global die obersten Verwaltungsgeschäfte des Bundes, soweit sie nicht ausdrücklich dem Bundespräsidenten vorbehalten sind. Die Bundesregierung als Kollegialorgan übt nur jene Aufgaben aus, die ihr gesetzlich (oder durch Entschließung des Bundespräsidenten) ausdrücklich zugewiesen sind. Alle anderen Aufgaben sind vom jeweils zuständigen Ressortminister bzw. der Ressortministerin zu bearbeiten. Es ist der weitaus größere Teil der Regierungsgeschäfte, der der selbstständigen und eigenverantwortlichen Besorgung durch den einzelnen Bundesminister obliegt.

Österreichische Regierungen seit 1945

Regierung	Datum Amtsantritt	Datum Amtsende	Parteienzusammensetzung
Renner	27. 4. 1945	20. 12. 1945	SPÖ – ÖVP – KPÖ
Figl I	20. 12. 1945	20. 11. 1947	ÖVP – SPÖ – KPÖ
Figl II	20. 11. 1947	8. 11. 1949	ÖVP – SPÖ
Figl III	8. 11. 1949	2. 4. 1953	ÖVP – SPÖ
Raab I	2. 4. 1953	29. 6. 1956	ÖVP – SPÖ
Raab II	29. 6. 1956	16. 7. 1959	ÖVP – SPÖ
Raab III	16. 7. 1959	11. 4. 1961	ÖVP – SPÖ
Gorbach I	11. 4. 1961	27. 3. 1963	ÖVP – SPÖ
Gorbach II	27. 3. 1963	2. 4. 1964	ÖVP – SPÖ
Klaus I	2. 4. 1964	19. 4. 1966	ÖVP – SPÖ
Klaus II	19. 4. 1966	21. 4. 1970	ÖVP
Kreisky I	21. 4. 1970	4. 11. 1971	SPÖ
Kreisky II	4. 11. 1971	28. 10. 1975	SPÖ
Kreisky III	28. 10. 1975	5. 6. 1979	SPÖ
Kreisky IV	5. 6. 1979	24. 5. 1983	SPÖ
Sinowatz	24. 5. 1983	16. 6. 1986	SPÖ – FPÖ
Vranitzky I	16. 6. 1986	21. 1. 1987	SPÖ – FPÖ
Vranitzky II	21. 1. 1987	17. 12. 1990	SPÖ – ÖVP
Vranitzky III	17. 12. 1990	29. 11. 1994	SPÖ – ÖVP
Vranitzky IV	29. 11. 1994	12. 3. 1996	SPÖ – ÖVP
Vranitzky V	12. 3. 1996	28. 1. 1997	SPÖ – ÖVP
Klima	28. 1. 1997	4. 2. 2000	SPÖ – ÖVP
Schüssel	4. 2. 2000		ÖVP – FPÖ



*Kleiner Ministerratssaal im
Bundeskanzleramt*

Von den rechtlichen Kompetenzen der Bundesregierung ist die Beschlussfassung über Gesetzesvorlagen am wichtigsten. Alle Gesetzesvorlagen der einzelnen Ministerinnen und Minister müssen die Zustimmung der gesamten Regierung finden, denn in der Bundesregierung gilt das Einstimmigkeitsprinzip. Jede Ministerin und jeder Minister hat damit ein Vetorecht, kein Beschluss kann gegen den Willen auch nur eines einzigen Regierungsmitglieds gefasst werden.

Rechtlich ist der Bundeskanzler nur *Primus inter pares*, er hat kein Weisungsrecht gegenüber den Ministerkollegen. Tatsächlich ist seine Position aber stark. Die Verfassung gibt ihm das Recht, die anderen Regierungsmitglieder zur Ernennung und Entlassung durch den Bundespräsidenten vorzuschlagen. Damit hat er – rein rechtlich – die Möglichkeit, die Zusammensetzung der Regierung von Anfang an zu

bestimmen und – als letztes Mittel – die Entlassung eines Regierungsmitglieds zu betreiben. Diese Kompetenz wird in der politischen Praxis in Koalitionsregierungen aber erheblich reduziert. In ihnen ist der Vizekanzler, der regelmäßig der „Chef“ der zweiten Regierungspartei ist, praktisch ein zweiter Bundeskanzler. Ohne seine Zustimmung beziehungsweise Aufforderung macht der Bundeskanzler von seinen verfassungsmäßigen Personalkompetenzen im Hinblick auf jene Regierungsmitglieder, die von der anderen Partei gestellt werden, keinen Gebrauch. Von der Verfassung her ist dem Bundeskanzler weiters die „Koordinationskompetenz“ eingeräumt. In der Praxis geht sein Einfluss auf die Ministerinnen und Minister der eigenen Partei aber weit über die Koordination ihrer Aktivitäten hinaus, wofür seine traditionelle Rolle als Parteichef maßgeblich ist. Gleiches gilt für den Vizekanzler und die Regierungsmitglieder seiner Partei.



Leopoldinischer Trakt der Wiener Hofburg, heute Amtssitz des österreichischen Bundespräsidenten

Gesetzgebung

Das österreichische Rechtssystem beruht auf einem strikten *Legalitätsprinzip*: „Die gesamte staatliche Verwaltung darf nur auf Grund der Gesetze ausgeübt werden.“ (Artikel 18 B-VG). Die Gesetzesinitiative geht – wie international üblich – zumeist von der Regierung aus, vor allem weil diese über die zur Gesetzesvorbereitung erforderlichen Ressourcen und den fachkundigen Beamtenapparat verfügt. Selbst jene Gesetzesvorlagen, die von Abgeordneten der Regierungsparteien bzw. deren parlamentarischen Fraktionen eingebracht werden, um z.B. den Gesetzgebungsprozess zu verkürzen, basieren oft auf maßgeblicher Arbeit des Beamtenapparates der Regierung. Die anderen Formen der Gesetzesinitiative – durch den Bundesrat und über Volksbegehren – sind quantitativ unbedeutend.

Grundsätzlich werden Gesetzesentwürfe zunächst innerhalb einzelner Ressorts ausgearbeitet, oft in informellen Kontakten mit relevanten gesellschaftlichen Interessenorganisationen. Dies gilt vor allem für die in der Sozialpartnerschaft vertretenen Dachverbände, nämlich Österreichischer Gewerkschaftsbund, Bundesarbeitskammer, Wirtschaftskammer Österreich und Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern. Von diesen kommt vielfach auch der Anstoß für die Schaffung oder Änderung gesetzlicher Regelungen. Auf Basis der Koordination mit anderen Ministerien und der Begutachtung durch diese sowie durch Verbände und Kammern werden in den einzelnen Ressorts jene Gesetzesentwürfe erstellt, die dem Ministerrat zur

Die österreichischen Bundespräsidenten seit 1945

1945–1950	Dr. Karl Renner
1951–1957	Theodor Körner
1957–1965	Dr. Adolf Schärf
1965–1974	Franz Jonas
1974–1986	Dr. Rudolf Kirchschläger
1986–1992	Dr. Kurt Waldheim
seit 1992	Dr. Thomas Klestil

Bundespräsident

Der *Bundespräsident* ist im politischen Alltag nur am Rande an den Regierungsgeschäften beteiligt. Abgesehen von seinen Kompetenzen bei der Ernennung und Entlassung der Regierung sowie Auflösung des Parlaments darf er nur auf Vorschlag der Bundesregierung und unter Gegenzeichnung von Regierungsmitgliedern tätig werden. Dabei sind vor allem die Ernennung von Beamtinnen und Beamten und die Vertretung Österreichs nach außen wichtige formelle Kompetenzen. Hier hat der Bundespräsident allenfalls die Möglichkeit, „nein“ zu sagen und Vorschlägen nicht nachzukommen.

Beschlussfassung vorgelegt werden. Da die Beschlussfassung der Regierung einstimmig erfolgt, müssen diese Gesetzesentwürfe politisch (d.h. zwischen den in der Regierung vertretenen Parteien) und interministeriell (d.h. zwischen den verschiedenen Ressorts) konsensfähig sein. Die vom Ministerrat akzeptierten Gesetzesentwürfe werden als Regierungsvorlagen dem Nationalrat zugeleitet. Dort werden sie im jeweils zuständigen Ausschuss unter Hinzuziehung von Regierungsmitgliedern, Beamten und Experten, die oft aus den sozialpartnerschaftlichen Verbänden kommen, beraten und teilweise auch verändert.

Basis der Beschlussfassung im Nationalrat ist die Ausschussvorlage, d.h. der Gesetzestext, der jene Änderungen enthält, die der zuständige Ausschuss beschlossen hat. Weitere Änderungen im Plenum sind möglich und auch durchaus üblich. Die Abstimmung erfordert ein Quorum von einem Drittel der Abgeordneten und im Regelfall eine einfache Mehrheit. Verfassungsgesetze, Verfassungsbestimmungen in einfachen Gesetzen und Schulgesetze erfordern eine qualifizierte Mehrheit von zwei Drittel der abgegebenen Stimmen.

Im Regelfall agieren die einzelnen politischen Parteien bzw. Parlamentsfraktionen in Ausschuss und Plenum geschlossen, wobei die Regierungsparteien durch Koalitionsdisziplin aneinander gebunden sind. Die meisten Gesetze erhalten aber die Zustimmung zumindest einer Oppositionspartei. Auch wenn seit Mitte der achtziger Jahre der parteipolitische Konsens im Nationalrat stark zurückgegangen ist, werden noch immer mehr Gesetze von allen Fraktionen als mit den Stimmen jeder nur möglichen Kombination aus zwei oder mehreren Parteien unterstützt.

Der *Bundesrat* hat gegenüber den Gesetzesbeschlüssen des Nationalrates ein Einspruchsrecht, das er innerhalb von acht Wochen nach Einlangen des Gesetzesbeschlusses beim Bundesrat wahrnehmen muss. Lässt der Bundesrat diese Frist verstreichen, so gilt dies nicht als Einspruch. Erhebt der Bundesrat aber Einspruch gegen einen Gesetzesbeschluss des Nationalrates, so kann dieser seinen ursprünglichen Beschluss (bei einem erhöhten Quorum) wiederholen („Beharrungsbeschluss“). Damit ist der parlamentarische Gesetzgebungsprozess abgeschlossen; das Gesetz wird beurkundet und kundgemacht (Art. 42 B-VG).

