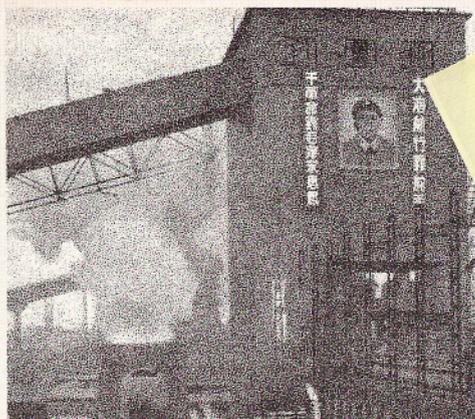


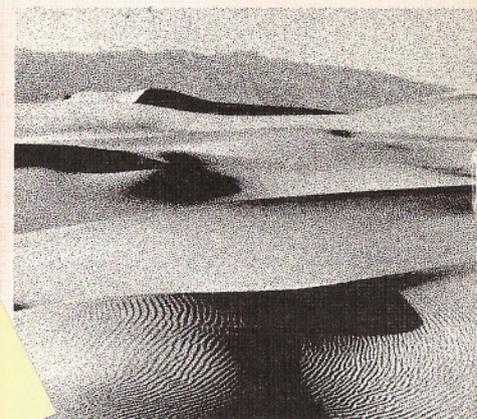


# Materialien zur politischen Weltkunde

Anton Altrichter  
Hans Klimpt  
Norbert Schausberger  
Wolfgang Sitte



Teil 3



## Northern Ire

*HERTY, August 10, 1971, shot  
Irish army. Edward, beloved hus-  
of Marie, rest in peace. Mary,  
n of Ireland, pray for him.*

FOR four days and nights of guer-  
illa warfare, a ghostly stillness set-  
over Northern Ireland. But the rub-  
the occasional curls of smoke and  
death notices in the newspapers re-  
ed his hideous reminders of the  
it outbreak of civil strife in the 50  
tion of Ireland. In

Irish  
had n  
Nonel  
version  
From  
comes  
north  
a bloc  
Sie  
have  
or sec  
ies, i  
that



## Die großen Wirtschaftsorganisationen

### 1 Die Europäische Gemeinschaft (EG)

1958 schlossen sich 3 große europäische Staaten (die BRD, Frankreich und Italien) und die 3 Kleinstaaten der Beneluxländer durch Vertrag zu einer Gemeinschaft zusammen, die, ausgehend von einer Zollunion, über eine Wirtschaftsunion auch politisch die „Vereinigten Staaten von Europa“ ermöglichen soll. Seit 1968 gibt es keine Binnenzölle mehr, dafür aber einen gemeinsamen Außenzoll.

Die *Wirtschaftsunion* wird angesteuert durch Freizügigkeit der Arbeitskräfte, durch freien Kapitalverkehr, durch harmonisierte Wirtschaftspolitik und durch Rechtsangleichung.

Stellen Sie die Gründe zusammen, weshalb Österreich an dieser Wirtschaftsunion nicht teilnehmen kann?

Bis jetzt gehört die EG zu den stärksten Wirtschaftsmächten der Welt. Sie liegt mit über 36% der Weltexporte weit vor den USA. Das gesamte Bruttonationalprodukt der USA ist dabei gleich groß wie das der EG.

Die 7 Länder der EFTA sind noch immer der wichtigste Handelspartner der EG. Nach der EFTA kommen im EG-Handel die USA und, in starkem Wachstum begriffen, der Handel mit den Oststaaten. Gering blieb der Handel mit den Entwicklungsländern, auch mit den 18 der EG assoziierten afrikanischen Staaten.

Die „*Europäische Kommission*“ in Brüssel ist praktisch das entstehende europäische Wirtschaftsministerium (Exekutive).

Die Legislative liegt beim „*Ministerrat*“, in dem die größeren Länder mehr Stimmen haben als die kleinen.

Das „*Europäische Parlament*“ wird von den Parlamenten der Mitglieder beschickt, hat aber nur beratende und kontrollierende Funktion.

Der interne Warenhandel der EG ist durch den Zusammenschluß dauernd im Steigen begriffen. Die Arbeitnehmer können praktisch mit gleichen Rechten überall arbeiten (*Freizügigkeit*), und die Unternehmen haben *freies Niederlassungsrecht*. Der gemeinsame Kapitalmarkt wurde noch nicht erreicht. In der Außenhandelspolitik gehen die EG-Staaten seit 1970 in den internationalen Organisationen bei vielen Fragen nur noch gemeinsam vor. Es zeichnet sich dadurch bereits ein zunehmendes Gewicht der europäischen Politik ab.

Wegen der seit 100 Jahren geübten Schutzmaßnahmen der Staaten für die Landwirtschaft (*Agrarprotektionismus*) ist die Harmonisierung der Agrarpolitik schwierig und erfolgt durch komplizierte Marktordnungen.

Jährlich wird für die meisten Agrarwaren vom „*Ministerrat*“ ein Richtpreis festgesetzt. Für die Einfuhr wird bei niedrigerem Weltmarktpreis eine gleitende Einfuhrabgabe, die „*Abschöpfung*“, eingehoben, die die Importware auf den Richtpreis hebt. Bei starken Preisschwankungen müssen die Abschöpfungen für viele Waren täglich festgesetzt werden. Ebenso werden EG-Agrarausfuhren durch „*Erstattungen*“ subventioniert, um mit den niedrigeren Weltmarktpreisen konkurrieren zu können.

Der starke EG-Agrarprotektionismus wird viel kritisiert:

- Von wem?
- Mit welchen Argumenten?

Für die Finanzierung dieser Marktordnungen gibt es einen Agrarfonds, der immer höhere Mitgliedsbeiträge, besonders von der BRD, erfordert.

Die sonstige Wettbewerbspolitik ist ziemlich streng, besonders für die Montanindustrie. Die indirekten Steuern werden zu einer einheitlichen „*Mehrwertsteuer*“ harmonisiert, um Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern.

Angestrebt werden für das nächste Jahrzehnt eine gemeinsame Wohnungs-, Verkehrs-, Industrie-, Regional-, Energie- und Sozialpolitik.

Ist eine einheitliche Währung oder eine gemeinsame Währungs- und Kreditpolitik nötig?

Für Staaten, denen eine Vollmitgliedschaft aus politischen oder wirtschaftlichen Gründen nicht möglich ist, gibt es losere Assoziierungsverträge oder Verträge für besondere wirtschaftliche Beziehungen. Die Anziehungskraft der EG ist mit ihren Erfolgen sehr groß geworden. Viele Staaten in Afrika, in Europa, in Lateinamerika sind assoziiert oder versuchen, günstige EG-Handelsverträge zu bekommen (Österreich, Israel, Japan usw.).

Welche Wirkungen wird die schrittweise Beseitigung der Zollschränken zur EG auf die österreichischen Wirtschaftszweige und Betriebe haben?

## 2 Der Internationale Währungsfonds (IWF)

In der Not und in der Ausweglosigkeit der großen Weltwirtschaftskrise versuchten einzelne Nationen, durch *Abwertung* des Außenwertes ihrer Währung (Wechselkurs) ihre Exporte zu verbilligen und zu erhöhen und die Importe zu drosseln. Dieser Versuch, sich aus der Katastrophe der Massenarbeitslosigkeit, durch den „Export der Arbeitslosigkeit“ in andere Länder zu retten, mußte scheitern. Viele Länder ahmten in einer Art *Abwertungswettlauf* das Wundermittel nach, mit dem einzigen Ergebnis, daß das Weltwährungssystem heillos verwirrt und die Krise verschärft wurde.

Während des Zweiten Weltkriegs legten die gegen Hitler kämpfenden Mächte im Abkommen von Bretton Woods fest, solchen weltwirtschaftlichen Unsinn nicht mehr zu begehen, und gründeten den *Internationalen Währungsfonds*. 111 Länder zahlten Beiträge im Verhältnis zu ihrem Bruttonationalprodukt, und zwar ein Viertel in Gold und drei Viertel in ihrer Landeswährung, in einen Fonds ein. Aus ihm können die Mitgliedsländer bei Schwierigkeiten mit ihrer Zahlungsbilanz *Ziehungsrechte*, das sind Kredite von Devisen des Fonds in

begrenzter Höhe und für bestimmte Zeit, beanspruchen. Diese „Überbrückungshilfe“ durch Devisenkredite aus dem gemeinsamen Topf hat viel zur Stabilisierung des Weltwährungssystems beigetragen. Darüber hinaus wurde ausgemacht, daß, gemessen an den *Leitwährungen* des Dollars und des Pfunds, die anderen Währungen weder nennenswert ab- noch aufgerundet werden dürfen. Wechselkursänderungen von über +10% bedürfen der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder. Diese *Fixierung der Wechselkurse* war eines der Fundamente, auf dem sich der gewaltige Aufschwung des Welthandels nach 1945 vollzog. Sie war aber auch das versteinerte Korsett für die sehr verschiedene Entwicklung der verschiedenen Volkswirtschaften, ihrer Wettbewerbsfähigkeit und des wirklichen Außenwertes ihrer Währungen. Jedermann wußte, daß der Dollar längst nicht mehr seinen fixierten Wert hatte, jedermann wußte, daß die D-Mark unterbewertet war. Das Wechselkursverhältnis der Währungen entsprach nicht dem Verhältnis ihrer Kaufkraft (*Kaufkraftparität*). Schon seit vielen Jahren konnte man in den USA um einen Dollar nicht das kaufen, was man etwa in Österreich um 26 Schilling bekam.

Die „Schließung des Goldschalters“ durch die amerikanische Regierung im Sommer 1971, d. h. die Aufhebung der Konvertibilität (Umtauschbarkeit) der Leitwährung (Dollar) in Gold, brachte die Weltwirtschaft an den Rand einer chaotischen Weltwährungskrise.

Die daraus entstandenen *Ungleichgewichte der Zahlungsbilanzen*, die man „wohlwollend vernachlässigte“, versuchte man durch die Einführung der *Sonderziehungsrechte* zu mildern. Länder mit gefährlichem Zahlungsbilanzdefizit können vom IWF zusätzliche Devisenkredite beanspruchen und müssen sie in ihrer eigenen Währung auch zur Verfügung stellen. Die zum Ausgleich der Zahlungsbilanz zur Verfügung stehenden Devisenmittel, die Liquidität des Fonds, sind damit gewachsen und weniger vom Gold abhängig.

Alles deutet auf eine *Reform des IWF* hin. Währungsfragen sind Machtfragen ersten Ranges. Der Kompromiß wird zwischen den Wünschen der EG, Japans, der USA und der Erdölländer liegen. Die Handelsströme werden dadurch Verlagerungen erfahren. Es wäre gefährlich, wenn die Schwächeren, die Entwicklungsländer, nur die Nachteile in Kauf nehmen müßten. Da die Sonderziehungsrechte nach der Höhe der Mitgliedsbeiträge zum IWF vergeben werden, verfügen die Entwicklungsländer nach wie vor nicht über die Mittel zum Ausgleich ihrer passiven Zahlungsbilanz.

Im Vertrauen auf die Stellung des Dollars als Leitwährung und damit als Fundament des IWF konnten die USA sowohl

den Vietnamkrieg als auch die Auslandsinvestitionen amerikanischer Firmen finanzieren. Die amerikanischen Zahlungsbilanzen wurden passiv, über 50 Mrd \$ befinden sich als „vagabundierendes Spekulationskapital“ im Ausland, behindern den Kampf gegen die weltweite Inflation und drücken den Wert des Dollars. Immer mehr Mitgliedstaaten weigern sich, Dollars zum IWF-Kurs gegen ihre Währung einzuwechseln. Viele Länder sind zum „Floaten“ innerhalb bestimmter Bandbreiten (Grenzwerte) übergegangen, d. h. zu freien Wechselkursen nach Angebot und Nachfrage. Wie die künftige Weltwährungsordnung aussehen soll, weiß jetzt niemand, umso mehr als nun auch die wachsenden Milliardenvermögen der Erdölländer nach gewinnbringenden Anlagemöglichkeiten drängen.

### 3 Die Internationale Arbeitsorganisation (IAO)

Anders als die nationalen Arbeitsämter (Landesarbeitsämter in Österreich) hat das *Internationale Arbeitsamt* (IAA) nicht die Aufgabe, Arbeitskräfte zu vermitteln. Bereits 1919 im Rahmen des Völkerbundes gegründet, ist das IAA das Büro der *Internationalen Arbeitsorganisation* (IAO), einer Sonderorganisation der UN. Es hat folgende Aufgaben:

- Beschaffung und Sicherung von Informationsmaterial und wissenschaftlichen Grundlagen über die Entwicklung des Arbeitsrechts und der Sozialpolitik;
- Vorbereitung der „*Internationalen Arbeitskonferenzen*“, zu denen die Länder je 2 Regierungsvertreter und je 1 Vertreter der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer entsenden;
- Beratung der Mitgliedstaaten bei arbeitsrechtlichen und sozialpolitischen Maßnahmen.

Die IAO hat sich folgende Ziele gesetzt:

- Verbesserung der Arbeitsbedingungen und des Lebensstandards durch Erhöhung der Einkommen;
- Sicherung der Vollbeschäftigung;
- Ausbau der Sozialversicherung und des Arbeitsschutzes;
- Regelung der Arbeitsbedingungen durch Kollektivverträge.

Die Tendenz ist auf eine möglichst weltweite Kodifizierung (Rechtsaufzeichnung) der unterschiedlichen Arbeitsbedingungen gerichtet. Als Gesamtziel wird ein *Weltarbeitsmarkt* mit weitestgehender Freizügigkeit der Arbeitskräfte, d. h.

volle Freiheit der Wahl des Arbeitsplatzes, proklamiert. Auf diese Weise sollen die großen sozialen Unterschiede in der Welt in Richtung auf eine *Wohlfahrtswelt* gemildert werden. Sehr wertvolle und intensive Forschungsaktivität leistet das IAA auf dem Gebiet der vergleichenden praktischen *Sozialpolitik*. Besonders den Entwicklungsländern können Erfahrungen und Ergebnisse der Forschungen über Produktivitätssteigerung und Beteiligung der Arbeitnehmer am wirtschaftlichen Wachstum wertvolle Hilfe leisten. Sie können dadurch rascher den Vorsprung der Industrieländer einholen. Die auf den „*Internationalen Arbeitskonferenzen*“ beschlossenen *Empfehlungen und Konventionen* zur Sozialpolitik werden, wenn sie von den Staaten ratifiziert sind, zu Gesetzen der Mitgliedstaaten.

Empfehlungen und Konventionen der IAO sind sozialpolitische Mindestnormen. Sie bringen den Arbeitnehmern hochentwickelter Industrieländer daher oft nichts, was sie nicht schon hätten:

- a) Welchen Sinn hat die IAO für sie?
- b) Was bedeutet eine weltweite Ratifizierung von Konventionen über die 48-Stunden-Woche für Länder, die bereits die 40-Stunden-Woche haben?

### 4 Das GATT (General Agreement on Tariffs and Trade)

Dieses 1947 geschlossene internationale Abkommen will verhindern, daß sich der Zusammenbruch des Welthandels und der internationalen Arbeitsteilung der Volkswirtschaften der dreißiger Jahre wiederholt, der mitschuldig war am Ausbruch des Zweiten Weltkriegs. Die 78 Vollmitglieder bestreiten 90% des Welthandels.

Das GATT will aus diesem Grund die *Handelsschranken beseitigen* und dadurch den Lebensstandard in der Welt erhöhen, die Vollbeschäftigung verwirklichen, die Hilfsquellen der Welt erschließen helfen und die Realeinkommen steigern. Der starke Aufschwung des Welthandels nach 1948 geht zu einem großen Teil auf das GATT zurück.

Das Hauptinstrument für diesen Erfolg war die im Art. I des GATT-Vertrags verankerte „*Meistbegünstigungsklausel*“. Der

englische Ausdruck „most favoured nation-treatment“ erklärt diese „goldene Regel“ des internationalen Handels besser als der deutsche. Jede Begünstigung, die ein Mitgliedland einem anderen (der „most favoured nation“) gewährt, muß allen Mitgliedländern gewährt werden. Zoll- und Freihandelszonen sind von der Weitergabe ihrer internen gegenseitigen Begünstigungen befreit.

Eine geplante Begünstigung Österreichs durch die EG wurde von den USA als dem GATT nicht konform kritisiert. Weshalb?

In der Kennedy-Runde des GATT gewährten sich die Mitglieder nach langen ergebnislosen Verhandlungen ca. 35-prozentige Zollsenkungen auf Industriewaren, was die GATT-Organisation und den Welthandel sehr gestärkt hat.

1. In der Welthandelskonferenz (*UNCTAD*) der UN wurde das GATT von den Entwicklungsländern, die vor allem Agrarprodukte und Rohstoffe exportieren, beschuldigt, nur die Interessen der reichen Industrieländer zu vertreten. Stimmt das? (Lesen Sie noch einmal den Satz über die Kennedy-Runde und den Absatz über die GATT-Ziele!) Welche Auswirkungen wird die stark steigende Bedeutung der Erdölländer haben?

2. Als die USA und Dänemark in jüngster Zeit in Zahlungsbilanzschwierigkeiten kamen, verfügten sie starke Importabgaben. Interpretieren Sie den Erfahrungssatz eines GATT-Experten: "When world trade declines, the clause suffers with it."

3. Die Bestrebungen des GATT in der Richtung auf *internationalen Freihandel* finden wenig Begeisterung in den Entwicklungsländern. Warum? (Denken Sie an den ausgezeichneten deutschen Wirtschaftspolitiker des frühen 19. Jahrhunderts, F. List, und seine „Erziehungszölle“!)

Anton Altrichter

## Einzelstaat und Staatengemeinschaft

### 1 Internationale Beziehungen

(Vgl. Fischer-Lexikon, Bd. 7, Neuauflage 1969.)

Das innerstaatliche Recht regelt die Rechtsbeziehungen der Staatsbürger untereinander. Konflikte, die auf Grund unterschiedlicher Interessen und Anschauungen entstanden sind, sollen dadurch auf friedliche Weise ausgetragen werden. Erst der moderne Staat der Neuzeit verbot die Selbsthilfe in Rechtsangelegenheiten und monopolisierte die Zwangsgewalt, wobei das Notwehrrecht ein staatlich garantiertes Relikt aus der Zeit vor der alleinigen staatlichen Rechtsdurchsetzung darstellt.

Auch im zwischenstaatlichen Bereich bedarf es einer Konfliktregelung. Erschwert wird diese aber durch das Fehlen einer überstaatlichen Instanz, die mit dem Monopol der Zwangsausübung ausgestattet ist. Die zweifellos älteste, aber bis heute geübte Form der Konfliktregelung ist der Krieg. Dem unterlegenen Gegner werden die Normen des Siegers aufgezwungen, wenn nicht der Verlierer überhaupt vernichtet wird. Immer wieder treffen wir aber auch die Idee an, durch machtstaatliche Ausweitung große Friedensräume zu schaffen (Pax Romana, Pax Sinica, Pax Britannica) oder durch die Aufnahme fremder Staaten in den eigenen Kulturraum die Rechtsgemeinschaft auszuweiten. Zwar kannte das Mittelalter noch kein Völkerrecht im heutigen Sinn, aber die Einheit der Kirche und der universale Machtanspruch des Kaisers sind die Grundlagen für die Gottes- und Landfriedensbewegung. Bis zur Mitte des 19. Jh.s umfaßte dann das auf naturrechtlicher Grundlage konzipierte „Jus Publicum Europaeum“ nur die Gemeinschaft der abendländisch-christlichen Staaten. Erst mit der Aufnahme der Türkei begann die Ausweitung, die zur heutigen Idee des Völkerrechts mit universalem Anspruch geführt hat.

Neben den Verträgen, durch die einzelne Staaten untereinander bestimmte Beziehungen regeln, gelten auch gewohnheitsrechtliche Normen. Die wohl bedeutendste Norm „pacta sunt servanda“ stellt auch die problematischste dar. Während die westliche Welt eine Vertragsänderung bei veränderter Lage nur im gegenseitigen Einvernehmen anerkennt (*peaceful change*), beharrt der Ostblock auf der „clausula rebus sic stantibus“, was wiederum bedeutet, daß Verträge auch einseitig gelöst werden können.

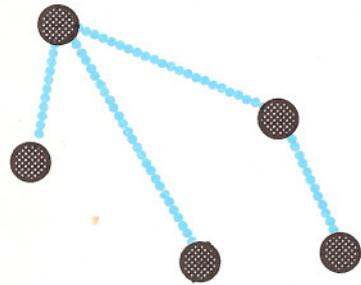
Der Bruch internationaler Abkommen hat immer wieder die Bedeutung des Völkerrechts geschmälert. Dabei muß aber gesagt werden, daß wesentlich mehr internationale Verträge gehalten als gebrochen werden.

Zwar wird heute der Krieg als Ultima ratio zur Durchsetzung außenpolitischer Ziele formal abgelehnt, die weltweiten Konflikte und lokalen Kriege haben aber dennoch nicht aufgehört. Noch dazu gibt es keine allgemein anerkannte Definition des Aggressors oder eine verbindliche Antwort auf die Frage nach dem „gerechten Krieg“.

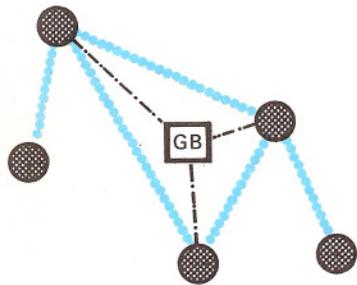
Blockaden, Eingriffe in die inneren Angelegenheiten eines Staates und Drohungen werden ebenfalls sehr oft als Mittel außenpolitischer Machtentfaltung verwendet. Um derartige Zwangsmittel zu vermeiden und um zu einer geordneten Gestaltung des Zusammenlebens der Völker zu gelangen, kommt der Diplomatie große Bedeutung zu. Ihre Haupttätigkeit besteht darin, außenpolitische Entscheidungen durch Berichterstattung vorzubereiten und die gefällten Entscheidungen auf friedlichem Weg durchzuführen. Der Ausbruch von Kriegen muß aber nicht immer ein Versagen der Diplomatie darstellen (wie z. B. vor dem Ersten Weltkrieg), sondern kann auch durch die Diplomatie vorbereitet werden (wie z. B. vor dem Zweiten Weltkrieg).

Integrationsbestrebungen stellen einen weiteren Versuch dar, durch überstaatliche Organisationen Spannungsmomente abzubauen. Allerdings zeigt es sich, daß gerade jene Faktoren, die den Zusammenhalt des Einzelstaates fördern (Sprache, historisches Bewußtsein, Religion, nationales Denken, Kulturgemeinschaft, wirtschaftliche Zusammengehörigkeit), die Integration erschweren, wenn nicht verhindern. Der Weg von multilateralen Verträgen über den Staatenbund zur Supranationalen Gemeinschaft, wo die Einzelstaaten bereits auf gewisse nationale Hoheitsrechte verzichten, bis zum Bundesstaat, wo sie nur noch Selbständigkeit innerhalb des Staatsrechtes (Föderalismus) besitzen, ist ein weiter und beschwerlicher.

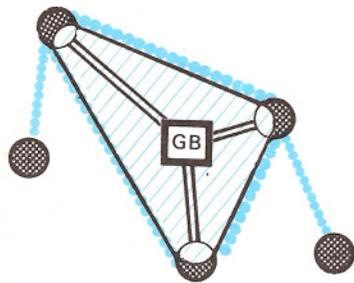
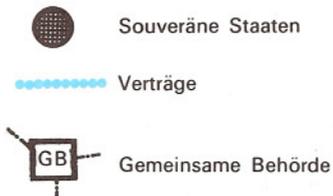
## Staatenverbindungen



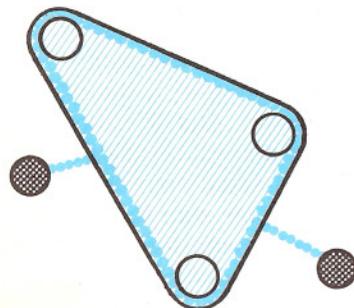
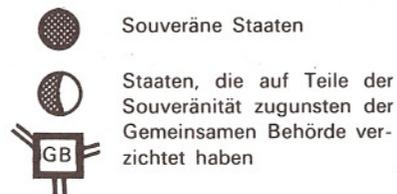
A) Vertrag



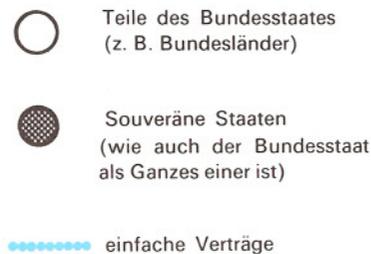
B) Staatenbund



C) Supranationale Gemeinschaft



D) Bundesstaat



1. Welche Arten von Verträgen werden häufig gehalten bzw. gebrochen? Geben Sie Beispiele dafür.
2. Was würden Sie als gerechten Krieg bezeichnen?
3. Nennen Sie Beispiele für Staatenbünde, Supranationale Gemeinschaften und Bundesstaaten.