*Parlamentsgebäude an der
Wiener Ringstraße*





Bundesgesetzblatt betreffend das Wappengesetz

Der Bundesrat hat bei einigen wichtigen Materien kein Einspruchsrecht (insbesondere beim Budget und weiteren Finanzmaterien). Verfassungsänderungen in Fragen der Landeskompetenzen in Gesetzgebung und Vollziehung dagegen bedürfen der ausdrücklichen Zustimmung des Bundesrats (Art. 44, Absatz 2 und Art. 15, Absatz 6 des B-VG).

Nach dem Beschluss im Parlament und vor ihrer Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt müssen Gesetze vom Bundespräsidenten beurkundet und vom Bundeskanzler und vom zuständigen Bundesminister gegengezeichnet werden (Art. 47 B-VG). Nach herrschender Interpretation beschränkt sich das Prüfrecht des Bundespräsidenten auf das verfassungsmäßige Zustandekommen des Gesetzes, nicht aber auf die Verfassungsmäßigkeit seines Inhalts, über den allenfalls der Verfassungsgerichtshof zu befinden hat.

Der Vollzug der Bundesgesetze obliegt den im jeweiligen Gesetz genannten bzw. den laut Bundesministeriengesetz zuständigen Regierungsmitgliedern, zum Teil auch der Bundesregierung als Kollegialorgan. In der Praxis ist der Gesetzesvollzug aber die *Domäne* der Verwaltung, also der Ministerien und der ihnen nachgeordneten Dienststellen. Über Beiräte in der Verwaltung können darüber hinaus gesellschaftliche Gruppen, insbesondere aber jene Verbände

in beratender Funktion beteiligt werden, die schon maßgeblich an der Entstehung der Gesetze mitgewirkt haben. Ein wesentlicher Teil des Vollzugs von Bundesgesetzen wird in „mittelbarer Bundesverwaltung“ von den Ländern erledigt. Die Verwaltung des Bundes reicht nur in einigen, aber wichtigen Bereichen – Finanzen, Justiz, Polizei – bis zum Staatsbürger. In den anderen Bereichen stellen die Verwaltungen der neun Bundesländer, vor allem die Bezirkshauptmannschaften in den 83 politischen Bezirken und 15 Statutarstädten Österreichs, das letzte Glied der Verwaltung dar.

Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes unterliegen einer mehrfachen *Kontrolle*. Die *politische Kontrolle* wird vom Parlament und insbesondere den Oppositionsparteien ausgeübt. In der politischen Praxis sind verschiedene Typen von Anfragen an Regierungsmitglieder wie die schriftliche parlamentarische Interpellation, die dringliche Anfrage, die Fragestunde usw. von Bedeutung, um echte oder vermeintliche Missstände aufzuzeigen. Die *rechtliche Kontrolle* der Gesetzgebung obliegt dem Verfassungsgerichtshof. Jeder von einem Gesetz betroffene Staatsbürger kann dieses beim Verfassungsgerichtshof wegen Verfassungswidrigkeit anfechten. Erkennt der Verfassungsgerichtshof auf Verfassungswidrigkeit, wird das betreffende Gesetz aufgehoben, was seit den achtziger Jahren relativ häufig vorkommt. Die *wirtschaftliche Kontrolle* des Gesetzesvollzugs durch den Rechnungshof ist ohne unmittelbare Sanktionen, wird aber in der Öffentlichkeit sehr ernst genommen und kann der Regierung oder einzelnen Ministern und ihren Parteien im politischen Wettbewerb schaden. Die *Missstandskontrolle* durch die Volksanwaltschaft hilft Bürgerinnen und Bürgern beim Umgang mit der Verwaltung und weist die einzelnen Regierungsmitglieder auf Verwaltungsmängel und den Nationalrat auf Mängel in der Gesetzgebung hin.

Regierungen in den Bundesländern

Die Landesverwaltungen unterstehen den *Landesregierungen*. Diese sind in den meisten Bundesländern – mit Ausnahme von Vorarlberg, Salzburg und Tirol (beide seit 1999) – proportional aus den im Landtag vertretenen Parteien zusammengesetzt. An der Spitze der Landesregierungen steht der Landeshauptmann bzw. die Landeshauptfrau. In Landesangelegenheiten ist er/sie – ähnlich wie der Bundeskanzler gegenüber den Ministerinnen und Ministern – nicht der/die Vorgesetzte der weiteren Mitglieder der Landesregierung, der Landesräte. In den wichtigen Landesangelegenheiten entscheidet die Landesregierung als Kollegialorgan. In der mittelbaren Bundesverwaltung ist der Landeshauptmann oder die Landeshauptfrau Verwaltungsorgan und einerseits gegenüber den Ministern weisungsgebunden, andererseits gegenüber den Landesräten weisungsberechtigt.



Burgenland



Kärnten



Niederösterreich



Oberösterreich



Salzburg



Steiermark



Tirol



Vorarlberg



Wien

Rechtssprechung und Kontrolle



Sitzung des Verfassungsgerichtshofes

Die *Gerichtbarkeit* in Österreich ist seit etwa 150 Jahren unbestritten eine eigene Staatsgewalt und als solche auch allgemein respektiert. Die Gerichte sind gemäß der Verfassung unabhängig, die Richterinnen und Richter in Ausübung ihres Amtes an keinerlei Weisungen gebunden und weitgehend unabsetzbar. Für die Gerichte gilt ebenso wie für die Verwaltung der Grundsatz der Gesetzesbindung.

Neben den Zivilgerichten und Strafgerichten, deren Instanzenzug bis zum Obersten Gerichtshof führen kann, bestehen noch der Verwaltungsgerichtshof und der Verfassungsgerichtshof als Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts. Der *Verwaltungsgerichtshof* überprüft die Bescheide der Verwaltungsbehörden auf deren Rechtmäßigkeit. Dem *Verfassungsgerichtshof* kommt über Spezialkompetenzen (etwa Wahanfechtung oder rechtliche Verantwortlichkeit von besonders wichtigen Staatsorganen) hinaus vor allem die Prüfung von Gesetzen auf ihre Übereinstimmung mit der Verfassung und von Verordnungen und Bescheiden im Hinblick auf ihre Gesetzmäßigkeit zu.

Es ist ein Charakteristikum der österreichischen Gerichtsbarkeit, dass in ganz bestimmten Bereichen auch Privatpersonen zeitweilig mitwirken. Sowohl in der Handelsgerichtsbarkeit als auch bei der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit fungieren in der Regel Laienrichter in den Senaten. Ebenso hat sich die Beteiligung der Bevölkerung an der Strafgerichtsbarkeit bewährt. Das System der *Schöffengerichte*, das bedeutet, dass Laien gemeinsam mit den Berufsrichtern über Schuld und Strafe entscheiden, und der *Geschwornengerichte*, in denen ausschließlich Laien über die Schuld entscheiden, ist insbesondere auf Grund dieser Partizipationsmöglichkeiten im Rechtsbewusstsein der Bevölkerung verankert.

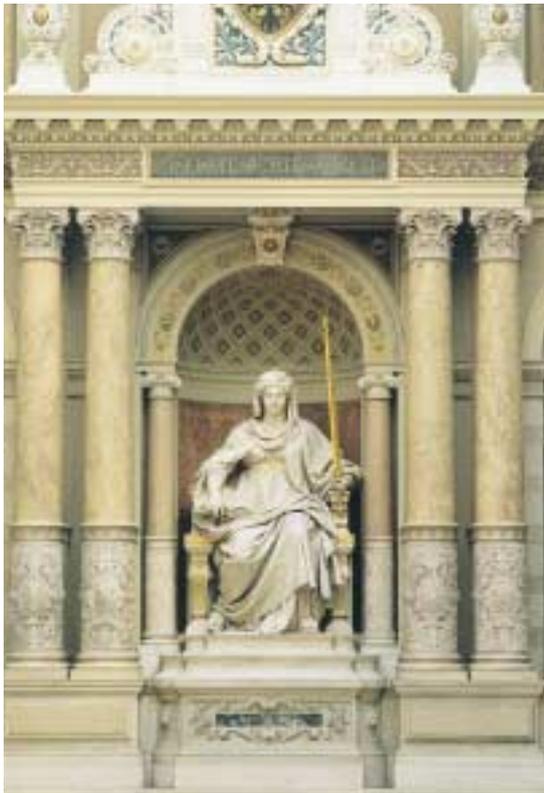
Der Beitritt Österreichs zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) hat langfristig die Landschaft der österreichischen Rechtssprechung verändert. Die EMRK verlangt zur Entscheidung über Zivilsachen und Strafsachen ein Tribunal. Es muss sich dabei nicht um ein Gericht im formellen Sinne, sondern um eine unabhängige Behörde handeln. Dies kann auch eine Verwaltungsbehörde sein, sofern sie nur glaubhaft mit den Garantien der Unabhängigkeit ausgestattet ist. In den letzten Jahren wurden eine Reihe von unabhängigen Verwaltungstribunalen geschaffen, denen die Entscheidungsbefugnis für spezielle Verwaltungsangelegenheiten zukommt. Insbesondere sind hier die Unabhängigen Verwaltungssenate in den Ländern, der Unabhängige Bundesasylsenat, der Umweltsenat, die Datenschutzkommission oder die Rundfunkkommission zu erwähnen.

Parallel zur Einsetzung von Tribunalen, welche den unabhängigen Bereich der Rechtssprechung ausweiten, sind auch andere Kollegialorgane für die moderne Verwaltungsentwicklung charakteristisch. Es sind dies zahlreiche Beiräte und Kommissionen, die unter anderem der Entscheidungsvorbereitung dienen. Zu erwähnen sind etwa der Bundesseniorenbeirat, die Kommission zur Vorbereitung der Kodifikation des österreichischen Arbeitsrechtes und die Koordinationskommission für Informationstechnik.

Lange Zeit hindurch bildete die österreichische Bundesverfassung die höchste Stufe im Stufenbau der innerstaatlichen Rechtsordnung. Dieser Stufenbau besteht aus Verfassung, Gesetz, Verordnung, Urteil und Bescheid. Die zunehmende Internationalisierung des Rechtes und vor allem der Beitritt zur Europäischen Union haben den traditionellen Stufenbau durch das *supranationale Recht* der Europäischen Union erweitert. Dieser Trend zur Internationalisierung des Rechtes drückt sich auch in der Rechtssprechung aus. Zu den innerstaatlichen Höchstgerichten – Verfassungsgerichtshof, Verwaltungsgerichtshof und Oberster Gerichtshof – treten der *Europäische Menschenrechtsgerichtshof* in Strassburg sowie der *Europäische Gerichtshof der EU* (EuGH) in Luxemburg hinzu. Dadurch wird der Rechtsschutz erweitert, und durch die internationalen und supranationalen Gerichte kommt es zu einer über das innerstaatliche Recht hinausgehenden Harmonisierung der Rechtssprechung. Durch den Beitritt zur EU gewinnen neben den Menschenrechten auch die (wirtschaftlichen) Grundfreiheiten der Europäischen Gemeinschaft an Bedeutung. Der Rechtsstaat wird zwar nicht durch den Richterstaat abgelöst, doch tritt die Rechtssetzung durch die Richterinnen bzw. den Richter als zusätzliches Qualitätskriterium des Rechtsstaates in den Vordergrund.