## 2 Die Vereinten Nationen (UN)

### 2.1 Das Werden der Weltorganisation

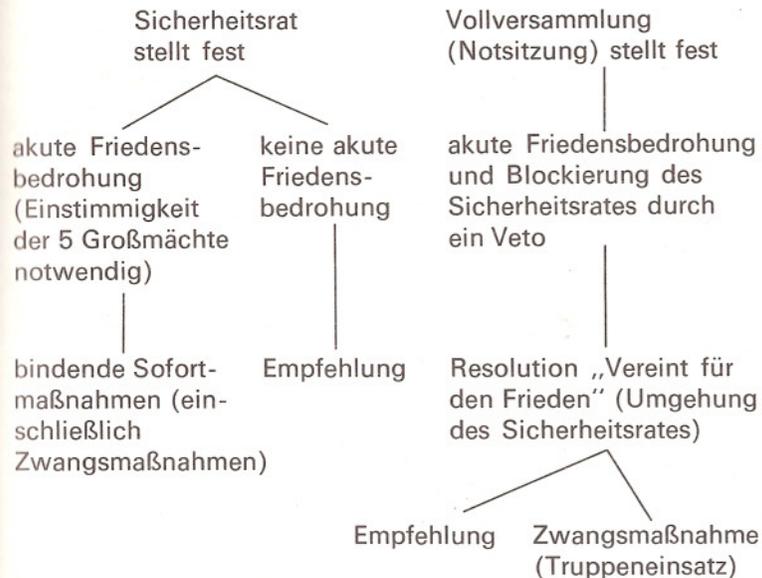
- 3. 2. 1919: Tagung des Völkerbundausschusses der Friedenskonferenz unter Vorsitz von US-Präsident Wilson
- 27. 8. 1928: Abschluß des Kriegsächtungspaktes (Kellogg-Pakt)
- 14. 8. 1941: Verkündung der Atlantik-Charta durch US-Präsident Roosevelt und Premierminister Churchill an Bord der „Prince of Wales“
- 1. 11. 1943: Moskauer Erklärung über die Organisation und Erhaltung von Frieden und Sicherheit
- 25. 4.–26. 6. 1945: Gründungskonferenz der Vereinten Nationen in San Francisco

1. Welche Vorstellungen vertrat Wilson mit seiner Völkerbundidee?
2. Warum trat die USA dem Völkerbund nicht bei?
3. Warum war dem Kellogg-Pakt kein Erfolg beschieden?
4. Was beinhaltet die Atlantik-Charta?  
(Querverbindung: Schausberger/Menschenrechte.)
5. Geben Sie einen Überblick über die Organisation und Arbeitsweise der Vereinten Nationen.
6. Nennen Sie Nebenorganisationen und ihre Tätigkeitsbereiche.

## 2.2 Die Strukturschwächen der UN

- Eine Einmischung in innere Angelegenheiten der souveränen Mitglieder ist auch bei Bruch der Menschenrechte ausgeschlossen.
- Die Vollversammlung kann nur Empfehlungen aussprechen.
- Der Sicherheitsrat sollte ein schnelles und wirksames Eingreifen der UN gewährleisten. Zwar könnte er kollektive Zwangsmaßnahmen (Art. 42) beschließen, aber die im Art. 43 vorgesehene internationale Streitmacht ist nie aufgestellt worden.
- Das Vetorecht der 5 ständigen Mitglieder soll zwar einen Krieg gegen eine Großmacht verhindern, hindert aber auch die Entscheidungsfähigkeit des Sicherheitsrates.
- Die Finanzierung der Aktionen der Vollversammlung, die unter Umgehung des Sicherheitsrates mit der Resolution „Vereint für den Frieden“ beschlossen und durchgeführt wurden, führten zu einer Finanzkrise, da sich viele Staaten weigerten, den dafür vorgesehenen Beitrag zu entrichten. Die UN-Friedenstruppen werden meist aus freiwilligen Spenden finanziert (z. B. ONUC = Friedenstruppe im Kongo, UNICYP = Friedenstruppe auf Zypern, UNEF = Friedenstruppe im Nahen Osten).

## 2.3 Friedenssicherung durch die UN



Die Resolution „Vereint für den Frieden“ wurde im Koreakrieg bei Abwesenheit des Vertreters der UdSSR im Sicherheitsrat und in der Suezkrise 1956 gegen das Veto Großbritanniens und Frankreichs zur Legalisierung von Zwangsgewalt durch die Vollversammlung verwendet. Gegen die Supermächte USA und UdSSR bleibt aber auch dieses Instrument wirkungslos. Bei der russischen Invasion in Ungarn (1956) wurde diese Resolution zwar auch beschlossen, eine von den Westmächten getragene militärische Aktion unterblieb aber, um der Gefahr eines Weltkriegs auszuweichen. Bei der Invasion in die ČSSR (1968) unterblieb diese Resolution von vornherein.

## 2.4 Die Tätigkeit der UN (ausgewählte Beispiele)

(Vgl. G. Schweder: UNO-Instrument der Weltinnenpolitik, Düsseldorf 1971.)

### 2.4.1 Der Konflikt im Nahen Osten

1947: Großbritannien überläßt die Entscheidung über das Mandatsgebiet Palästina der UN-Vollversammlung

29. 11. 1947: UN-Empfehlung zur Teilung in ein arabisches und ein israelisches Staatsgebiet. Es werden aber keine Maßnahmen zur Durchführung der Empfehlung beschlossen

15. 5. 1948: Ablauf des britischen Mandats

Folge: Kriegszustand (Israel – arabische Staaten)

UN-Maßnahme: Feuereinstellungsgebot durch den Sicherheitsrat (Vermittler: Graf *Bernadotte*)

Problem: ca. 1 Million arabischer Palästinaflüchtlinge

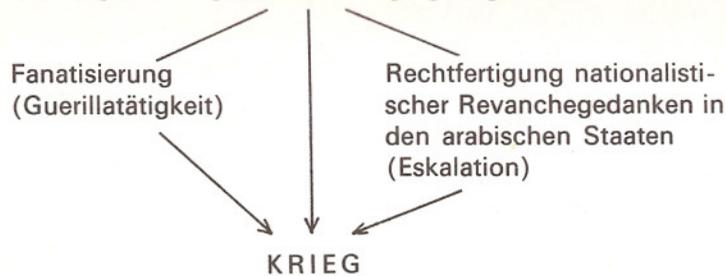
Mai 1950: UNRWA (Hilfsprogramm der UN für Palästinaflüchtlinge) läuft an

1956: Ägypten verstaatlicht den Suezkanal. Großbritannien und Frankreich intervenieren militärisch. Israel nützt diese Situation, den Gaza-Streifen und die Halbinsel Sinai zu erobern. (Gründe: Dadurch sollte die Sabotagetätigkeit der arabischen Guerillas beendet und die freie Schifffahrt im Golf von Akaba gesichert werden.)

Der Sicherheitsrat ist durch Vetos von Großbritannien und Frankreich blockiert — Beschlußfassung durch die Vollversammlung (Resolution „Vereint für den Frieden“):

- Feuereinstellung,
- Truppenabzug,
- Waffenembargo,
- Entsendung einer UN-Friedenstruppe (aber nur auf ägyptisches Gebiet, denn Israel hatte nicht zugestimmt).

## Die Eingliederung der Flüchtlinge gelingt nicht



Mai 1967: Ägypten zieht Truppen zusammen und verlangt den Abzug der UN-Truppen

Meinungen der UN-Mitgliedstaaten darüber:

- Abzug nur auf Beschluß des Sicherheitsrats oder der Vollversammlung (Kanada, Norwegen, Schweden, Dänemark = Teile der UN-Truppen)
- sofortiger Abzug (Indien, Jugoslawien = Teile der UN-Truppen)
- ohne ägyptisches Einverständnis ist ein Verbleiben auf ägyptischem Territorium nicht möglich (*U Thant*)
- Israel erlaubt auch jetzt keine Stationierung von UN-Truppen auf eigenem Gebiet

19. 5. 1967: Ende des UN-Dienstes auf Sinai

5. 6. 1967: Kriegsausbruch (Die indischen UN-Truppen waren aus dem Gaza-Streifen noch nicht abgezogen und erlitten daher bei der israelischen Eroberung Verluste)

17. 6. 1967: Notsitzung der Vollversammlung

Kompromißvorschläge werden nicht akzeptiert

- Rückzug der UN-Truppen und Lösung des Flüchtlingsproblems
- Anerkennung Israels durch die arabischen Staaten und freie Schifffahrt im Golf von Akaba

G. *Jarring* vermittelt Waffenstillstand

UN-Beobachtungstruppe am Suezkanal

1971: Sicherheitsrat und Vollversammlung beschuldigen Israel der Annexion arabischer Gebiete

Ab 1972 verstärkte Guerillatätigkeit der Araber („Schwarzer September“)

Oktober 1974: 4. Krieg: Syrien und Ägypten gegen Israel

Die Initiative in der Friedensvermittlung geht auf die Supermächte über (US-Außenminister Kissinger/Truppenentflechtungsabkommen).

Ein Durchbruch erfolgt aber erst durch die Friedensbereitschaft des ägyptischen Staatspräsidenten Sadat (November 1977). Erst nach besonderem Einsatz von US-Präsident Carter (Camp David/September 1978, Friedensmission/März 1979) kommt es zur Unterzeichnung eines Friedensvertrages zwischen Israel (Begin) und Ägypten (Sadat). Folge: Spaltung der arabischen Welt („Ablehnungsfront“). Offenes Problem: Autonomie bzw. Eigenstaatlichkeit für 4 Millionen Palästinenser.

### 2.4.2 Koreakrieg

Juni 1950: Nordkoreanische Truppen fallen in Südkorea ein

Der Sicherheitsrat (UdSSR abwesend) verurteilt die Aggression und ruft alle UN-Mitglieder auf, Südkorea zu helfen

September 1950: 16 Nationen (aber größtenteils Soldaten aus den USA) unter US-Kommando beginnen die Gegenoffensive

November 1950: UN-Truppen überschreiten den 38. Breitengrad und erreichen die chinesische Grenze. Die Volksrepublik China entsendet „Freiwillige“. Die UN-Truppen müssen zurückweichen

Frühjahr 1951: Front am 38. Breitengrad

Juli 1953: Waffenstillstand (UN-Kommission bleibt, die Vollversammlung wiederholt die Forderung nach einem vereinten, unabhängigen Korea)

Bis 1970 gab es 300 Sitzungen der Waffenstillstandskommission, aber kein einziger der Streitfälle wurde geschlichtet.

### 2.4.3 Völkermord in Biafra

30. 5. 1967: Die nigerianische Ostprovinz Biafra sagt sich von der Zentralregierung los.

Stellungnahme und Reaktion der UN:

- innere Angelegenheit des Staates Nigeria
- keine Bedrohung des internationalen Friedens
- kein UN-Mitglied stellt Antrag auf Behandlung des Problems vor der Vollversammlung

Die Tätigkeit der UN beschränkt sich daher auf unpolitische und nichtmilitärische Aktionen: Hilfsmaßnahmen der UNICEF (Mitte 1967 – Ende 1968: 1,5 Millionen Hungertote), Tatsachenuntersuchungen.

#### 2.4.4 UN-Einsatz auf Zypern

1960: Die britische Kronkolonie wird unabhängig. Die griechische Untergrundbewegung EOKA will die Vereinigung mit Griechenland (Enosis). Die Verfassung sollte aber die Rechte der türkischen Minderheit schützen (Garantiemächte: Großbritannien, Griechenland, Türkei).

1963: Türkische Protestdemonstrationen gegen eine Verfassungsänderung lösen einen Bürgerkrieg aus.

4. 3. 1964: Sicherheitsrat beschließt Intervention durch eine Friedenstruppe (4500 Mann).

August 1964: Neuerlicher Feuereinstellungsbefehl.

November 1967: General Grivas entwaffnet 50 UN-Soldaten und läßt 28 türkische Bewohner massakrieren. UN-Sonderbeauftragter kann mit Hilfe der NATO intervenieren.

Ab 1970: Mordanschläge der EOKA gegen Präsident Makarios, der sich von einer Vereinigung mit Griechenland distanziert.

Sommer 1974: Sturz des Präsidenten Makarios und als Folge der griechisch-zypriotischen Übergriffe Invasion der türkischen Armee. Kriegsgefahr Türkei-Griechenland.

Die ca. 3000 Mann starke UN-Truppe ist machtlos gegen ca. 50000 Mann griechisch-zypriotische Nationalgarde und 20000 Mann türkisch-zypriotische Selbstschutztruppe + türkische Invasionsarmee. Drei Österreicher fallen als UN-Soldaten bei einem türkischen Bombenangriff.