Die Rechtssprechung ist grundsätzlich ein politikferner Bereich in dem Sinne, als der Einfluss der Politik ungleich geringer ist als in der Verwaltung. Dennoch sind sich die Richter in vielen Fällen durchaus der politischen Tragweite ihrer Entscheidung bewusst. Dies gilt insbesondere für den Verfassungsgerichtshof, dem die Zuständigkeit zukommt, Gesetze aus Gründen der Verfassungswidrigkeit aufzuheben. Wenngleich auch der österreichische Verfassungsgerichtshof noch nicht hinsichtlich der politischen Dynamik seiner Entscheidungspraxis mit der rechtsfortbildenden Judikatur des EuGH in Luxemburg vergleichbar ist, so kann dennoch eine zunehmende politische Sensibilität der Höchstgerichte festgestellt werden.

In der modernen Informationsgesellschaft findet Kontrolle nicht nur innerhalb des Staates statt, etwa in dem Sinne, dass eine Staatsgewalt, wie z.B. die Gerichtsbarkeit, die anderen beiden Staatsgewalten (Gesetzgebung und Verwaltung) kontrolliert. Die Aufgabe der *Kontrolle der Staatstätigkeit* wird zusätzlich auch von der Öffentlichkeit wahrgenommen und zwar – stellvertretend für diese – vor allem durch die modernen *Massenmedien*. Dies gilt sowohl für die Printmedien als auch für Rundfunk und Fernsehen. Der Bereich der Medien zeichnet sich durch eine verfassungsrechtlich garantierte Freiheit und Unabhängigkeit aus.



Statue der Justitia in der Aula des Justizpalastes

Weitere Kontrollorgane stellen der *Rechnungshof* und die *Volksanwaltschaft* dar. Ersterer hat die Aufgabe, die Gebahrung des Bundes, der Länder, Gemeinden und anderer juristischer Personen öffentlichen Rechts zu prüfen. Dies vor allem im Hinblick auf Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit. Der Rechnungshof bildet ebenso wie die *Volksanwaltschaft* ein Hilfsorgan der Gesetzgebung. Kernaufgabe der *Volksanwaltschaft* ist die Überprüfung der (Bundes-) Verwaltung auf Missstände. Es kommt ihr keine Entscheidungskompetenz im Sinne der Rechtssprechung zu, doch übt sie ihre Kontrolle dadurch aus, dass sie auf Missstände hinweist und darüber Berichte erstattet. De facto gesehen wird damit die *Volksanwaltschaft* zu einer breit akzeptierten Anlaufstelle für Personen, die Probleme mit der Verwaltung haben und denen ein Rechtsmittel nicht oder nicht mehr zur Verfügung steht.

Die Informationsgesellschaft macht es möglich, der Öffentlichkeit einen bisher nicht technisch machbaren Zugang zur Rechtssprechung und zur Kontrolle des Staates zu gewähren. So werden über das Rechtsinformationssystem des Bundes (RIS) sämtliche generelle Normen des Bundesrechtes und des Landesrechtes wie auch die individuellen Rechtsnormen der Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes und des Verwaltungsgerichtshofes im Wege des Internet (<http://www.ris.bka.gv.at>) der Öffentlichkeit kostenlos zur Verfügung gestellt. Hiermit kann eine neue Qualität der Rechtskenntnis und damit auch des Rechtsbewusstseins erreicht werden.

Die Menschenrechte, wie sie in der EMRK festgeschrieben sind, bilden einen inhaltlichen Orientierungshorizont für die Rechtssprechung wie auch für die Kontrolle der Staatstätigkeiten. Vor allem die Höchstgerichte sind sich zunehmend ihrer Verantwortung bei der Durchsetzung der Menschenrechte bewusst. Den Menschenrechten kommt auch ein besonderer Stellenwert bei der Kontrolle von Eingriffen und Übergriffen des Staates in die Privatsphäre zu.

Die Menschenrechte sind in der Verfassung verankert. Von ihrem Geltungsbereich her zielen sie auch auf extreme Lebenssituationen wie z.B. Haft ab und gewähren einen wirksamen Schutz. Abgesichert durch eine problembewusste Rechtssprechung können so die Menschenrechte in Österreich dem Kernbereich des Rechtes zugeordnet werden.

Massenmedien und Politik

Ende der neunziger Jahre hat sich Österreich weitgehend dem Typus einer *medienzentrierten Demokratie* angenähert. In deren Mittelpunkt stehen die Massenmedien, auf die sich die Aufmerksamkeit der politischen Eliten wie der Wählerinnen und Wähler konzentriert. Voraussetzung für eine medienzentrierte Demokratie ist zunächst eine ausgebaute und flächendeckende massenmediale Infrastruktur. Die aktuellen Daten über Ausstattung der Haushalte und Zugangsmöglichkeiten zur massenmedialen Berichterstattung sprechen eine klare Sprache: In 97 Prozent der österreichischen Haushalte stand 1998 zumindest ein TV-Gerät. 71 Prozent verfügen über einen Videorekorder, und 76 Prozent der österreichischen Haushalte haben über Kabel- bzw. Satellitenanschluss Zugang zu rund 30 ausländischen TV-Programmen, insbesondere den deutschen öffentlich-rechtlichen wie privaten TV-Anstalten. Die tägliche durchschnittliche TV-Nutzung lag 1998 bei 124 Minuten. Im westeuropäischen Durchschnitt beträgt die tägliche TV-Nutzung 198 Minuten, in den USA 238 Minuten.

Obwohl 76 Prozent der erwachsenen Bevölkerung täglich zumindest eine Tageszeitung lesen, beziehen 86 Prozent nach eigenen Angaben ihre politischen Informationen vorwiegend aus der Fernsehberichterstattung. 49 Prozent sehen täglich, weitere 34 Prozent mehrmals in der Woche eine der Nachrichtensendungen im öffentlich-rechtlichen Österreichischen Rundfunk (ORF). Dieser ist die einzige nationale Rundfunk- und Fernsehanstalt Österreichs, die auf zwei Kanälen (ORF 1 und ORF 2) mehrmals täglich politische Informations- und Nachrichtensendungen ausstrahlt. Für 56 Prozent ist das Fernsehen die mit Abstand wichtigste politische Informationsquelle. Tageszeitungen werden nur von 23 Prozent und das Radio nur von neun Prozent als persönlich wichtigste politische Informationsquelle genannt. Obwohl 76 Prozent täglich von einer Tageszeitung erreicht

werden, lesen nur 28 Prozent täglich die innenpolitische Berichterstattung. Weitere 25 Prozent begnügen sich mit der gelegentlichen Lektüre des innenpolitischen Informationsangebots.

Das Politikverständnis wie das politische Informationsniveau der Mehrheit der österreichischen Bevölkerung wird vorrangig durch die TV-Berichterstattung geprägt. Konsequenterweise konzentrieren sich österreichische Spitzenpolitiker primär auf die TV-Berichterstattung des ORF und versuchen durch pointierte Statements Eingang in die tagesaktuelle Berichterstattung des ORF zu finden.

Zu den Besonderheiten des österreichischen Mediensystems zählt, dass trotz Zulassung privater TV-Anbieter in regionalen Kabelnetzen eine faktische *Monopolstellung* der nationalen Rundfunkanstalt ORF herrscht, zumindest was tagesaktuelle Informations- und Nachrichtensendungen betrifft. Die andere Besonderheit ist der ungewöhnliche *Konzentrationsgrad* am Printmediensektor. In Österreich erscheinen 17 Tageszeitungen, die an einem durchschnittlichen Wochentag von rund 76 Prozent der erwachsenen Bevölkerung erworben werden. Mit einer Reichweite von 43,1 Prozent (Marktanalyse 1998) ist die mit Abstand auflagenstärkste *Neue Kronen Zeitung* unangefochtener Marktführer. An zweiter Stelle folgt mit 12,3 Prozent der *Kurier* und an dritter Stelle mit 12,2 Prozent die erst 1992



Collage aus österreichischen Wochenzeitungen

gegründete Zeitschrift *Täglich Alles*. Auf die drei markt-führenden Tageszeitungen entfallen mehr als zwei Drittel der täglichen Zeitungslieserschaft. Österreich hat somit die mit Abstand höchste Pressekonzentration in Westeuropa.

Dazu kommt noch ein weiteres Spezifikum der österreichischen Medienlandschaft: Der überdurchschnittlich hohe Anteil ausländischer Kapitalbeteiligung an österreichischen Medienunternehmen. Seit dem Einstieg des deutschen WAZ (= Westdeutsche Allgemeine Zeitung)-Konzerns am österreichischen Tageszeitungsmarkt mit einer 50-Prozent-Beteiligung an der *Neuen Kronen Zeitung* und dem *Kurier* sowie dem Aufbau eines marktbeherrschenden Produktions- und Vertriebssystems – der Mediaprint – sind andere, vorwiegend deutsche, Multimediaunternehmen dem WAZ-Beispiel gefolgt. Etwa 80 Prozent der täglichen Zeitungsauflage stehen unter Miteigentümerschaft von ausländischen Kapitalgesellschaften.

Das „redaktionelle“ Politikverständnis der Eliten, ihr ausgeprägtes Interesse an medien- und kameragerechten Inszenierungen und ihr Bemühen, bei der Politikformulierung redaktionelle Nachrichtenwerte (news values) zu berücksichtigen, folgt der Logik medienzentrierter Demokratien. Das eindrucksvollste Beispiel dafür stellen die Vereinigten Staaten dar. Die voranschreitende „Amerikanisierung“ des politischen Wettbewerbs in Österreich blieb aber nicht auf

die Handlungs- und Entscheidungseliten des politischen Systems beschränkt, sondern veränderte auch das redaktionelle Selbstverständnis österreichischer Journalistinnen und Journalisten. Vor dem Hintergrund der Schärfe und Intensität des Wettbewerbs am Medienmarkt gewannen ökonomische Kalküle (Auflagenhöhe, Attraktivität für Inserenten, Reichweiten und Seherquoten) in den letzten Jahren an Bedeutung.