### 3 Machtblöcke und Krisenherde

- Art. 51 u. 52 aus der UN-Charta (Nach Ploetz: Konferenzen und Verträge, Würzburg 1959):

Art. 51: „Nichts in der vorliegenden Satzung kann *das unveräußerliche Recht auf Selbstverteidigung einzelner oder mehrerer Staaten* beeinträchtigen, wenn ein bewaffneter Angriff auf ein Mitglied der Vereinten Nationen erfolgt, bis der Sicherheitsrat die zur Wahrung des Friedens und der internationalen Sicherheit notwendigen Maßnahmen ergriffen hat.“

Art. 52 (*Regionale Abkommen*): „1. Keine Bestimmung der vorliegenden Satzung schließt das Bestehen von regionalen Abkommen oder Organen aus, die sich mit der Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit bezüglichen Fragen befassen, die im Rahmen regionaler Maßnahmen gelöst werden können, vorausgesetzt, daß solche Abkommen oder Organe und ihre Tätigkeit mit den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen vereinbar sind.“

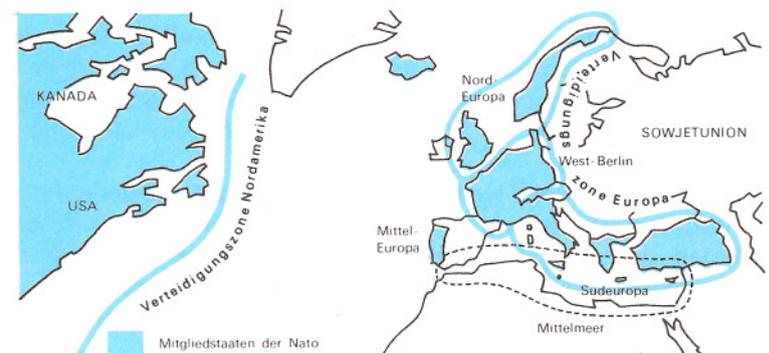
#### 3.1 Westliche Allianz und Warschauer Pakt

Schon bei der Gründung der Vereinten Nationen war man sich klar darüber, daß damit die einzelnen Staaten nicht der Aufgabe entzogen wurden, zu ihrem Schutz und zur Aufrechterhaltung des Friedens entsprechende Vorkehrungen zu treffen. Die Konfrontation der beiden Supermächte USA und UdSSR („Kalter Krieg“) führte zu einer Abgrenzung der Einflußsphären und zur Bündnisbildung.

Sehr bald hatten die US-Politiker erkannt, daß nicht nur die Siegerkoalition des Zweiten Weltkrieges zerfallen war, sondern daß Stalin eine Ausweitung der kommunistischen Macht-sphäre konsequent betrieb. Die Trumandoktrin, die Vandenbergresolution, der Marshallplan und die „Politik der Stärke“ des US-Außenministers Dulles kennzeichnen die US-Versuche, dieser Ausdehnung zu begegnen.

Die Umwandlung der Tschechoslowakei in eine Volksrepublik, der Bürgerkrieg in Griechenland und die Berlinblockade veranlaßten die USA zur Gründung der Nordatlantischen Verteidigungsgemeinschaft. Dieser Pakt wurde zur schlagkräftigsten Organisation des Westens (NATO, 1949).

„Art. 5: Die vertragschließenden Staaten sind darüber einig, daß ein bewaffneter Angriff gegen einen oder mehrere von ihnen in Europa oder Nordamerika als ein Angriff gegen sie alle betrachtet werden wird, und infolgedessen kommen sie überein, daß im Falle eines solchen bewaffneten Angriffs jeder von ihnen in Ausübung des in Artikel 51 der Satzung der Vereinten Nationen anerkannten Rechts zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung dem Vertragsstaat oder den Vertragsstaaten, die angegriffen werden, Beistand leistet, indem jeder von ihnen sofort für sich und im Zusammenwirken mit den anderen Vertragsstaaten diejenigen Maßnahmen unter Ein-



schluß der Verwendung bewaffneter Kräfte ergreift, die er für notwendig erachtet, um die Sicherheit des nordatlantischen Gebietes wiederherzustellen und aufrechtzuerhalten.“

(Nach Ploetz, a. a. O.)

Neben der NATO entstanden rund um den kommunistischen Machtbereich in Europa und Asien westliche Bündnisse (ANZUS 1951, SEATO 1955, CENTO 1959), die allerdings in ihrer Wirksamkeit sehr beschränkt sind und waren.

Die enge Zusammenarbeit der westeuropäischen Staaten und die Einbeziehung der BRD brachten als Antwort der Sowjetunion einen Aufruf zu einer europäischen Sicherheitskonferenz, die aber von den USA und 23 europäischen Staaten abgelehnt wurde. Daher schlossen sich die Vertreter der 8 Ostblockstaaten zu einer straffen Organisation zur Durchführung gemeinsamer Maßnahmen zusammen (Warschauer Pakt, 1955).

„Art. 4: Im Falle eines bewaffneten Überfalls in Europa auf einen oder mehrere Partner werden alle von ihnen in Übereinstimmung mit Art. 51 der Charta der UN dem Angegriffenen mit allen, auch militärischen Mitteln sofort Beistand – individuell und in Vereinbarung mit den anderen Teilnehmerstaaten – leisten. Die hierzu ergriffenen Maßnahmen werden eingestellt, wenn der Sicherheitsrat die notwendigen Schritte zur Wiederherstellung des Friedens ergriffen hat.“

„Art. 5: Um für einen solchen Fall gerüstet zu sein, kommen die Partner überein, Streitkräfte zur Verfügung zu stellen und dafür ein vereintes gemeinsames Oberkommando zu schaffen.“

(Nach Ploetz, a. a. O.)

Die durch 20 Jahre von den Westmächten abgelehnte Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) fand im Sommer 1975 in Helsinki statt. Sie brachte eine völkerrechtliche Absicherung des De-facto-Zustandes in Europa nach dem Zweiten Weltkrieg und muß somit als außenpolitischer Erfolg der Sowjetunion gewertet werden. Der Sowjetunion wurde dadurch auch ohne offiziellen Friedensschluß nach 1945 die politische Vormachtstellung in Europa eingeräumt. Solschenizyn sprach vom verlorenen Dritten Weltkrieg.

Diese beiden Blöcke weisen grundlegende Unterschiede ihres politischen, wirtschaftlichen und sozialen Systems auf. Es handelt sich hier somit um einen ideologischen Gegensatz, wobei beide Blöcke für sich weltweite Geltung beanspruchen, weil sie glauben, daß ihre politischen Ordnungsvorstellungen gut und gerecht seien.

Möglichkeiten der Weiterentwicklung:

- Konfrontation (Stellvertreterkriege)
- Koexistenz (friedlicher Wettstreit)
- Konvergenz (Angleichung der Systeme)

Ihrer inneren Struktur nach unterscheiden sich NATO und Warschauer Pakt sehr wesentlich.

#### *Frankreich und die NATO*

1966 Forderung Frankreichs nach Desintegration

Folgen:

- Verlegung des NATO-Hauptquartiers nach Belgien
- Frankreich zieht sich aus den integrierten Kommandostellen zurück
- Frankreich besitzt eine eigene Atomstreitmacht

#### *ČSSR und der Warschauer Pakt*

1968 Liberalisierungswelle („Prager Frühling“)

Folgen:

- Einmarsch von Truppen der Warschauer-Pakt-Staaten in die ČSSR (August 1968)
- Sturz der Regierung
- Säuberungswelle in der KPČ

### 3.2 Neutralismus und Neutralität

Die Idee des Neutralismus ist im Gegensatz zum völkerrechtlich klar bestimmten Begriff der Neutralität verschwommen und unscharf. Vor allem sind es die Staaten der afro-asiatischen Welt, die in ihrer Außenpolitik ein Lavieren zwischen Ost und West vollziehen (Dritte Welt). Sie beziehen dabei keine Stellung zum ideologischen West-Ost-Konflikt, vielmehr lassen sie bereits einen zukünftigen Nord-Süd-Konflikt, die Polarisierung zwischen reichen Industrieländern und armen Entwicklungsländern, erkennen. Nehru, Nasser, aber auch Tito gelten als markante Theoretiker neutralistischer Außenpolitik. Allerdings fehlt dieser Form der Außenpolitik jegliche Berechenbarkeit. Trotz ihrer Betonung der aktiven Friedenspolitik kann sie aggressiv sein, kann aber andererseits in Fragen von Unrecht und Aggression eine ideologisch neutrale Haltung einnehmen. Zu einer gemeinsamen Politik der „Blockfreien“ ist es auf Grund der vielfältigen Interessen nie gekommen. Mit Neutralität bezeichnen wir die rechtliche und politische Stellung eines Staates, der an einem Krieg anderer Staaten nicht teilnimmt. Diese Haltung kann ein Staat von Fall zu Fall einnehmen (gewöhnliche Neutralität) oder aber zur Maxime seiner Außenpolitik machen (permanente Neutralität).

Die wichtigsten Pflichten eines neutralen Staates sind im Konfliktfall:

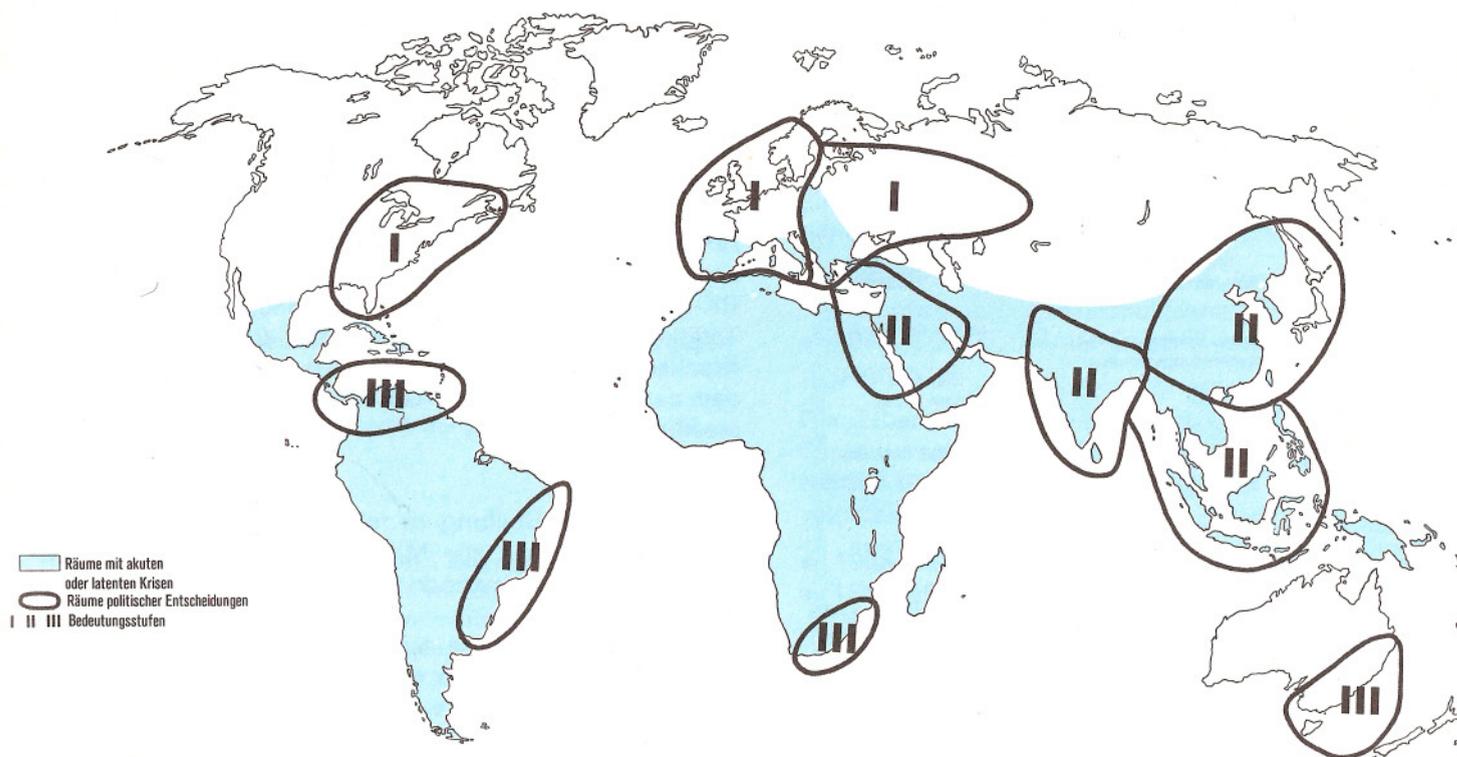
- Unparteilichkeit
- Gleichbehandlung der Kriegführenden
- Garantie der Gebietsunverletzlichkeit

Zu Zeiten, wo alle Hoffnungen auf den Weltfriedensorganisationen und kollektiven Sicherheitspakten lagen, galt die völkerrechtliche Neutralität nicht viel. Oft wurde sie sogar als Widerspruch zur Idee der Friedenssicherung aufgefaßt. Könne man denn im ideologischen Konflikt der Weltanschauungen abseits stehen? Müsse man sich nicht kollektiv für den Frieden engagieren? Die Entwicklung in Österreich seit 1955 hat gerade das Gegenteil bewiesen. Die Aufnahme in die UNO hat die Vereinbarkeit der kollektiven Friedenssicherung mit der Neutralität gezeigt. Und wenn auch die Neutralität ein Akt der Staatsräson ist, so können neutrale Staaten doch eine große Zahl von Diensten der Völkergemeinschaft anbieten:

Vermittlung, Gefangenen austausch, Unterstützung des IRK, Mandate u. a. Österreich hat darüber hinaus nie seine Zugehörigkeit zur freien westlichen Welt verleugnet. Als allerdings die Ungarn (1956) und die Tschechen (1968) einen ähnlich neutralen Status anstrebten, beendeten russische Panzer diese Hoffnung; und es ist auch für die Zukunft anzunehmen, daß die Sowjetunion in ihrem Machtbereich keine Neutralität duldet. Die Stellung Jugoslawiens ist dafür ein warnendes Beispiel.