Der verschärfte Wettbewerb um die Aufmerksamkeit des Publikums hat auch Tendenzen in Richtung Boulevardisierung verstärkt. Trotz dieser Problematik hat sich das Ansehen und die professionelle Kompetenz des österreichischen Journalismus in den letzten Jahren weiter erhöht. Indikator dafür sind u.a. die beruflichen Karrieren einzelner Journalisten und Journalistinnen in Deutschland sowie die erhöhte Bereitschaft, über strukturelle Schwächen und Defizite des österreichischen Journalismus auch in der Öffentlichkeit zu diskutieren.

Die Transformation der österreichischen Parteien- und Verbändedemokratie zu einer medienzentrierten Tele-Demokratie ist noch keineswegs abgeschlossen. Technologische Innovationen am Sektor der expandierenden Telekommunikation wie das Potential des Internet als virtuelle politische Öffentlichkeit lassen sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt nur vage abschätzen. Die Modernisierung der politischen Strukturen Österreichs hat jedenfalls auch das österreichische Mediensystem und die Beziehungen zwischen Massenmedien, Eliten und Bevölkerung voll erfasst.

Parteiensystem und Parteien

Parteiensystem und Parteien in Österreich

Über Österreichs politische Parteien und deren Beziehung zu schreiben hieß lange Zeit, über Kontinuität und außergewöhnliche Stabilität, aber auch über große Spannungen zu berichten. Für diese im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts wurzelnden und noch in die sechziger Jahre dieses Jahrhunderts heraufreichenden festen politischen Grenzbeziehungen wurde der Begriff vom weltanschaulichen „Lager“ (Wandruszka) geprägt. Damit sollte ausgedrückt werden, dass es sich hier um kohärente, ideologisch scharf profilierte und gut organisierte gesellschaftliche Weltanschauungsparteien handelte. Deren Beziehungen untereinander schienen vor allem in der Zwischenkriegszeit überwiegend von Militanz und Intransigenz geprägt. Quantitative Dimensionen wie die Größe und Anhängerschaft des christlich-konservativen, des sozialdemokratischen und des wesentlich kleineren deutsch-nationalen Lagers änderten sich Jahrzehnte hindurch nicht wesentlich. Sie überdauerten auch die tiefen Brüche in der österreichischen Geschichte seit den dreißiger Jahren.

Für die Zeit nach 1945 bis in die sechziger Jahre konnte man von einem quasi „gefrorenen“ Zweieinhalb- (oder „hinkenden“) Parteiensystem sprechen. Dieses war durch eine außergewöhnlich starke Parteienkonzentration (ÖVP und SPÖ hatten zusammen meist deutlich mehr als 90 Prozent der Parlamentsmandate), hohe Stabilität der Machtverteilung, geringe Wählermobilität sowie ein hohes Maß an Legitimation und Folgebereitschaft der zahlreichen Parteimitglieder charakterisiert. Faktoren des sozialen und gesellschaftlichen Wandels wie die Zunahme des tertiären Sektors und der Wertewandel, Veränderungen im Mediensystem sowie das Auftauchen neuer Themenstellungen (z.B. Ökologie) führten allerdings insgesamt zu einem Rückgang der Bindekraft der erwähnten weltanschaulichen Milieus. In das österreichische Parteiensystem kam Bewegung.

Das Parteienspektrum wurde seit den achtziger Jahren hinsichtlich der Zahl der Parteien und noch deutlicher im Hinblick auf die vertretenen Inhalte wesentlich ausgeweitet. An Stelle des früheren „Duopols“ von ÖVP und SPÖ finden wir Mitte 1999 im Parlament neben drei Mittelparteien (SPÖ, ÖVP, FPÖ) noch zwei Kleinparteien (seit 1986 Grüne, 1993–1999 Liberales Forum). Diese für Österreich relativ neue Situation und die damit verbundenen Veränderungen der medialen und gesellschaftlichen Umwelt haben auch für den Parteienwettbewerb wichtige Konsequenzen:

- Der Rückgang der Stamm- und Kernwählerschichten erhöht bei Wahlen die Unsicherheit und Unkalkulierbarkeit.
- Auf Grund der steigenden Wählermobilität verschärfen sich für die Parteien die Orientierungsprobleme.
- Unterschiedliche Erwartungen, die zurückgehende Bindekraft weltanschaulicher Gemeinsamkeiten und Inhalte sowie neue Themenstellungen fordern die Integrationsfähigkeit der Parteien stärker als früher.

Insgesamt haben sich damit die politischen Konkurrenzbedingungen für österreichischen Parteien verschärft.

Auf Basis des Parteiengesetzes von 1975 sind derzeit beim zuständigen Innenministerium über 400 Parteien registriert. Ungeachtet dieser großen Anzahl sind es nur einige wenige Parteien, die im politischen System Österreichs tatsächlich eine bestimmende Rolle spielen.



Sozialdemokratische Partei Österreichs (SPÖ)

Die Wurzeln der Sozialdemokratischen Partei reichen weit in das 19. Jahrhundert zurück. 1888/89 gelang es dem Arbeiterführer Victor Adler auf dem Einigungsparteitag in Hainfeld verschiedene, bis dahin teilweise widerstreitende Gruppierungen zur „Sozialdemokratischen Arbeiterpartei Österreichs“ (SDAP) zu vereinen. Diese bemühte sich vor allem um soziale Reformen und die Durchsetzung des allgemeinen Wahlrechts.

Nach Auflösung der Donaumonarchie trat die Partei entschieden für die Gründung einer demokratischen Republik ein. Vorübergehend kam es (nach Erreichen der relativen Mehrheit bei den ersten Wahlen der Republik im Februar 1919) zu einer kurzen Phase der Zusammenarbeit in Form einer Großen Koalition mit der Christlichsozialen Partei. Von 1920 bis zum Betätigungsverbot für die Sozialdemokraten im Jahre 1934 blieb die SDAP in der Opposition. Die weltanschaulich bedingten Fragmentierungen und die daraus resultierenden massiven Spannungen zu den bürgerlichen Parteien führten mit Fortdauer der Ersten Republik zu einer polarisierten politischen Landschaft.

Die SDAP wurde im April 1945 als „Sozialistische Partei Österreichs“ (SPÖ) wiederbegründet. Die Änderung des Parteinamens war ein Entgegenkommen gegenüber den „Revolutionären Sozialisten“, unter welchem Namen die nach 1934 im Lande verbliebenen Sozialdemokraten illegal

weitergearbeitet hatten. Als zweitstärkste Partei war die SPÖ von Anfang an in der Regierung vertreten und wuchs so – anders als in der Ersten Republik – rasch in die staatlichen Ämter und die damit verbundenen Machtpositionen hinein. Abgesehen von den Jahren 1966–70 trug die SPÖ immer Regierungsverantwortung; von 1970–2000 stellte sie durchgehend den Bundeskanzler (davon 1970–1983 in Alleinregierungen). Programmatisch löste sich die SPÖ nach einer gewissen Übergangszeit von ihrer austromarxistischen Vergangenheit (Linzer Programm 1926). Das Wiener Programm von 1958 zeigt die Umorientierung und den Willen zur konsequenten Öffnung unter dem Schlagwort „Von der Arbeiterpartei zur Sozialistischen Volkspartei“. Das zuletzt beschlossene Parteiprogramm (1998) versucht einerseits in gewissem Maße die ideologischen Kontinuitäten zu wahren (Streben nach einer Gesellschaft, „in der die Klassengegensätze überwunden sind“) und doch gleichzeitig den neuen Gegebenheiten Rechnung zu tragen (z.B. Dominanz der Marktwirtschaft, Individualisierung in der Gesellschaft).

Vom organisatorischen Aufbau her ist die 1991 auf „Sozialdemokratische Partei Österreichs“ umbenannte Partei – im Hinblick auf die Wende in den kommunistischen Ländern erfuh der Begriff Sozialismus einen Wertwandel – zentralistisch geprägt. Mit ihren Mitte der neunziger Jahre knapp 500.000 Mitgliedern und einem zwischen 25 und 30 Prozent liegenden Organisationsgrad ist sie dem Typus der Mitgliederpartei zuzuzählen. Nach wie vor finden sich im Vor- und Umfeld der Partei eine große Zahl von Vereinen. Von den bedeutenderen Interessenvertretungen ist die SPÖ vor allem mit dem Österreichischen Gewerkschaftsbund und den Arbeiterkammern bzw. den dort dominierenden sozialdemokratischen Mehrheitsfraktionen politisch aufs Engste verbunden. Damit ist auch eine starke Nähe zur Sozialpartnerschaft gegeben.

Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ – „Die Freiheitlichen“)

Das deutschnationale Lager war im ausgehenden 19. Jahrhundert in vielfältige Gruppierungen zersplittert. Ihren gemeinsamen Nenner bildeten antiklerikale, antisemitische und großdeutsche Vorstellungen. In der Ersten Republik war dieses Lager im Wesentlichen von der Großdeutschen Volkspartei und dem kleineren Landbund für Österreich repräsentiert. Anfang der dreißiger Jahre sympathisierte ein Großteil ihrer Anhänger mit dem Nationalsozialismus. Erst 1949 – nach diversen Entnazifizierungsbemühungen – wurde es wieder erlaubt, deutschnationale Ideen parteipolitisch zu artikulieren. Der Verband der Unabhängigen (VdU) war zunächst bei Wahlen sehr erfolgreich. Nach inneren Spannungen zwischen der eher liberal eingestellten Führung und den prononciert deutschnational ausgerichteten Landesgruppen kam es 1955 an dessen Stelle zur Gründung der Freiheitlichen Partei Österreichs (FPÖ). Deren verschiedene Programme und Manifeste pendelten zwischen den Polen Liberalismus und deutschnationalen Gedanken. Es wurde versucht, daraus resultierende Spannungen unter der Formel „national-liberal“ auszugleichen. Die FPÖ war bis Anfang der achtziger Jahre mit ihren zwischen 4,9 und 7,7 Prozent an Wählerzustimmung durchgehend in der Opposition, 1983–86 trat sie erstmals in eine Bundesregierung ein (Kleine Koalition mit SPÖ). Seit dem Herbst 1986 wurde die FPÖ politisch neu positioniert. Obzwar die deutschnationale Komponente zunächst weiter eine wichtige Rolle spielte, erwies sich vor allem der Protest gegen verschiedene „Grundregeln“ der Zweiten Republik (wie Kammerpflichtmitgliedschaft, Sozialpartnerschaft, Proporz usw.) als wählerwirksam. Der Wähleranteil bei Nationalratswahlen stieg von 1983 bis 1999 von 4,9 auf 26,9 Prozent (die Anzahl der Parlamentssitze von 12 auf 52). Im neuen Parteiprogramm (1997) werden u.a. die Wahrung des Österreich-Patriotismus und das Modell der fairen Marktwirtschaft betont. Seit 4. Februar 2000 befindet sich die FPÖ in einer Regierungspartnerschaft mit der ÖVP. Die FPÖ ist mit ihren ca. 45.000 Mitgliedern und ihren etwa 1 Million Wählern vom Typus her als Wählerpartei einzustufen.