Im Lichte der sowjetischen Koexistenztheorie erhält die österreichische Neutralität sehr gefährliche Aspekte. Neutralität bedeutet in diesem Sinn Parteinahme für den Frieden. Dies wiederum heißt die Außenpolitik der Sowjetunion unterstützen, da in der Theorie des Marxismus-Leninismus die Sowjetunion Vormacht des Friedens gegen die potentiellen Kräfte der Aggression (kapitalistischer Westen) ist (vgl. Ginther a. a. O.).

### *Führende Staaten und Räume politischer Entscheidungen*





## 5 Einheit Europa ?

### 5.1 Paneuropa

(Reader, zusammengestellt nach R. Coudenhove-Kalergi: Paneuropa, Wien 1966.)

#### Auszug aus dem Europäischen Manifest (1924)

„Europas Politik steuert einem neuen Kriege zu, der unseren Erdteil in einen Friedhof verwandelt.

Dieser Vernichtungskrieg, den die europäische Politik vorbereitet, wird an Schrecklichkeit den Weltkrieg ebenso weit hinter sich lassen wie dieser den deutsch-französischen. Sein Ziel wird die Ausrottung der feindlichen Nation sein. Der Hauptkampf wird sich gegen die Städte des Hinterlandes richten, gegen Frauen und Kinder. Die besiegten Nationen werden vernichtet – die siegreichen tödlich verwundet aus diesem Massenmorden hervorgehen.

Dieser drohende Krieg bedeutet den gründlichen Untergang Europas, seiner Kultur und Wissenschaft. Andere Erdteile werden an dessen Stelle treten.“

#### Ein Vergleich

„Wie damals der Sieg und die Ausbreitung der griechischen Kultur über alle Länder des Mittelmeeres zeitlich zusammenfiel mit dem Untergang der Freiheit und der wahren Kultur Griechenlands – so droht heute Europa und seine Kultur zusammenzubrechen, während die Welt sich scheinbar europäisiert. Die größere Tragik aber ist, daß Europa stirbt, ohne daß die Europäer dessen Todesgefahr erkennen.“

#### Nachkriegszeit

„Nach dem Krieg hätten Deutsche und Italiener gern ihre Pässe gegen Pässe der Vereinigten Staaten von Europa eingetauscht – während Franzosen und Engländer nur daran dachten, ihren Patriotismus und ihre siegreichen nationalen Vaterländer durch einen Europabund zu ergänzen, nicht zu ersetzen.“

#### Schuman-Plan (1950)

„Der französische Wirtschaftsdenker Jean Monnet war zur Überzeugung gelangt, daß die Einigung Europas von der Wirtschaft ausgehen müsse. Der neue französische Außenminister Robert Schuman machte sich diesen Gedanken zu eigen. Er schlug Deutschland, England, Italien und den Beneluxstaaten vor, ihre Stahl-, Eisen- und Kohlenproduktion unter einer übernationalen Autorität zusammenzuschließen, um damit eine feste Grundlage für eine Europäische Wirtschaftsgemeinschaft zu schaffen.“

## Deutsch-französische Freundschaft

„Der Weg zur Einigung Europas führt über zwei Stufen: über den Staatenbund zum Bundesstaat.

Die sechs Regierungen des Europamarktes sind grundsätzlich bereit, sich politisch zusammenzuschließen, seit der Begegnung zwischen de Gaulle und Adenauer in Rambouillet, kurz nach de Gaulles Wiederkehr zur Macht.

Diese beiden Staatsmänner haben sich entschlossen, die Erbfeindschaft ihrer beiden Nationen für immer zu begraben und gemeinsam den Zusammenschluß Europas vorzubereiten.“

### 5.2 Idee und Wirklichkeit

Nur wenige Intellektuelle nahmen die 1922 von Wien ausgehende Paneuropabewegung ernst. Politikern und Wirtschaftsführern schien sie utopisch. Die Überwindung der deutsch-französischen Feindschaft durch Stresemann und Briand scheiterte bereits 1933. Winston Churchill trat danach das geistige Erbe beider Politiker an. Aber im Triumvirat (Roosevelt, Stalin, Churchill) gegen Hitler war Churchill zur Durchsetzung des Europagedankens zu schwach.

In Jalta wurde dann 1945 die Teilung in eine westliche und eine östliche Einflußsphäre vorgenommen. Damit wurde die Idee eines Vereinten Europas der Länder vom Atlantik bis zum Ural eine Fiktion. Alle Integrationsbestrebungen umfassen daher bis heute nur Teile von Europa. Militärische und wirtschaftliche Bündnisse zeigen dabei rasche Wirksamkeit; politische Einigungsversuche dagegen geraten allzuoft in Konflikt mit nationalen Interessen.

- 1948 Schaffung der OEEC auf Veranlassung der USA zur Durchführung des Marshallplans
- 1949 COMECON als Gegenorganisation von der UdSSR gegründet.

Die Liberalisierung des Waren- und Zahlungsverkehrs im Europa westlich des Eisernen Vorhangs gab den Anstoß für weitere Integrationspläne, wobei aber verschiedene Konzepte vorlagen.

- 1958 EWG mit dem Ziel einer Wirtschaftsunion
- 1960 EFTA mit dem Ziel einer Freihandelszone

Unter Einschluß von Kanada und den USA wurde die OEEC 1960 zur OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) umgewandelt (weitere Beitritte: 1964 Japan, 1969 Finnland; Australien, Neuseeland und Jugoslawien in einzelnen Ausschüssen). Zahlreich waren und sind die

Krisen innerhalb der wirtschaftlichen Integrationen. Dennoch ist ihnen mehr Erfolg beschieden als der parlamentarischen Initiative zur europäischen Einigung. Der 1949 gegründete Europarat konnte sich noch immer nicht zu einem europäischen Parlament weiterentwickeln. Zwar scheiterte die Europa-Union, aber drei wichtige Einzelverträge errangen große Bedeutung (Menschenrechtskonvention, Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Sozialcharta).

#### Aus dem Statut des Europarats:

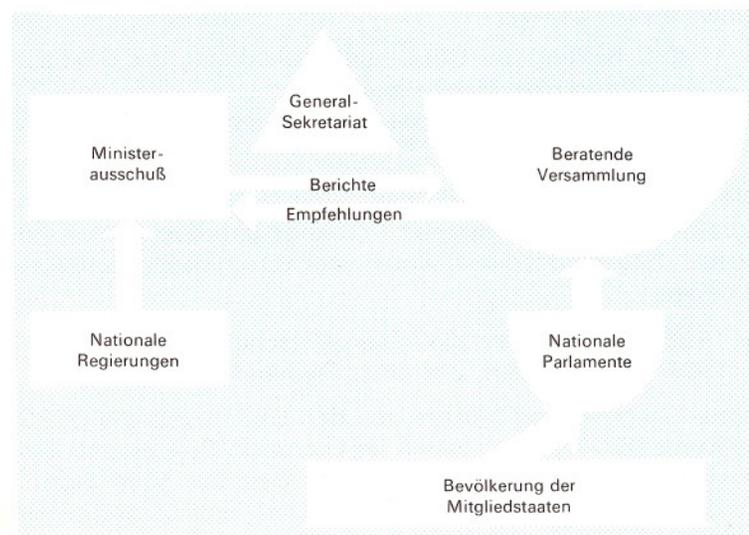
„Art. 1 a–d: Der Europarat bezweckt einen stärkeren Zusammenschluß seiner Mitglieder zum Schutz und zur Förderung der Ideale und Prinzipien, die ihr gemeinsames Erbe sind, und zum Besten ihres wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts.

b) Die Organe des Rates sollen diese Ziele verfolgen, indem sie alle Fragen, die sie gemeinsam angehen, besprechen, Vereinbarungen treffen und gemeinsam handeln in Angelegenheiten der Wirtschaft, Sozialpolitik, Kultur, Wissenschaft, Gesetzgebung und Verwaltung, indem sie die Menschenrechte und Grundfreiheiten achten und ihrer Verwirklichung näherbringen.

c) Die Teilnahme an der Arbeit des Europarats berührt nicht die Mitarbeit seiner Mitglieder an dem Werk der Vereinten Nationen und anderer internationaler Organisationen und Vereinigungen, deren Mitglied sie sind.

d) Angelegenheiten der nationalen Verteidigung gehören nicht zur Zuständigkeit des Europarats.“

(Nach *Ploetz*, a. a. O.)



#### 1. Nehmen Sie Stellung zu folgenden Thesen:

- Europa ist eine Kultureinheit.
- Europa ist älter als seine Nationalstaaten.
- Das Argument von den unüberbrückbaren nationalen Gegensätzen ist falsch.
- Die europäische Einigung ist nicht abhängig von der Definition des Begriffes Europa.

#### 2. Entwerfen Sie eine Europakarte, in der Sie die komplizierten Integrations- und Teilungsbestrebungen festhalten.

(Querverbindung: Klimpt/Die großen Wirtschaftsorganisationen.)

Der Europäische Schultag (ESD) ist eine bereits 1953 gegründete nichtstaatliche internationale Organisation, die sich an die 10- bis 20jährigen wendet mit dem Auftrag, sich über Europa als Einheit Gedanken zu machen. Er organisiert alljährlich einen Schülerwettbewerb (etwa 1,5 Millionen Teilnehmer), ein Jugendtreffen und eine Lehrertagung (Teilnehmer aus 13 Ländern). Seit 1957 genießt der ESD als einzige nichtstaatliche Organisation den Ehrenschatz des Europarates. Er erhält Unterstützungen durch die Europäischen Gemeinschaften, die Europäische Kulturstiftung und die nationalen Kultusministerien. Österreicher arbeiten in leitenden Positionen im ESD mit.

## Wesen und Aufgaben des modernen Staates

### 1 Das Spannungsverhältnis von Freiheit und Ordnung

Inhalt und Umfang des Freiheitsbegriffes sind nur unscharf zu bestimmen. Im Laufe der historischen Entwicklung gab es in den verschiedenen Kulturkreisen oft weit auseinandergehende Auffassungen. Eine Begriffsbestimmung scheint somit gewagt; dennoch soll sie versucht werden. Grundsätzlich ist zu unterscheiden:

- Willensfreiheit: Fähigkeit des Menschen, etwas zu wollen oder nicht zu wollen; Fähigkeit des Menschen, dieses oder jenes zu wählen.
- Handlungsfreiheit: Umsetzung des freien Willens in die Tat.

Hier muß aber einiges angemerkt werden:

- Es gab und gibt theologische, philosophische und ideologische Systeme, die dem Menschen die Willensfreiheit absprechen.
- Der Einfluß von psychischen, physischen und sozialen Umständen wird in seiner Wirkung auf die Handlungsfreiheit verschieden bewertet.

Das Streben nach Verwirklichung des eigenen Willens erzeugt innerhalb der Gesellschaft Konflikte, es sei denn, daß alle das gleiche wollen. Freiheitsstreben und Ordnungstendenzen stehen daher in einem Spannungsverhältnis.

- Ordnung wird unter anderem folgendermaßen definiert: Sie ist eine sinnvolle, erkennbare und planmäßige Zusammenstellung von vielen Einzelheiten zu einem bestimmten Ganzen.

Von den Vorsokratikern, die gegenüber dem Chaos die Ordnung als die bessere Form der Seinsgestaltung bezeichneten, über den mittelalterlichen Ordobegriff, der die Hinordnung des Seienden auf Gott als Endzweck meint, zum rationalen Ordnungsbegriff der Aufklärung und dem entgegengesetzten gefühlsmäßigen Ordnungsbegriff der Romantik führen viele verzweigte Linien. Die gegenwärtige Soziologie sieht eine ihrer Hauptaufgaben darin, den Prozeß der Bildung und Aufrechterhaltung (Integration) sowie der Lockerung, Auflösung und Zersetzung (Desintegration) der Ordnung zu erforschen.

- Eine dementsprechende Ordnungsdefinition lautet: Ordnung ist eine stabile Beziehung innerhalb eines sozialen Gebildes. Sie besteht in einer Ordnung der Teile zum Ganzen, wie auch des Ganzen zu den Teilen und der Teile untereinander.

Auch hier muß einiges angemerkt werden:

- Es gibt unterschiedliche Auffassungen über die Notwendigkeit der Ordnung an sich und ihres Geltungsbereiches im besonderen.
- Noch unterschiedlicher sind die Vorstellungen von Gerechtigkeit in der Vielzahl der Ordnungsideen.