Österreichische Volkspartei (ÖVP)

Als ihre Vorläuferin ist die Christlichsoziale Partei (CSP) anzusehen. Gegründet 1893, versuchte diese, verschiedene und teilweise gegensätzliche Strömungen wie die christlich-sozialreformerische und die klerikal-konservative Richtung zu vereinen. Nach Auflösung der Großen Koalition mit der SDAP im Jahr 1920 folgte eine Phase, in der die CSP meist mit deutschnationalen bürgerlichen Parteien die Regierungen bildete. Nach Ausschaltung des Nationalrates 1933, der Gründung der Vaterländischen Front und der Etablierung des autoritären Regimes („Maiverfassung“ 1934) löste sich die CSP selbst auf.

Bei ihrer Gründung im April 1945 war die Österreichische Volkspartei – trotz oder wegen der starken personellen Kontinuitäten – deutlich darum bemüht, sich von der früheren CSP entschieden abzugrenzen. Zielperspektive war es, sozial-fortschrittlich und für Zusammenarbeit aufgeschlossen zu sein und als moderne Partei ohne exklusive Klassen- oder Konfessionsbasis zu agieren. Das lief zum einen auf eine zunehmende Lockerung der früher sehr engen personellen und inhaltlichen Verbindungen zur katholischen Kirche hinaus, zum anderen verstand sich die ÖVP dezidiert als bürgerliche Sammelpartei, die nicht nur verschiedene Berufsgruppen, sondern auch unterschiedliche ideologische Strömungen integrieren wollte (katholische Soziallehre, Konservatismus, Liberalismus). Diese Integration glückte bis 1970: Die ÖVP stellte bis dahin durchgehend den Kanzler. Nach 17 Jahren Opposition stellte sie von 1987–2000 den Vizekanzler in einer SPÖ/ÖVP-Koalition. Seit 4. Februar 2000 stellt die ÖVP in einer Koalitionsregierung mit der FPÖ wieder den Bundeskanzler.



Die Grünen

1972 positionierte sich die ÖVP im Salzburger Programm als „Partei der progressiven Mitte“. Im jüngsten Grundsatzzprogramm (1995) wird u.a. die „ökosoziale Marktwirtschaft“ (als „ökonomisches Ordnungsmodell für die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Herausforderungen der Zukunft“) betont.

Der organisatorische Aufbau bzw. vor allem die innerparteiliche Machtverteilung ist kompliziert und war längste Zeit vor allem von der bündischen Struktur und der föderalistischen Komponente geprägt. Die korporative Tradition hatte zur Gründung der drei innerparteilich lange Zeit sehr einflussreichen Bünde (Wirtschaft, Bauern, Arbeiter und Angestellte) geführt. Sie sind organisatorisch stark ausgeprägte Interessenvertretungen und Teil der Partei zugleich. Zunehmend einflussreicher wurden einzelne Landesparteiorganisationen. Insbesondere dort, wo die ÖVP den Landeshauptmann stellt, sicherten sich die Landesorganisationen erhebliche politische Spielräume gegenüber der Bundespartei. Wegen der vielfachen Doppelmitgliedschaften bei verschiedenen Teilorganisationen ist es schwierig, die genaue Zahl der Mitglieder anzugeben. Sie lag Mitte der neunziger Jahre zwischen 450.000 und 500.000 (das ergibt einen Organisationsgrad zwischen 30 und 35 Prozent). Die politische Dominanz in den Landwirtschafts- und Wirtschaftskammern verleiht der ÖVP dort und in der Sozialpartnerschaft zusätzlichen Rückhalt.

Der Einzug einer Grünpartei in das österreichische Parlament im Jahr 1986 stellte für Österreich insofern ein Novum dar, als damit erstmals eine Partei relativ erfolgreich war (acht Mandate, 4,9 Prozent der Stimmen), die keinem der früheren traditionellen weltanschaulichen Lager zuzurechnen ist. Diese Parlamentpräsenz markierte den vorläufigen Höhepunkt einer Entwicklung, deren Anfänge in die siebziger Jahre zurückreichen (u.a. Bürgerinitiativ-, Anti-AKW-, Friedensbewegung). Auch in Österreich wurden zunehmend kritische Fragen gegenüber der wirtschaftlichen Produktionsweise, der Wirtschafts- und Energiepolitik sowie der politischen Praxis überhaupt formuliert. Exponenten der beiden jungen Grünparteien „Vereinigte Grüne Österreichs“ (VGÖ) und „Alternative Liste Österreichs“ (ALÖ) konnten sich nach dem Misserfolg bei den Nationalratswahlen 1983 (damals hatten beide getrennt kandidiert) für die Nationalratswahl 1986 auf eine gemeinsame, nun erfolgreiche Kandidatur einigen. „Die Grünen – die Grüne Alternative“ versteht sich seitdem als „Sammlung und Einigung der Bewegung für Demokratie und Umwelt in Österreich“. Adressaten sind vor allem jene, „die sich in ökologischen, demokratischen, sozialen Bereichen, in der Kultur- und Friedenspolitik engagieren und für die Gleichberechtigung der Frauen ... eintreten.“ Auf Parteiorganisation im üblichen Sinne legt sie geringen Wert. Sie ist als Wähler- oder Medienpartei einzustufen.

Interessenverbände und Sozialpartnerschaft

Verbände – Verbändesystem

Zu den international bemerkenswerten Kennzeichen des österreichischen politischen Systems zählen das Verbändesystem und die ausgeprägte Zusammenarbeit zwischen den einflussreichen Interessenverbänden und der Regierung. Nicht, dass es in Österreich an einer Vielfalt gesellschaftlicher Interessen fehlte. Es gibt neben einer großen Fülle von Vereinen eine Reihe gesetzlich eingerichteter Organisationen wie die Ärztekammer, die Rechtsanwaltskammer, die Notariatskammer, die Kammer der Wirtschaftstreuhänder.

Unübersehbar allerdings ist, dass einige wenige große Dachverbände eine bestimmende Rolle sowohl in der Interessenpolitik als auch im politischen Entscheidungsprozess spielen: Auf Arbeitnehmerseite sind dies der Österreichische Gewerkschaftsbund (ÖGB) und die Bundesarbeitskammer, auf der Arbeitgeberseite die Wirtschaftskammer Österreich und die Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern. Ist der ÖGB nach dem Vereinsrecht, so sind die Kammern als Körperschaften öffentlichen Rechts per Gesetz eingerichtet. Abgesehen davon, dass diese Dachverbände nicht in Konkurrenz zueinander stehen, resultiert ihre besondere Stellung aus den Charakteristika, die sie in institutionell-organisatorischer, ideologischer und politischer Hinsicht aufweisen. Diese sind wesentliche Voraussetzungen für die österreichische Ausprägung der Sozialpartnerschaft. Die genannten Interessenorganisationen sind weitgehend mit einem Repräsentationsmonopol ausgestattet. Während dies beim ÖGB *de facto* der Fall ist, resultiert diese Position für die Kammern aus der gesetzlich festgelegten Pflichtmitgliedschaft – verbunden mit verpflichtendem Mitgliedsbeitrag. Der ÖGB verfügt über einen im internationalen Vergleich relativ hohen Mitgliederstand. Die Arbeiterkammern erfassen (mit Ausnahme der öffentlich Bediensteten) alle in privaten Dienstverhältnissen beschäftigten Arbeiter und Angestellten. Bei den Handelskammern

sind mit Ausnahme der Landwirte und der freien Berufe im Wesentlichen alle selbstständig Erwerbstätigen Pflichtmitglieder. Zu den Mitgliedern der Landwirtschaftskammern zählen fast ausnahmslos alle in der Land- und Forstwirtschaft selbstständig Erwerbstätigen.

Die Dachverbände sind mit weitreichenden innerverbandlichen Kompetenzen ausgestattet, die ein „Sprechen mit einer Stimme“ nach außen ermöglichen. Die diesen eingeräumte politische Privilegierung wird darüber hinaus vor allem an ihren besonderen Möglichkeiten der Beteiligung am politischen Entscheidungsprozess offenkundig.

Im Vergleich zur Zwischenkriegszeit lassen sich für die Zeit nach 1945 bei den großen Interessenorganisationen auf Ebene der Zielvorstellungen und Strategien markante Veränderungen konstatieren. Bei der Verfolgung der jeweiligen verbandlichen Interessen in wichtigen wirtschaftlichen und sozialen Fragen wird auf gesamtwirtschaftliche Ziele Bedacht genommen. Diese Ziele sind Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum, Kaufkraftstabilität und Wettbewerbsfähigkeit. Für die dominante Strategie der Kompromissfindung steht das verbreitete Schlagwort vom „Klassenkampf am grünen Tisch“. Diese Ausrichtung verbandlicher Interessenpolitik wird von einem großen Teil der Mitglieder akzeptiert. Die Einbindung der Verbände in den politischen Entscheidungsprozess findet bei der Bevölkerung nach wie vor große positive Resonanz.

Sozialpartnerschaft

Auch wenn Österreich im internationalen Vergleich keinen Sonderfall darstellt, so gibt es Konsens darüber, dass die hier praktizierte Zusammenarbeit und Interessenabstimmung der Verbände eine sehr eigenständige Ausprägung erfahren hat. Der geläufige Begriff dafür lautet „Sozialpartnerschaft“.

Die Verbände bzw. Kammern stehen in einem ausgeprägten Naheverhältnis zu jeweils einer der beiden Parteien ÖVP und SPÖ. Das beachtliche Wachstum der Wirtschaft, der Beschäftigung und der Löhne in den fünfziger und sechziger Jahren schufen eine günstige Basis für den Abtausch zwischen wirtschaftspolitischen und sozialpolitischen Interessen. Alles zusammengenommen trug dazu bei, dass die österreichische Sozialpartnerschaft auf breiter Basis in den sechziger Jahren etabliert wurde. Können die siebziger Jahre als „Hochblütephase“ gelten, so zeichnet sich insbesondere in den neunziger Jahren ein Bedeutungswandel ab.

Sozialpartnerschaft ist weder in der Verfassung noch in einem eigenen Gesetz verankert. Sie beruht auf der Freiwilligkeit der Akteure. Sie wird zu einem beträchtlichen Teil auf informellem Weg, in durchwegs vertraulicher, der Öffentlichkeit wenig zugänglichen Weise realisiert.

Die Sozialpartner-Dachverbände verfügen über einen beträchtlichen Einfluss auf die politische Willensbildung und Entscheidungsfindung. Oft wurde daher ihre Zusammenarbeit als „Nebenregierung“ kritisiert. Dabei hat es immer wieder zugeschriebene politische Allkompetenz der

Sozialpartnerschaft nie gegeben. Die Zusammenarbeit und Interessenabstimmung unter den Verbänden sowie auch mit der Regierung bezog sich immer nur auf bestimmte Politikfelder. Dazu zählen neben der Einkommenspolitik Teile der Wirtschafts- und Sozialpolitik, wie vor allem Arbeitsschutzbestimmungen, Agrarmarkordnung, Arbeitsmarkt- und Gleichbehandlungspolitik. Die Sozialpartnerschaft hat damit in den letzten Jahrzehnten wesentlich zur ökonomischen, sozialen und politischen Stabilität Österreichs beigetragen – ablesbar an Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum, am Ausbau des Sozialstaates oder auch am vielfach zitierten sozialen Frieden.

Den großen Dachverbänden stehen mehrere Zugänge zur politischen Entscheidungsfindung offen. Ein traditionell genutzter „Kanal“ ist das enge Naheverhältnis zu jeweils einer der langjährigen Regierungsparteien SPÖ oder ÖVP. Die Verbände werden zudem auf informelle und formelle Weise in die politische Willensbildung auf Ebene der zuständigen Ministerien eingebunden. Beleg dafür ist die Teilnahme an einer Vielzahl von Ausschüssen, Beiräten und Kommissionen. Selbst auf parlamentarischer Ebene ist die Beteiligung von Expertinnen und Experten aus den Verbänden und Kammern eine geläufige Praxis. Mit dem EU-Beitritt Österreichs wurde der Aktivitätsradius der Verbände insofern erweitert, als diese nicht nur einen privilegierten Zugang zu einschlägigen Informationen und Dokumenten haben, wichtiger noch sind die Möglichkeiten der Beteiligung der Verbände an der österreichischen Positionsfindung bei Gesetzesvorhaben der Europäischen Union. Insgesamt bedeutet dies im Vergleich zu vielen anderen Ländern, dass die großen österreichischen Dachverbände über herausragende Bedingungen in der Interessenpolitik verfügen.

Sozialpartnerschaft im eigentlichen Sinne geht allerdings darüber hinaus: Ihr Herzstück besteht im Ausgleich gegensätzlicher Interessen, und zwar auf dem Weg von inhaltlichen Kompromissen zwischen den Verbänden bzw. zwischen Verbänden und Regierung in den genannten Politikfeldern.

Seit den achtziger Jahren sind auch für Österreich wirtschaftliche, soziale und politische Veränderungen zu konstatieren. Exemplarisch ablesbar ist dies am geringeren Wirtschaftswachstum, an steigenden Budgetdefiziten, an der Zunahme von Wettbewerbsdruck und Erwerbslosigkeit, an der steigenden Parteienkonkurrenz. Vor diesem Hintergrund wurde es schwerer, die unterschiedlichen Interessen der Mitglieder innerhalb der Verbände auf einen Nenner zu bringen. Sinkende Wahlbeteiligung in den Kammern und die öffentliche Infragestellung der Pflichtmitgliedschaft zu den Kammern sind diesbezügliche Signale. Zudem gelingt der Ausgleich zwischen den Verbänden nicht nur schwerer, sondern auch weniger oft. Bekannte Institutionen wie die Paritätische Kommission für Lohn- und Preisfragen, die vor allem im Ausland als Zentraleinrichtung österreichischer Sozialpartnerschaft große Beachtung gefunden hat, haben an Bedeutung eingebüßt. Der Wandel wird insbesondere an der Verschiebung der Einflussgewichte innerhalb der Akteurekonstellation ersichtlich: Die Regierung hat im politischen Entscheidungsprozess an Gestaltungsmacht und Einfluss gewonnen. Sie gibt in wichtigen Budget-, Wirtschafts- und sozialpolitischen Fragen sowohl das Procedere als auch die Kerninhalte vor. Durch den EU-Beitritt ist diese Entwicklung verstärkt worden. Zugleich hat die EU-Mitgliedschaft auch Terrainverluste für die Verbände mit sich gebracht. Materien wie die Agrar-, Wettbewerbs- und Währungspolitik werden auf der EU-Ebene entschieden. Der Einfluss der Verbände ist dabei im Wesentlichen auf die österreichische Positionsfindung, und damit auf eine von 15 Positionen, beschränkt.

Dies alles heißt zurzeit nicht, dass die Sozialpartnerschaft vor dem Ende steht. Es gibt auch merkbare Kontinuitäten. An der Privilegierung der Dachverbände hat sich wenig verändert. Im politischen Entscheidungsprozess kommt es nach wie vor zum Interessenausgleich. Der Einfluss ist allerdings geringer geworden. Die großen österreichischen Verbände und damit auch die Sozialpartnerschaft sind zudem mit beträchtlichen Herausforderungen konfrontiert, sei es auf Grund der Arbeitsmarktentwicklung, der Dezentralisierungs- und der sozialstaatlichen Umbaustrebungen. Nicht ein Ende, sehr wohl aber Veränderungen und Reformen der Sozialpartnerschaft stehen auf der Tagesordnung.

Betriebliche Mitbestimmung

Ist die Beteiligung der Arbeitnehmervertretungen an der Sozialpartnerschaft nur wenig formalisiert, so ist die Mitbestimmung auf betrieblicher Ebene detailreich durch Gesetze verankert und in Form der Institution des Betriebsrates bzw. (im öffentlichen Dienst) der Personalvertretung geregelt. BetriebsrätInnen bzw. PersonalvertreterInnen werden durch die Belegschaften der Betriebe bzw. des öffentlichen Dienstes gewählt. Die Größe des Betriebsrates bemißt sich nach der Anzahl der ArbeitnehmerInnen im Betrieb. Zu ihren Befugnissen als betriebliche Interessenvertretung der unselbstständig Erwerbstätigen zählen neben Beratung und Information vor allem die Mitwirkung in sozialen, persönlichen und wirtschaftlichen Angelegenheiten. Zudem ist die Mitentscheidung z.B. in Aktiengesellschaften per Gesetz vorgesehen. Obwohl von den Gewerkschaften rechtlich unabhängig, fungieren die Betriebsräte traditionell durchwegs als deren verlängerter Arm und bilden somit auch eine wesentliche Stütze für die Sozialpartnerschaft.

Österreich als Mitglied der EU

In den achtziger Jahren trat das Thema Europäische Integration auch in Österreich immer stärker in das politische Blickfeld. Der Nationalrat erteilte im Jahr 1989 mit großer Mehrheit der Regierung den Auftrag, Verhandlungen mit den Europäischen Gemeinschaften über eine Mitgliedschaft Österreichs aufzunehmen. Im Juli 1989 wurde der Beitrittsantrag übergeben.

Infolge der zu diesem Zeitpunkt jedoch schon laufenden Verhandlungen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) einerseits und der bevorstehenden Maastrichter Vertragsreform der EG andererseits musste die Behandlung des österreichischen Mitgliedschaftswunsches vorerst noch warten. Die EG wollte in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre die anstehende „Vertiefung“ vor einer Erweiterung realisieren. Das betraf vor allem die Umsetzung des Binnenmarktprogrammes und eine neuerliche Vertragsreform, mit der 1992 in Maastricht auch die Bezeichnung „Europäische Union“ eingeführt wurde.

Beitrittsverhandlungen und Volksabstimmung

Den Verhandlungen der Europäischen Union mit Österreich über einen allfälligen Beitritt im Frühjahr 1993 war ein prinzipiell positives Gutachten der Kommission („Avis“) vorausgegangen. Darin wurde die Stabilität und ökonomisch günstige Situation des Beitrittskandidaten betont.

Als heikle Punkte der Verhandlungen erwiesen sich der Transitverkehr, die Konditionen für die Landwirtschaft und der Ausländergrundverkehr. Demgegenüber war letztlich die „immerwährende Neutralität“ kein prominentes Thema. Österreich schloss sich einer dem Beitrittsvertrag angefügten gemeinsamen Erklärung mit Finnland, Norwegen und Schweden zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) an. Darin kamen die Beitrittswerber überein, „ab dem Zeitpunkt ihres Beitritts bereit und fähig (zu sein), sich in vollem Umfang und aktiv an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ... zu beteiligen“. In den Verhandlungen selbst gab Österreich die folgende Erklärung ab: „Österreich geht davon aus, dass die aktive und solidari-



Staats- und Regierungschefs anlässlich des Europäischen Rates vom Dezember 1998 im Prunksaal der Österreichischen Nationalbibliothek

sche Mitwirkung an der GASP mit seinen verfassungsrechtlichen Regelungen vereinbar sein wird. Entsprechende innerstaatliche rechtliche Anpassungen werden angesichts der geänderten politischen Rahmenbedingungen in Europa im Zusammenhang mit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union vorzunehmen sein.“

Innerstaatlich wurde der Beitritt zur Europäischen Union in einer Verfassungsgesetz-Novelle 1994 geregelt. Die Mitgliedschaft im politischen System der EU berührte mehrere Grundprinzipien der österreichischen Bundesverfassung: so etwa das demokratische Prinzip der Rechtserzeugung durch die gewählten Volksvertreterinnen und Volksvertreter, weil auf Unionsebene vorrangig der Ministerrat Recht setzt und auch das Europäische Parlament nicht den Repräsentanten des österreichischen Volkes im Sinne der Verfassung darstellte. Das gewaltenteilende Prinzip betont die Trennung von legislativer und exekutiver Gewalt im Staate, wogegen auf EU-Ebene die nationalen Exekutiven im Wesentlichen die Legislativfunktion innehaben. Das rechtsstaatliche Prinzip war insofern tangiert, als mit dem Interpretationsmonopol des EuGH über das EU-Recht die Kompetenz des österreichischen Verfassungsgerichtshofes eingeschränkt wurde. Das bundesstaatliche Prinzip wurde bezüglich der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern sowie in Hinblick auf die Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung berührt. Daher stellte der EU-Beitritt eine so genannte „Gesamtänderung“ der österreichischen Bundesverfassung dar und musste einer Volksabstimmung unterzogen werden. Diese fiel eindeutig für die Mitgliedschaft aus: Von den am 12. Juni 1994 ca. 4,725.000 abgegebenen gültigen Stimmen votierten fast genau zwei Drittel (66,4 Prozent) für die EU-Mitgliedschaft Österreichs.