Die bloße Freigabe von Handlungschancen und Wahlmöglichkeiten ist noch kein sittlicher Wert. Dieser entsteht erst in Verbindung mit der Selbstverantwortung, welche die Bereitschaft zu sachgebundener Leistung und zur Anerkennung einer objektiven Ordnung aus freiem Entschluß einschließt.

Ordnung wird durch ein Normengefüge aufrechterhalten. Moralische Normen verpflichten den einzelnen nur im Gewissen. Normen der Konvention (Sitte) können durch gesellschaftliche Sanktionen vorgeschrieben werden. Rechtliche Normen allein besitzen durch die Androhung institutionalisierter Zwangsgewalt ihre äußere Durchsetzbarkeit. Moralische, sittliche und rechtliche Normen stehen in einem engen Wechselverhältnis (Übereinstimmung, Normenkonflikt, Verfall der Rechtsordnung durch Verlust des moralischen Normenkataloges, Änderung der Rechtsordnung durch Wandlungen der Konvention u. a.).

- Autorität kann in diesem Zusammenhang als das Recht und die Fähigkeit von Mitmenschen Gehorsam und Anerkennung zu verlangen, definiert werden.

1. Was müßte Ihrer Meinung nach Inhalt und Umfang von politischer Freiheit sein?

2. Versuchen Sie einen historischen Längsschnitt:

- Freiheit und Sklaverei im Altertum,
- Freiheitsunterschiede im Mittelalter,
- politische und wirtschaftliche Freiheit im Merkantilismus, Liberalismus und in der Industriegesellschaft.

Bedenken Sie noch folgendes: Die historischen und gegenwärtigen Sozialordnungen bieten für die Verwirklichung des Freiheitspostulates verschiedene materielle und ideelle Bedingungen. Manche bieten sogar für verlorengegangene politische Freiheiten Ersatzformen (Freiheitsräume wie z. B. Konsum, Freizeit).

Literatur:

- H. *Schneider*, Die politische Freiheit, in: Freiheit des Menschen, hg. v. A. *Paus*, Styria, Graz 1974  
(Querverbindung: Schausberger/Die Menschenrechte.)

## 2 Das Wesen des Staates

### 2.1 Begriffsbestimmung

In der wissenschaftlichen Diskussion werden unterschiedliche Staatsbegriffe verwendet. Dies ist teilweise dadurch bedingt, daß von unterschiedlichen Aspekten (philosophischen, juristischen oder politikwissenschaftlichen Fragestellungen) ausgegangen wird. Während in den philosophischen Fragestellungen der Staat meist als Überbegriff für die unterschiedlichen Herrschaftsordnungen des Abendlandes verwendet wird, konkretisiert sich die Bezeichnung „Staat“ bei juristischen Fragen meist auf die in der Neuzeit des Abendlandes gewordene Herrschaftsordnung, wo auf abgegrenztem Gebiet ein Volk zur Wahrung gemeinsamer Güter und Werte durch hoheitliche Gewalt zusammengehalten wird.

- Staatsvolk: Staatsbürger mit besonderen Rechten und Pflichten und Fremde (Ausländer und Staatenlose), die sich innerhalb des Staatsgebietes aufhalten – ausgenommen Exterritoriale im Sinne des Völkerrechtes – unterliegen der nationalen staatlichen Rechtsordnung.

- Staatsgebiet: Jener geographische Raum, in dem einem Staat die alleinige Herrschaftsgewalt zusteht.
- Staatsgewalt: Jene Herrschaftsgewalt, die autonom innere und äußere Rechtsbeziehungen regelt.

Das Wort leitet sich von „*lo stato*“ (status/Zustand des Gemeinwesens) ab und wird in den italienischen Kommunen der frühen Neuzeit gebräuchlich. Erst im 18. und 19. Jh. wird es im mitteleuropäischen Bereich verwendet. Frühere Bezeichnungen für Gemeinwesen (*polis*, *res publica*, *regnum*, *imperium*) decken sich inhaltlich damit nicht. Allerdings wurde durch verschiedene Zusätze, z. B. Personenverbandsstaat des Frühmittelalters, Feudalstaat des Hochmittelalters, Ständestaat des Spätmittelalters und der frühen Neuzeit darauf hingewiesen, daß zwischen dem modernen Staat der Neuzeit und seinen Vorgängern Unterschiede bestehen, daß aber auch zahlreiche Entwicklungslinien vorhanden sind. Von politikwissenschaftlicher Fragestellung her werden gegen die Verwendung des Staatsbegriffes Einwendungen gemacht:

- Mehrfachstaatsbürgerschaften sind möglich.
- Der Staat ist nicht auf ein bestimmtes Territorium beschränkt (Kontrolle durch Groß- und Supermächte).
- Der Staat ist nicht immer souverän (supranationale Gemeinschaften).
- Der Staat ist keine dauerhafte Einrichtung. Parteien und Verbände überdauern ihn oft.

In der Politikwissenschaft wird daher der moderne Staat der Neuzeit als historische Kategorie bezeichnet und der Begriff des Politischen Systems verwendet. In jeder Gesellschaft werden politische Grundfunktionen erfüllt, die bei entwickelten sozialen Verhältnissen Sache eines besonderen Institutionen-, Rollen- und Handlungsgefüges sind. Dieses Gefüge wird als Politisches System der betreffenden Gesellschaft bezeichnet.

(Vgl. H. *Schneider*: Politik und Gesellschaft, in: Der Mensch in der Gesellschaft/ORF-Studienprogramm, Wien 1972.)

### 2.2 Entstehung von Herrschaftsordnungen

Folgende Denkmodelle bieten einen Ansatz:

- Vertragstheorie: Das Gemeinwesen bildet sich durch einen Gesellschaftsvertrag von freien Individuen.
- Organismustheorie: Das Gemeinwesen ist ein Produkt des

organischen Wachstums von der Familie über die Sippe und den Stamm zum Staat.

Der historischen Wirklichkeit am nächsten kommt aber die

- Herrschaftstheorie: Ein einzelner oder eine Gruppe faßt das Gemeinwesen zusammen.

Dabei können wir historische Vorgänge, wie Eroberung, Unterwerfung, Lostrennung, Zwangsverbindung, Zusammenschluß, Staatsstreich, Revolution und Staatsvertrag erkennen.

Suchen Sie Beispiele dafür und versuchen Sie, diese näher in ihren Auswirkungen auf die jeweiligen Ordnungen des Gemeinwesens zu bestimmen.

H. Heller (Staatslehre, Leiden 1934, Neudruck 1961) erklärt den Staat als Produkt des in der jeweiligen Natur- und Kultursituation wirkenden menschlichen Willens.

Menschliches Wirken in der Natur- und Kultursituation

Gesellschaftliches Zusammenwirken }  
Gesellschaftliches Zusammensein } auf einem Territorium

↓  
Organisation als Willensziel erkannt (Wille zum Staat)

↓  
Organisation durchgeführt (Staat)

Wo die Organisation des Gemeinwesens als Willensziel nicht erkannt oder empfunden wird, entsteht kein Staat.

Zeigen Sie an historischen Beispielen, welche Auswirkungen geographische, wirtschaftliche, gesellschaftliche, rechtliche, religiöse, kulturelle und andere Voraussetzungen auf Entstehung, Entwicklung und Untergang von Staaten haben können. Versuchen Sie, Zusammenhänge zwischen den einzelnen Voraussetzungen aufzuzeigen.

## 2.3 Das Werden des modernen Staates

### 2.3.1 Die Entwicklung des Territorialstaates

Neben der königlichen Zentralgewalt gab es immer schon eine Adelherrschaft, die teilweise älter war als jene. In der Landesherrschaft setzte sich diese Adelherrschaft endgültig durch und erhielt ihre rechtliche Formung. Der Kaiser des Hochmittelalters konnte kein Beamtentum aufbauen (Versuche: Ottonisches Reichskirchensystem, Staufische Reichsministerialen). Die Reichsfürsten übernahmen immer mehr Aufgaben der Zentralgewalt (Landfriedenswahrung, Blutgerichtsbarkeit, Landesausbau) und richteten den dazu notwendigen Beamtenapparat ein. Dies war die große Leistung der Landesherrn. Von den Territorien her gesehen, bildete sich die Landesherrschaft aus verschiedenen Quellen (Grundbesitz der Fürsten, Justiz und Verwaltung von festen Plätzen aus, organisiertes Finanzwesen). Bei den größeren Territorien führte diese Vorgangsweise von der Landesherrschaft zur Landeshoheit. Bei der Ausschaltung von Sondergewalten waren die Landesherrn aber erfolgreicher als die Könige im Reich. Erst durch die Übrerrundung landständischer Rechte, die oft zur Teilung der Staatsgewalt führten und somit ein Hemmschuh für die Entwicklung waren, war in den größeren Territorien der Weg zu einer einheitlichen Zentralgewalt – Kennzeichen des modernen Staates der Neuzeit – frei.

(Beispiele für diese Veränderungen: England ab dem 11. Jh., Sizilien im 13. Jh., Oberitalien im 15. Jh., deutsche Territorien ab dem 13. Jh., vollendet im 16./17. Jh.)

(Nach H. Mitteis, Deutsche Rechtsgeschichte, München 1963.)

### 2.3.2 Die Wende des politischen Denkens am Beginn der Neuzeit

An der Wende zur Neuzeit sind es innere und äußere Krisen, die den Wunsch nach einem ordnungsschaffenden Machtgebilde fördern. Das Abendland wird von Mongolen und Türken bedroht. Die Situation in Oberitalien beeinflusst Machiavellis Anschauungen von der Politik. Die Machtkonzentration im Fürsten soll das staatliche Überleben ermöglichen. Die Bindung an moralische Werte wird dagegen aufgelöst. Im übrigen Europa toben blutige Religionskämpfe, die weitgehend soziale und wirtschaftliche wie politische Auseinandersetzungen verbergen. Die Entmachtung der Streitenden zur Sicherung des Friedens wird auch hier als not-

wendiges Ziel empfunden. Die politische Konzeption bei Th. *Hobbes* ist durch das Erlebnis der Unsicherheit seiner Zeit (England im 17. Jh.) leicht zu erklären. Er bejaht uneingeschränkt eine starke staatliche Gewalt als einzige Alternative zur Anarchie. Aufbauend auf den Ideen von J. *Bodin*, der die Souveränität zum Wesensmerkmal des Staates erklärte, läßt sich die Forderung nach Rechtsfrieden und Ordnung durch die Staatsgewalt als Leitgedanke bei Th. *Hobbes* erkennen:

- „... es muß richtig erkannt werden, wie die menschliche Natur geartet ist, wie weit sie zur Bildung des Staates geeignet ist oder nicht, und wie die Menschen sich zusammenschließen müssen, wenn sie eine Einheit werden wollen.“
- „... daß der Zustand der Menschen außerhalb der bürgerlichen Gesellschaft (den ich den Naturzustand nennen möchte) nur der Krieg aller gegen alle ist und daß in diesem Krieg alle ein Recht auf alles haben. In diesem Naturzustand ist der Mensch dem Menschen ein wildes Tier.“
- „... folglich müssen die einzelnen ihren Willen dem Willen eines Menschen oder einer Versammlung in der Weise unterwerfen, daß dieser Wille für den Willen aller einzelnen gilt, soweit er über das bestimmt, was zum gemeinsamen Frieden notwendig ist.“
- „... daß keine Kriege heftiger geführt werden als die zwischen verschiedenen Sekten einer Religion und zwischen den verschiedenen Parteien des Staates, wo nur über Glaubenssätze oder Fragen der politischen Klugheit gestritten wird.“
- „... darüber Richter zu sein, welche Meinungen und Lehren dem Frieden abträglich sind.“

(Aus den Werken von Th. *Hobbes*, zitiert nach R. *Zippelius*: Geschichte der Staatsideen, Kap. 12: Die Staatsgewalt als Ordnungsmacht, München 1971.)

Ausgehend von einem pessimistischen Menschenbild, von einem ethischen Relativismus, der allen mißtraut, die absolute Wahrheiten verkünden, und einem Bedürfnis nach Ordnung und Rechtssicherheit, wird der Staat als Leviathan, als sterblicher Gott konzipiert. Er verliert erst seinen Anspruch auf unbedingten Gehorsam, wenn er seinen Bürgern nicht mehr Schutz und Sicherheit bieten kann. Th. *Hobbes* ist dadurch nicht nur zum Begründer der Lehre von der absoluten Souveränität des Staates geworden (gemeinsam mit J. *Bodin*), sondern hat sowohl dem Liberalismus wie dem Totalitarismus

Urheberschaft geleistet; dem Liberalismus, indem er auf die Notwendigkeit subjektiver Interessen hinwies, dem Totalitarismus, indem er einer obersten politischen Instanz Allmacht in allen Bereichen des Lebens zubilligte.

## 2.4 Die Rechtfertigung der Staatsgewalt

Th. *Hobbes* sieht also die Notwendigkeit der Staatsgewalt gerechtfertigt durch ihre Aufgabe, oberste Entscheidungsinstanz bei gesellschaftlichen Konflikten zu sein.