Österreichische Beteiligung an den EU-Institutionen

Als EU-Mitglied ist Österreich in allen Organen und Institutionen vertreten. So verfügt Österreich im Europäischen Parlament über 21 Sitze. Reguläre Europawahlen fanden in Österreich erstmals im Juni 1999 statt. Bis Oktober 1996 hatten 21 vom Nationalrat im Verhältnis der dortigen Kräfteverteilung entsandte Abgeordnete Österreich im Europäischen Parlament vertreten. 1996 waren „Nachwahlen“ für die bis zu den nächsten Wahlen zum Europäischen Parlament verbliebene Mandatsdauer durchgeführt worden.

Die derzeitige politische Vertretung im EU-Parlament basiert auf dem Ergebnis der Wahlen vom 13. Juni 1999. Die SPÖ, die ein Mandat gewonnen hat, liegt nun gleichauf mit der ÖVP (je 7 Mandate). Während die Grünen einen Mandatszuwachs verzeichneten, gab es für FPÖ und Liberales Forum (LIF) eine Einbuße, nämlich den Verlust jeweils eines Mandates. Das LIF ist damit nicht mehr im EU-Parlament vertreten. Die FPÖ verfügt über 5 Mandate. Die Wahlbeteiligung bei den ersten regulären Wahlen zum Europäischen Parlament in Österreich ist im Vergleich mit der Nachwahl 1996 beträchtlich gesunken. Lag diese 1996 bei 67,7 Prozent, so waren es 1999 nur mehr 49,4 Prozent.

In einer Reihe von EU-Spitzenfunktionen sind Österreicher vertreten: In der Europäischen Kommission ist als österreichisches Mitglied Franz Fischler für Landwirtschaft und die Entwicklung des ländlichen Raumes zuständig. Auch im Europäischen Rechnungshof, im Europäischen Gerichtshof und im Europäischen Gericht erster Instanz gibt es österreichische Vertreter. Im Ausschuss der Regionen, der die regionalen und lokalen Interessen in Brüssel vertritt, verfügt Österreich über 12 Mitglieder. Dies sind die neun Landeshauptleute und drei Mitglieder des Österreichischen Städtebundes bzw. des Österreichischen Gemeindebundes. Auf höchster politischer Ebene ist schließlich festzuhalten, dass Österreich von 1. Juli 1998 bis 31. Dezember 1998 erstmals die EU-Präsidentschaft innehatte.

Österreichs politisches System unter den Bedingungen der Mehrebenenpolitik

Viele früher nationale Entscheidungen werden heute im Rahmen der EU getroffen. Dort sind die Vertreter der nationalen Exekutiven im Ministerrat und je nach Materie auch das Europäische Parlament entscheidend für die Verabschiedung von Rechtsakten. Die größte Rolle spielt europäisches Recht nach wie vor im ökonomischen Bereich (zum Beispiel Landwirtschaftspolitik, freier Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Personenverkehr). Dass aber heutzutage kaum mehr ein Bereich nationaler Politik unberührt von der europäischen Integration ist, belegen Themen wie der Umweltschutz, das Arbeitsrecht oder die Hochschulstudiengänge.

Trotz der Verlagerung zahlreicher Rechtssetzungskompetenzen auf die supranationale Ebene ist zu betonen, dass die österreichische Politik-Arena weiterhin von großer Bedeutung bleibt. Einerseits entscheiden Mitglieder der nationalen Regierungen und Verwaltungen im Ministerrat und seinen untergeordneten Arbeitsgruppen gemeinsam über die zentralen Inhalte europäischer Politik. Andererseits bleibt die nationale Politik für weite Felder staatlicher Aktivität zumindest teilweise zuständig. Bereiche wie etwa die Außenhandelspolitik oder die Währungspolitik, wo Kompetenzen vollständig an die Union abgegeben wurden, stellen bis heute nur die Ausnahme von der Regel geteilter Kompetenzen dar. Etwa in der Umwelt- und Sozialpolitik wurde die einzelstaatliche Ebene keineswegs von der europäischen einfach „ersetzt“. Wichtige Entscheidungen fallen sowohl auf der österreichischen als auch der Unionsebene, und diese Entscheidungen beeinflussen einander wechselseitig.

Auch bei der Umsetzung und Anwendung von EU-Recht sind die innerösterreichischen Politiknetzwerke nach wie vor entscheidend. In vielen Bereichen wird die EU fast ausschließlich über so genannte „Richtlinien“ tätig, die vom

nationalen Gesetzgeber in die jeweilige Rechtsordnung implementiert werden müssen. Dabei bestehen beträchtliche Gestaltungsspielräume, die in der jüngeren Vergangenheit oft gezielt weit gehalten wurden, weil sich die EU zunehmend bemüht, autonomieschonend vorzugehen. Etwa in jüngeren Richtlinien der EU-Sozialpolitik (etwa zu den Europäischen Betriebsräten und zum Elternurlaub) ist auch vorgesehen, dass im Zuge der nationalen Umsetzung eine weitere Konkretisierung der in den Richtlinien enthaltenen (und relativ weit gefassten) Zielsetzungen erfolgt. Dies geschieht in einem kaskadenartigen Prozess: Im Anschluss an die einschlägige Entscheidung auf EU-Ebene können dabei sowohl die klassischen nationalen Entscheidungsträger (Parlament, Regierung, Parteien) als auch die Sozialpartner (also die Vertreter der Arbeitnehmer bzw. Arbeitgeber auf sektorübergreifender oder auch auf Branchenebene) tätig werden. Oft geht die Festlegung von Details hinunter bis auf die Ebene einzelner Unternehmen. Dieses Muster entspringt dem Versuch, die Einführung EU-weiter Mindeststandards trotz divergierender nationaler Traditionen dadurch zu erleichtern, dass Detaillösungen den untergeordneten Ebenen überlassen werden. Insgesamt hat die EU-Mitgliedschaft unter den österreichischen politischen Akteuren tendenziell zu einer Stärkung der Regierung und der Verwaltung gegenüber den anderen politischen Institutionen geführt.

Parlament, Länder, Gerichtbarkeit

In Österreich wurde versucht, der Tendenz des Einflussverlustes des Parlaments, die zuvor in anderen EU-Staaten beobachtet wurde, durch im internationalen Vergleich weit gefasste Mitwirkungsbefugnisse an der EU-Politik zu begegnen. Ungeachtet dessen zählt auch in Österreich das Parlament (vor allem der Nationalrat) tendenziell zu den „Verlierern“ des Integrationsprozesses. In der Verfassungsreform 1994 wurde zwar vorgesehen, dass die österreichischen Verhandler im EU-Ministerrat an Stellungnahmen des österreichischen Parlaments gebunden werden können. Dies erwies sich allerdings in der politischen Praxis nicht als Gegengewicht zu jener Stärkung der Exekutive, die sich aus dem Institutionengefüge der EU ergibt. Nach vier Jahren EU-Mitgliedschaft lag die Zahl der bindenden parlamentarischen Mandate bei ungefähr 30. Demgegenüber war der Nationalrat schon im ersten Jahr nach dem Beitritt über etwa 17.000 EU-Vorhaben informiert worden. Während vor dem Beitritt das Parlament eher die Gefahr der „Unterinformation“ sah, erwies sich seither die Verarbeitung der enormen Informationsfülle über die zahlreichen auf Unions-ebene verfolgten politischen Entscheidungsverfahren als das zentrale Problem aus nationaler Perspektive.

Freilich steht jede parlamentarische Kontrolle der Exekutive im Hinblick auf ihr Handeln in den EU-Gremien vor grundsätzlichen Strukturproblemen, die weit über den österreichischen Fall hinausweisen. Die weit reichenden Kompetenzen bzw. Aktivitäten der Union führen zu einem beträchtlichen Verhandlungsaufwand, der nicht in den EU-Fachministerräten selbst erledigt werden kann. Die Verhandlungen erfolgen vor allem in Ausschüssen und Arbeitsgruppen, die sich aus „einfachen“ Sachbearbeitern aus den nationalen Ministerien zusammensetzen. Diese sind auf Grund ihrer Zahl und Dynamik kaum (und besonders schlecht von nationaler Ebene aus) überblickbar. Oft sind es überdies die in diesen Arbeitsgruppen engagierten Beamten, die später die EU-Vorgaben auf nationaler Ebene selbst exekutieren. Während der Hauptausschuss des Nationalrates sich in der Regel nur zweimal monatlich mit EU-Themen befasst, lag die Zahl der Sitzungstage von Ratsarbeitsgruppen schon 1990 bei ca. 2100 und die von Fachministerräten bei 138.

Auch den österreichischen Ländern und Gemeinden wurden Mitwirkungsrechte an der österreichischen EU-Koordination übertragen. Deren Realisierung stößt allerdings ebenso wie im Falle des Parlaments auf praktische Schwierigkeiten, die ihre Effektivität begrenzen. Abschließend ist festzuhalten, dass der Europäische Gerichtshof der EU in Luxemburg österreichischen Akteuren eine neuartige Möglichkeit bietet, Konflikte nochmals aufzurollen und sich eventuell „im zweiten Anlauf“ durchzusetzen, falls ihnen dies zuvor auf nationaler Ebene nicht gelang.

Österreichs Stellung im internationalen System

Neutralität – Internationale Einbindung – Außenpolitik



UNO-City mit dem Andromeda Tower im Vordergrund

Im Gegensatz zur Ersten Republik gelang es Österreich nach 1945 eine starke staatliche und nationale Identität zu entwickeln. Am 26. Oktober 1955 beschloss der Nationalrat die Erklärung der immerwährenden Neutralität. Die Blockunabhängigkeit und Neutralität wurde Grundlage der neu gewonnenen Identität. Zunehmend mehr wurde evident, dass Neutralität nicht Isolation und auch nicht „Äquidistanz“ zu Ost und West bedeutete. Die politische Zugehörigkeit zur westlich-demokratischen Staatenwelt war eindeutig.