Damit tritt man ein in die unauflösliche Spannung zwischen Staatsräson und Naturrecht. Die Staatsräson fordert unbedingten Gehorsam um der Rechtssicherheit willen. Die Kapitulation des Gewissens vor eben dieser Staatsräson bedeutet aber das Ende der individuellen Freiheit. Da nun aber die Staatsgewalt nicht immer nur von sittlich hochstehenden Kräften zur Durchsetzung der Gerechtigkeit benutzt wird, sondern Dummheit und Niedertracht auch zu den menschlichen Eigenschaften gehören, bringt die Staatsgewalt den einzelnen manchmal in schwere Konflikte.

- Das Naturrecht entspringt dem Sein der Dinge. Es liegt in der Natur der Sache.  
Das Recht auf Freiheit etwa leitet sich aus der Würde des Menschen ab. Das Recht auf Lohn entsteht aus der geleisteten Arbeit.
- Das positive Recht dagegen entsteht durch den Willen der Menschen (z. B. Gewohnheitsrecht, staatliche Gesetze).

Das Naturrecht kann nur schwer erkannt werden. Es ist in verschiedenen Kulturen unterschiedlich interpretiert worden. Der Rechtspositivismus lehnt es daher ab und macht nur das vom Menschen geschaffene Recht zum Inhalt seiner Lehre. Ideologen, die konfliktfreie Gesellschaften als Endziel der historischen Entwicklung sehen, leugnen daher die Notwendigkeit des Staates. Nur in der Übergangsphase zur konfliktfreien Gesellschaft ist die staatliche Autorität notwendig (z. B. Kommunismus).

Die Idee vom Machtstaat (*Machiavelli, Bodin, Hobbes*) hat die Entwicklung des modernen Staates beschleunigt. Neben der Sicherung der Rechtsordnung treffen wir aber auch andere Vorstellungen von den Aufgaben des Staates, die seine Existenz und Machtentfaltung rechtfertigen:

- religiöse Staatsidee (*Augustinus*)
- sittliche Staatsidee (*Platon, Hegel*)
- Kulturstaatsidee (*Herder*)
- Idee des modernen Wohlfahrtsstaates

1. Nennen Sie historische und literarische Beispiele, wo es zwischen Staatsräson und Gewissen zu Konflikten kommt.

2. Interpretieren Sie folgende Textstellen:

### *Hesiod*: Rechtsgedanken

O ihr Herrscher, wollt ihr nicht selber im Herzen bedenken solches Gericht! Denn nah sind unter den Menschen die Götter, und die Unsterblichen schauen, wer alles mit Beugung des Rechtes einer dem anderen schadet, nicht achtend göttlicher Rache.

...  
Und die Gerechtigkeit stammt von Zeus und ist eine Jungfrau, heilig und hochgehrt von den göttlichen Himmelsbewohnern.

(Zitiert nach Grundzüge der Geschichte, Historisch-politisches Quellenbuch I, Diesterweg, Frankfurt 1966, S. 44.)

### *Kritias*: Religion und Gesetz

Vor alter Zeit, da war der Menschen Leben der Ordnung bar und dem der Tiere gleich: Die Stärke herrschte; weder fand der Gute Belohnung noch der Frevler seine Strafe. Dann erst, so scheint mir, schuf man Strafgesetze, daß über allen herrsche gleich das Recht und daß den Frevler es in Fesseln schlage.

...

Da hat, scheint mir, ein schlauer, kluger Mann die Gottesfurcht den Sterblichen erfunden. Ein Schrecken sollte sie den Bösen sein, wär' heimlich auch die Tat, Wort und Gedanke. So führte er die Religion denn ein.

(Zitiert nach Grundzüge, a. a. O., S. 67 f.)

### *Platon*: Politeia

Wenn nicht, sprach ich, entweder die Philosophen Könige werden in den Staaten oder die jetzt so genannten Könige und Gewalthaber wahrhaft gründlich philosophieren und also dieses beides zusammenfällt, die Staatsgewalt und die Philosophie, die vielerlei Naturen aber, die jetzt zu jedem von beiden einzeln hinnahen, durch eine Notwendigkeit ausgeschlossen werden, eher gibt es keine Erholung von dem Übel für die Staaten, lieber Glaukon, und ich denke auch nicht für das menschliche Geschlecht, noch kann jemals zuvor diese Staatsverfassung nach Möglichkeit gedeihen und das Licht der Sonne sehen, die wir jetzt beschrieben haben.

(Zitiert nach Texte der Staatstheorie, hg. v. R. Schottky, Bayrischer Schulbuchverlag, München 1971, S. 92.)

### *Aristoteles*: Über das Königtum

Philosophie zu treiben ist für einen König nicht notwendig, sondern sogar hinderlich; dagegen soll er auf wirkliche Philosophen hören und ihnen folgen.

(Zitiert nach Grundzüge, a. a. O., S. 71.)

### *Cicero*: De re publica

*Laelius*: Es stellt sich ja das wahre Gesetz in der geradlinigen Vernunft dar, die in Einklang steht mit der Natur, die über alle Menschen sich ausgebreitet hat, die festen, dauernden Bestand hat, die zur Pflicht ruft durch Gebot, die von Täuschung abschreckt durch Verbot, die jedoch weder vergebens den Anständigen gebietet oder verbietet, noch auf die Unmoralischen durch Gebot und Verbot Eindruck macht. Dieses Gesetz in seiner Reichweite einzuschränken verstößt wider göttliches Recht; es ist auch nicht erlaubt, es teilweise aufzuheben, und es kann auch nicht ganz abgeschafft werden. Wir können uns aber auch nicht durch den Senat oder durch das Volk von der Bindung an dieses Gesetz lösen.

(Zitiert nach *Cicero*: Über den Staat, übersetzt von W. Sontheimer, Reclam, Stuttgart 1971, S. 111 f.)

### *Augustinus*: Gottesstaat

Was sind überhaupt Reiche, wenn die Gerechtigkeit fehlt, anderes als Räuberbanden? Sind doch auch Räuberbanden nichts anderes als kleine Reiche. Sie sind eine Schar von Menschen, die durch den Befehl eines Führers geleitet, durch einen Bündnisvertrag zusammengehalten werden, und teilen ihre Beute nach vereinbartem Gesetz.

(Zitiert nach Bibl. d. Kirchenväter, dt. Übersetzung 1911, S. 191.)

### *Hobbes*: De Cive

Diebstahl, Mord, Ehebruch und alle Verletzungen des natürlichen Rechtes werden durch Gesetze verhindert, aber was im Staat als Diebstahl, was als Ehebruch, was schließlich als Rechtsverletzung zu bezeichnen ist, das ist nicht durch natürliches, sondern durch staatliches Gesetz zu bestimmen.

(Zitiert nach H. Heller: Staatslehre, Leiden 1934, Nachdruck 1961, S. 224.)

### *Thomas von Aquin*: De regimine principum

Wenn es also der natürlichen Bestimmung des Menschen entspricht, in Gesellschaft mit vielen zu leben, so muß unter den Menschen etwas sein, wodurch die vielen gelenkt werden. Wären nämlich viele Menschen beisammen und jeder nur auf das bedacht, was ihm selbst angemessen erscheint, so würde die Gesellschaft nach entgegengesetzten Richtungen auseinandergehen, falls nicht eben jemand da wäre, der für das Sorge trägt, was das Wohl der Gesellschaft betrifft . . . Daß es so geschieht, entspricht ganz unserer Einsicht. Denn das Eigene und das Gemeinsame ist nicht dasselbe. Durch das Eigene entstehen die Unterschiede, durch das Gemeinsame wird alles zur Einheit verbunden . . .

Wenn also eine Gesellschaft von Freien von ihrem Führer auf das Gemeinwohl der Gesellschaft hingelenkt wird, so wird diese Regierung recht und gerecht sein, wie es Freien angemessen ist. Wenn aber die Führung sich nicht das Gemeinwohl der Gesellschaft, sondern den persönlichen Vorteil des Führers zum Ziel setzt, so wird die Herrschaft ungerecht und wider die Natur sein.

(Zitiert nach Texte der Staatstheorie, a. a. O., S. 10 f.)

### *Jefferson*: Unabhängigkeitserklärung

Wir halten die Wahrheit selbst für einleuchtend, daß alle Menschen gleich geschaffen sind, sodaß sie von ihrem Schöpfer mit gewissen unveräußerlichen Rechten ausgestattet sind, wozu Leben, Freiheit und das Streben nach Glückseligkeit gehören; daß zur Sicherung dieser Rechte Regierungen unter den Menschen eingesetzt sind, die ihre gerechte Vollmacht von der Zustimmung der Regierten ableiten. Sobald aber die Form einer solchen Regierung verderblich wird, hat das Volk das Recht, sie zu ändern oder abzuschaffen und eine neue zu ernennen, und es hat dann seine Neugründung nach solchen Grundsätzen anzulegen und seine politische Macht in solcher Form zu organisieren, daß ihm seine Sicherheit und Glückseligkeit am besten verbürgt zu sein scheinen.

(Zitiert nach Grundzüge der Geschichte, Historisch-politisches Quellenbuch II, Diesterweg, Frankfurt 1970, S. 21.)

### *Montesquieu*: Politische Freiheit

Demokratie und Aristokratie sind nicht schon ihrem Wesen nach freie Staaten. Politische Freiheit findet sich nur bei gemäßigten Regierungen, aber sie findet sich nicht immer in gemäßigten Staaten, sondern nur, wo die Gewalt nicht mißbraucht wird; es ist aber seit ewigen Zeiten Erfahrungstatsache, daß jeder Mensch, der Macht hat, dazu neigt, sie zu mißbrauchen; er geht so weit, bis er Schranken vorfindet. Man möchte es kaum glauben, aber auch die Tugend braucht Schranken . . .

Um den Mißbrauch der Macht zu verhindern, muß – vermöge einer Ordnung der Dinge – die Macht der Macht Schranken setzen.

(Zitiert nach Informationen zur politischen Bildung, Heft 134, Bonn 1969, S. 22.)

### *Maritain*: Man and the State

Das natürliche Gesetz ist kein geschriebenes Gesetz. Es zu erkennen bereitet den Menschen Schwierigkeiten, je nachdem größere oder geringere; aber die Erkenntnis hat verschiedene Grade und ist dem Risiko des Irrtums unterworfen – hier wie in anderen Gegenstandsbereichen. Das einzige ethische Wesen, das alle Menschen von Natur und unfehlbar als selbstevidentes Prinzip gemeinsam haben, weil es sich dem geistigen Blick aus dem Inhalt der beteiligten Begriffe von selbst ergibt, besteht in dem Satz, daß wir das Gute tun und das Böse vermeiden müssen. Doch das ist die Präambel und das Grundprinzip des natürlichen Gesetzes, nicht das Gesetz selbst. Das natürliche Gesetz

ist das Gesamtgefüge gebotener und verbotener Verhaltensweisen, das mit zwingender Notwendigkeit aus jenem Grundprinzip folgt. Wenn in der Bestimmung dieser Verhaltensweisen jede Art von Täuschung und Irrtum unterlaufen kann, so zeigt das lediglich, daß unser geistiges Sehvermögen schwach, unsere Natur unvollkommen ist und daß unzählige Zufälle unser Urteil verfälschen können.

(Zitiert nach Texte der Staatstheorie, a. a. O., S. 68.)

### *Bloch*: Naturrecht und menschliche Würde

Also besitzt der Marxismus am positiven Recht lediglich ein historisches Interesse und, rebus sic flurentibus, ein Überganginteresse. Das ausgebildete positive Gesetz ist den Interventionen, wie sehr erst den Institutionen der klassenlosen Gesellschaft, ein Fremdkörper . . .

Und vorher schon macht der Haß, den die positive Jurisprudenz des neunzehnten Jahrhunderts den fordernden Vernunftkonstruktionen des siebzehnten und achtzehnten Jahrhunderts entgegenbrachte, für deren marxistische Würdigung durchaus empfänglich. Die Eierschalen und Illusionen, auch die Nichts-als-Ideologien am klassisch-bürgerlichen Naturrecht fallen gewiß nicht in diese Würdigung . . .

Abgetan sind die angeborenen Rechte und alle, die den Männerstolz aus dem Privateigentum beziehen. Abgetan bleiben der Staatsvertrag und die Konstruktionen a priori, die Ewigkeiten der menschlichen und der Gesamtnatur. Doch die Ideale bleiben nicht ganz auf dieser historischen Strecke, an ihnen ist keinesfalls nur Schein und Scheinproblem. Was diejenigen des Naturrechts angeht, so enthielten sie, in der klassischen Zeit, revolutionäres Salz, kritische Mahnung, Ingredienz zu wahren erscheinenden Wesen genug . . .

Diese wirkliche Gerechtigkeit als eine von unten richtet sich gegen die vergeltende und austeilende selber, gegen die wesenhafte Ungerechtigkeit, die überhaupt den Anspruch erhebt, Gerechtigkeit zu üben . . .