Die internationale Einbindung Österreichs zeigt sich auf verschiedenen Ebenen: Nach der Unterzeichnung des Staatsvertrages von Wien im Mai 1955 und dem Beschluss der *immerwährenden Neutralität* erfolgte Ende 1955 der Beitritt zur UNO, 1956 zum Europarat. 1960 wurde Österreich Mitglied der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA). Die siebziger Jahre stellen einen Höhepunkt des politischen Ansehens in den Vereinten Nationen dar. Österreichische Vertreter hatten den Vorsitz in wichtigen UN-Kommissionen. 1973 bis 1974 war Österreich nichtständiges Mitglied des UNO-Sicherheitsrates. 1971 und 1976 wurde der Österreicher Kurt Waldheim zum Generalsekretär der Vereinten Nationen gewählt. 1972 kam es zu weit reichenden Freihandelsverträgen mit der Europäischen Gemeinschaft (unter Ausschluss der Landwirtschaft). Österreich erwies sich als Platz der Begegnung: Diesbezüglich stellte das Treffen zwischen John F. Kennedy und Nikita Chruschtschow 1961 einen ersten Höhepunkt dar. Österreich wurde zum Sitz internationaler Organisationen und nahm an „Peace-keeping“-Operationen der Vereinten Nationen teil.

„Aktive Neutralitätspolitik“, wie sie in den siebziger Jahren unter der Regierung Bruno Kreiskys praktiziert und mit Außenpolitik gleichgesetzt wurde, bedeutete aktive Besuchtsdiplomatie, Multilateralismus vor allem in den Vereinten Nationen, Unterstützung des Entspannungsprozesses zwischen Ost und West, Engagement im Nord-Süd-Konflikt und Betonung der globalen Dimension der Außenpolitik. Wien wurde Sitz der IAEA (Internationale Atomenergiebehörde) und der UNIDO (United Nations Industrial Development Organization). Österreich nahm von Beginn an am KSZE (= Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa)-Prozess teil. Mit anderen neutralen und nicht-paktgebundenen Staaten bildete es die Gruppe der „N+N“, die Vermittlung und „gute Dienste“ anboten und sich für Entspannungspolitik einsetzten. Es bestand die Überzeugung, dass Kooperation und Informationsaustausch in der KSZE das Verhalten der Staaten im Ost-West-Konflikt entscheidend beeinflussen kann.



*Europaratsgipfel in Wien
im Oktober 1993*

In den achtziger Jahren erfolgte eine Reorientierung der österreichischen Außenpolitik auf Westeuropa. Dies fand seinen Niederschlag in der Betonung der Nachbarschaftspolitik und zunehmend auch der europäischen Integration im Gefolge der Dynamik der Europäischen Gemeinschaften. Nach dem einschneidenden politischen und wirtschaftlichen Zusammenbruch der sozialistischen Länder intensivierten sich die Beziehungen zu diesen Nachbarn. Im Jugoslawienkonflikt Beginn der neunziger Jahre drängte Österreich mit Deutschland 1991 auf eine rasche Anerkennung von Slowenien und Kroatien und baute enge wirtschaftliche und politische Beziehungen zu diesen, aber auch zu anderen mittel- und osteuropäischen Ländern auf.

Die Mitgliedschaft Österreichs im Europarat bildete eine weitere Komponente der österreichischen multilateralen Außenpolitik. Mehrmals waren Österreicher Generalsekretäre des Europarates, der frühere Außenminister Dr. Lujo Toncic-Sorinj in den Jahren 1969–1974, Franz Karasek 1979–1984 und Dr. Walter Schwimmer seit 1999. Peter Leuprecht, bereits seit 1961 Beamter des Europarates, wurde 1993 zum stellvertretenden Generalsekretär des Europarates gewählt. Am 8. und 9. Oktober 1993 fand der Europaratsgipfel in Wien statt. In den Bereichen Abrüstung und Nonproliferation (Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen) trug Österreich von Anfang an den „Ottawa“-Prozess mit, der am 1. März 1999 zur Unterzeichnung einer Konvention betreffend ein Totalverbot von Antipersonenminen führte.

Österreichs internationale Rolle lässt sich für die neunziger Jahre auch an anderen Ereignissen dokumentieren: Die Mitgliedschaft im UNO-Sicherheitsrat 1991/92 fiel in die Zeit des Golfkriegs und des beginnenden Konflikts in Jugoslawien. Österreich sah seine Rolle während dieser Mitgliedschaft in der des Brückenbauers und Vermittlers. Österreich

war wiederholt Mitglied in der UNO-Menschenrechtskommission, zuletzt 1997 bis 1999. Es spielt auch weiterhin in der UNO eine aktive und vermittelnde Rolle. Ausdruck dafür ist die Übernahme der Funktion des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE (Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa) im Jahr 2000.

Wien konnte seine traditionelle Stellung als Sitz internationaler Organisationen (UNO-Spezialorganisationen, OPEC-[Organization of Petroleum Exporting Countries]-Sekretariat, OSZE-Sekretariat), die es nicht zuletzt auf Grund der Neutralität gewonnen hatte, noch weiter ausbauen. Exemplarisch sei auf die Ansiedlung des Verifikationskomitees für einen umfassenden nuklearen Teststopp und des provisorischen Technischen Sekretariats verwiesen. Wien ist darüber hinaus Sitz des Sekretariats des Wassenaar-Arrangements (= Exportkontrollregime für konventionelle Waffen und von zu deren Produktion geeigneter Maschinen) und des Büros zur Drogenkontrolle und zur Verbrechensverhütung der UNO. Im EU-Rahmen gelang es, Wien als Sitz der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit zu etablieren, deren Aufgabe die Sammlung, Analyse und Empfehlungen betreffend rassistische und fremdenfeindliche Phänomene ist.

Mitgliedschaft in der Europäischen Union

Nach Entschluss der österreichischen Regierung zu einem „Alleingang nach Brüssel“ im Jahr 1989 folgten zu Beginn der neunziger Jahre eine rege Besuchsdiplomatie und einschlägige Verhandlungen. Der Beitritt zum EWR (Europäischer Wirtschaftsraum) stellte eine Zwischentappe auf dem Weg zum Beitritt zur EU dar. Mit diesem Beitritt Österreichs zur EU verwandelte sich die österreichische Außenpolitik im weiteren Sinn in „europäische“ Innenpolitik, während „klassische“ Außenpolitik von nun an „indirekt“ in Abstimmung mit den EU-Partnern betrieben wird. Durch die Mitgliedschaft in der EU ist der eigenständige außenpolitische Spielraum Österreichs ebenso wie der aller anderen Mitgliedsländer außerhalb der GASP rechtlich eingengt.

Sicherheitspolitik

Die österreichische Neutralität hat sich im Zeitverlauf immer wieder mit den Verhältnissen verändert und wurde flexibel gehandhabt. Der Beitritt zur UNO entsprach schon nicht mehr dem „Schweizer Modell“. Die Durchführ- und Überfluggenehmigungen für Kampfmittel für die Anti-Irak-Koalition 1991 während des zweiten Golfkriegs waren mit klassischem Neutralitätsrecht – laut dem Haager Abkommen von 1907 – nicht vereinbar. Als weitere Schritte in Richtung Veränderung des Verständnisses und des Stellenwertes der Neutralität können gelten: der Beitritt zur Europäischen Union (1995); der Beobachterstatus bei der Westeuropäischen Union (WEU, 1995); die Unterzeichnung des Amsterdamer Vertrages (1998), der die Petersberger Aufgaben beinhaltet und eine gemeinsame Verteidigungspolitik sowie die Möglichkeit einer gemeinsamen Verteidigung vorsieht; die Teilnahme einer österreichischen Transportkompanie bei IFOR (Implementation Force) und SFOR (Stabilisation Force) in Bosnien sowie die Teilnahme an der Partnerschaft für den Frieden der NATO (PfP).

Auch nach Ende des Ost-West-Konflikts blieb das Verbot der Stationierung fremder Truppen auf österreichischem Territorium und des Beitrittes zu einem Militärbündnis, das den Kern des „Bundesverfassungsgesetzes über die Neutralität Österreichs“ bildet, aufrecht. Die Neutralitätsposition ist mit Beistandsverpflichtungen von NATO und WEU unvereinbar. Die Nichtmitgliedschaft in militärischen Bündnissen eröffnet bestimmte Möglichkeiten, wie dies während der Kosovo-Krise 1999 deutlich wurde, als immer wieder Nicht-NATO-Länder in die Vermittlungsbemühungen einbezogen wurden.

Entgegen dem Drängen auf eine Integration der WEU in die EU bezog Österreich gemeinsam mit anderen neutralen Staaten den Standpunkt, dass die EU keines neuen „Militärpaktes“ bedürfe. Hingegen sollten die operativen Fähigkeiten der EU für Krisenmanagementaufgaben (Petersberger Aufgaben) und nicht für einen Bündnisfall ausgebaut werden. Eine WEU-Mitgliedschaft sei bis zur Klärung ihrer künftigen Rolle dazu nicht nötig. Österreich will sich aktiv an den im Vertrag von Amsterdam vorgesehenen Aufgaben beteiligen, das heißt an der Wahrnehmung humanitärer Aufgaben, bei Rettungseinsätzen, friedenserhaltenden Aufgaben sowie bei Einsätzen zur Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen teilnehmen. Österreich ist als EU-Mitglied gleichberechtigt an der Planung und Beschlussfassung dieser Aktionen beteiligt.

Kinderabteilung des österreichischen Feldspitals in Shkodra/Albanien im Juni 1999: Die Kinder werden generell durchuntersucht und geimpft.



Die „Erklärung des Europäischen Rates zur Stärkung der gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ von Köln im Juni 1999 trug dem weitgehend Rechnung. NATO-Mitglieder, neutrale und bündnisfreie Staaten können sich bei der EU-Krisenbewältigung „in vollem Umfang und gleichberechtigt“ beteiligen. Die mit der Neutralität nicht vereinbaren Beistandsverpflichtungen nach Artikel 5 des NATO-Vertrages und des Artikel V des Brüsseler Vertrages bleiben nur für jene Mitgliedstaaten bestehen, die diesen Verträgen ohnehin angehören. Der besondere Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik wird nicht präjudiziert. „Die Mitgliedstaaten werden sich in allen Fällen das Recht vorbehalten zu entscheiden, ob und wann ihre nationalen Streitkräfte eingesetzt werden.“ Grundsätzlich kann Österreich an allen Missionen außer Krieg teilnehmen.

Österreich beteiligt sich seit langer Zeit aktiv an friedenssichernden Operationen. Seit 1960 nahmen etwa 40.000 Personen (Soldaten, Polizei, zivile Experten) an über 30 Auslandseinsätzen teil. Österreich liegt damit permanent im internationalen Spitzenfeld und leistet, bezogen auf die Bevölkerungszahl, einen überproportionalen Beitrag zur internationalen Friedenssicherung. Zu Ende der neunziger Jahre sind mehrere tausend Soldaten bei mehr als zehn verschiedenen Missionen vertreten. Daraus ist ersichtlich, dass Österreich kein sicherheitspolitischer „Trittbrettfahrer“ ist.

Österreichische UNO-Soldaten („Blaubhelme“)