Gar klassenlose Gesellschaft, rebus bene peractis, kennt überhaupt keine umfunktionierte Gerechtigkeit mehr; denn der Anti-Patriarch von unten hat in ihr ebenfalls aufgehört.

(Zitiert nach Texte der Staatstheorie, a. a. O., S. 52 f.)

### *Kennedy*: Zivilcourage

Manche werden sagen, daß dieses Problem im parlamentarischen Alltag keinem Abgeordneten wirklich Kopfzerbrechen bereiten würde. – Tue recht und scheue niemand, ohne Rücksicht auf den Druck, dem du ausgesetzt bist, und auf die Versuchungen oder die billigen Kompromisse . . .

Er (der Mandatar) muß selber entscheiden, welchen Weg er einschlagen soll und welche seiner Handlungen hinderlich oder fördernd für seine Ideale sein könnten. Er wird sogleich gewahr werden, daß er, sobald er anfängt, jede Frage im Hinblick auf seine Wiederwahl zu beurteilen, und indem er seine Grundsätze aus Furcht um seine Karriere und um die Möglichkeit, auch fernerhin für diese Prinzipien eintreten

zu können, zurückstellt, in diesem Augenblick eben jene Gewissensfreiheit einbüßt, die allein zu seinem Amt berechtigt. Zu entscheiden, zu welchem Zeitpunkt und wegen welchen Problems er seine Laufbahn aufs Spiel setzen soll, ist eine harte und peinvolle Aufgabe.

(Zitiert nach J. F. Kennedy, Zivilcourage, Econ, Düsseldorf 1964, S. 39.)

### *Frank: Der Richter im NS-Staat*

Grundlage der Auslegung aller Rechtsquellen ist die nationalsozialistische Weltanschauung, wie sie insbesondere in dem Parteiprogramm und in den Äußerungen unseres Führers ihren Ausdruck finden. Gegenüber Führerentscheidungen, die in die Form eines Gesetzes oder einer Verordnung gekleidet sind, steht dem Richter kein Prüfungsrecht zu.

Gesetzliche Bestimmungen, die vor der nationalsozialistischen Revolution erlassen worden sind, dürfen nicht angewendet werden, wenn ihre Anwendung dem heutigen gesunden Volksempfinden ins Gesicht schlagen würde.

(Zitiert nach Grundzüge II, a. a. O., S. 231.)

### *Mao Tse-tung: Demokratische Diktatur*

Unser Staat ist ein Staat der demokratischen Diktatur des Volkes, der von der Arbeiterklasse geführt wird und auf dem Bündnis der Arbeiter und Bauern beruht . . .

Die demokratische Diktatur des Volkes verfügt über zwei Methoden. Den Feinden gegenüber bedient sie sich der Methode der Diktatur, d. h. für eine notwendige Zeitspanne gestattet sie ihnen nicht, sich politisch zu betätigen, zwingt sie, die Gesetze der Volksregierung zu befolgen, körperliche Arbeit zu leisten, und erzieht sie durch Arbeit zu neuen Menschen. Den Volksmassen gegenüber wendet sie umgekehrt nicht die Methode des Zwanges an, sondern die der Demokratie, d. h., sie muß ihnen politische Betätigung gestatten, zwingt sie nicht, das oder jenes zu tun, sondern führt mit demokratischen Mitteln eine Erziehungs- und Bildungsarbeit durch . . .

Jeder Kommunist muß diese Wahrheit begreifen: Die politische Macht kommt aus den Gewehrläufen.

(Zitiert nach Worte des Vorsitzenden Mao Tse-tung, Peking-Verlag für fremdsprachige Literatur 1967, S. 46f.)

## **Staatsformen und Regierungssysteme**

- Das Volk kann Souveränität höchstens übertragen, aber niemals ausüben. Die Repräsentativsysteme haben es alle mehr mit der Mechanik als mit der Moral zu tun. Selbst in den Ländern, in denen dieser Mechanismus seit Jahrhunderten im Gebrauch ist, gibt es entscheidende Stunden, in denen man vom Volk nichts mehr

erbittet, weil man fühlt, daß die Antwort fatal wäre. Die Pappkrone der Souveränität wird ihm dann entrissen. Ihm wird ohne viel Umstände befohlen, entweder eine Revolution zu machen oder Frieden zu schließen oder in das ungewisse Schicksal eines Krieges zu marschieren. Dem Volk bleibt nichts anders übrig, als zu bejahren und zu gehorchen.

Die Stimmung des Volkes ist leicht veränderlich. Es mag leicht sein, ihm etwas einzuschwatzen, aber es ist schwer, es bei einer solchen ihm eingeschwatzen Stimmung zu erhalten. Daher muß man so organisiert sein, daß, wenn die Völker den Glauben verloren haben, man sie mit Gewalt zum Glauben zwingen kann. Auch Moses, Kyros, Theseus, Romulus hätten ihre Staatsverfassung nicht lange aufrechterhalten können, wenn sie waffenlos gewesen wären.

*Mussolini*

- Die Geschichte lehrt uns, daß noch nie eine unterdrückte Klasse zur Macht gelangt ist und gelangen konnte, ohne eine Periode der Diktatur durchzumachen, d. h. der Eroberung der politischen Macht und gewaltsamen Niederhaltung des verzweifeltsten, wildesten, vor keinem Verbrechen zurückschreckenden Widerstandes, der immer von den Ausbeutern geleistet wird. Die Bourgeoisie selbst hat ihre Macht in den zivilisierten Ländern durch eine Reihe von Aufständen, Bürgerkriegen, durch gewaltsamen Sturz der Königsherrschaft, der feudalen Sklavenhalter und Unterdrückung ihrer Restaurationsversuche erobert. Daher ist die jetzige Verteidigung der „bürgerlichen Demokratie“ und das jetzige Gezeter gegen die Diktatur des Proletariats das Verneinen des Rechtes des Proletariats auf seine proletarische Revolution. Alle Sozialisten haben in ihren Erklärungen des Klassencharakters der bürgerlichen Demokratie, des bürgerlichen Parlamentarismus den Gedanken ausgesprochen, der einmal von Marx und Engels in den Worten ausgedrückt wurde, daß die demokratische bürgerliche Republik nichts anderes ist als eine Maschinerie zur Niederhaltung der Arbeiterklasse durch die Bourgeoisie, der Masse der Werktätigen durch eine Handvoll Kapitalisten . . . *Lenin*
- Zweck der Demokratie ist, bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dem Bürger ein Höchstmaß von persönlicher und politischer Freiheit zu gewähren, den Machtmißbrauch der an sich unentbehrlichen Staatsgewalt nach Möglichkeit einzuschränken. Daß alle Staatsgewalt vom Volk ausgeht, in der Weise, daß Regierungsbildung und Gesetzgebung in periodisch wiederkehrenden, allgemeinen, gleichen, geheimen, direkten und freien Volkswahlen mittelbar oder unmittelbar abhängig sind, daß jede Ausübung der Staatsgewalt nur unter Berufung auf ein Gesetz zulässig ist, daß kein Staatsorgan über ein Herrschaftsmonopol verfügt, daß Rechtsgarantien für die Respektierung der individuellen Rechte bestehen und daß eine Rechtskontrolle durch unabhängige Gerichte erfolgt, sind die Wesensmerkmale der Demokratie. Die Demokratie ist wegen ihres komplizierten Willensbildungs- und Rechtsschutzsystems unter allen Herrschaftsformen vielleicht

am schwierigsten zu handhaben . . . Dennoch hat sich erwiesen, daß von allen Herrschaftsformen in der Demokratie die Staatsgewalt am wenigsten unerträglich für die Bürger ist. *Eschenburg*

### 3.1 Zwei Grundmuster

Die Wissenschaft von der Politik hat immer wieder versucht, die verschiedenen politischen Ordnungen in ein Klassifikationschema zu bringen. Schon Aristoteles hat bei der Untersuchung von 158 griechischen Stadtverfassungen eine Einteilung geschaffen, wobei äußere Form und inneres Leitbild kombiniert wurden.

| Herrschaft durch | einen    | wenige       | alle        |          |
|------------------|----------|--------------|-------------|----------|
|                  | Königtum | Aristokratie | Demokratie  | Vernunft |
|                  | Tyrannis | Oligarchie   | Ochlokratie | Willkür  |
|                  |          |              |             | Leitbild |

Seit diesem Versuch wurden immer wieder Einteilungen und zyklische Ablaufschemata vorgelegt, wobei allerdings nicht immer klar getrennt wurde zwischen Organisationsform und politischem Leitbild. Beim Leitbildbegriff muß aber eine Mehrdeutigkeit festgestellt werden:

- Vollkommenes Vorbild, das zur Verwirklichung aufgegeben ist und dem konkreten Handeln Richtung gibt (Ideal).
- Typisches Verhaltensmuster oder prägende Vorstellung ohne ideale Erhöhung (Image).

Die Leitbilder und Grundmuster von Totalitarismus und Demokratie stehen einander heute als Extreme gegenüber und beherrschen den ideologischen Gegensatz der Gegenwart. Die Dritte Welt nimmt dabei eine Sonderstellung ein. Die weitere Entwicklung des demokratischen bzw. totalitären Grundmusters ist umstritten. Von der dauernden Konfrontation (heiße und kalte Kriege) über die Koexistenz (nicht-ideologischer Natur) bis zur Konvergenz (ideologischer Ausgleich auf Grund der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung) reicht ein breites Spektrum verschiedener Möglichkeiten. Unklar ist die Einordnung und Weiterentwicklung der Dritten Welt. Hier muß sicherlich von der Entwicklung eigener Muster gesprochen werden.

#### 3.1.1 Totalitarismus

Im Gegensatz zu den Demokratien, die sich darum bemühen, Unterschiedlichkeiten, freie Diskussion und Freiheit in der Wahl der Führer und Ideen und Unvoreingenommenheit gegen künftige Programme aufrechtzuerhalten, ist der Totalitarismus ständig darauf aus, die Einheitlichkeit (Fiktion der Ideologie) zu erzwingen, indem er jedwede Opposition unterdrückt und eine Führung stellt, die von ihrem besseren, oft unfehlbaren Wissen überzeugt ist. Machtausübung und Machtmittel sind demnach gerechtfertigt durch den Wunsch, ein von der Geschichte oder von der Natur bestimmtes Ziel zu erreichen. Hier zeigt sich auch der wesentliche Unterschied zur autokratischen Ordnung. Der Totalitarismus will eine vollständige Umwandlung des menschlichen Lebens und der menschlichen Gesellschaft; die autokratische Herrschaft dagegen bedient sich zwar ähnlicher Mittel, läßt aber normalerweise die gesellschaftlichen Strukturen bestehen. Die Säuberungen (vgl. Liquidierung der SA-Führung, Staatsbegräbnisse deutscher Generäle, Tschistka Stalins, Kulturrevolution Maos) beseitigen die Gegner der herrschenden Ideologie oder vernichten ideologische Dissidenten und Machtkonkurrenten.

Kennzeichen: Machtkonzentration, monokratische Willensbildung, Unkontrollierbarkeit der Führung, Willkürherrschaft, totaler politischer Ordnungsanspruch.

#### 3.1.2 Demokratie

Eine allgemein anerkannte Definition der Demokratie gibt es nicht. Die demokratische Ordnung versucht, durch ihre Institutionen und Ordnungs- bzw. Verfahrensformen folgenden Ideen nahezukommen: Die Beherrschten sollen selbst über die Herrschaft bestimmen (Volkssouveränität/Legitimation der Herrschaft durch die Beherrschten). Diese Herrschaft soll nicht nur Mitwirkungsmöglichkeiten aller am politischen Prozeß Beteiligten (politische Freiheit), sondern auch herrschaftsfreie Lebensbereiche (Grundfreiheiten) garantieren. Darüber hinaus fordert sie Gleichheit als Antithese zu politischer Privilegierung, aber nicht Gleichheit als Konformität. Zweifelsohne liegt zwischen Freiheit und Gleichheit ein starkes Spannungsverhältnis.

M. Hättich (Begriff und Formen der Demokratie, Mainz 1966) nennt als notwendige demokratische Institutionen das Parlament (Vertretungskörperschaft des Volkes, mitbeteiligt an politischen Entscheidungen), die Parteien (Interessengruppierungen im Volk) und das Staatsvolk (Wahlgremium für die

Herrschaftsbestellung); als notwendige demokratische Verfahren die Wahlen (zur Herrschaftsbestellung), die Abstimmung (zur Herbeiführung von politischen Entscheidungen) und die Kontrolle (personale und gegenständliche Herrschaftsbegrenzung). Diese Institutionen und Verfahren können auch in nichtdemokratischen Ordnungen teilweise oder alle insgesamt existieren, selbst die verkündeten Leitbilder garantieren noch nicht eine demokratische Lebensordnung, wenn etwa Generalklauseln der Verfassung diese wieder einschränken (z. B. Art. 126 der Sowjetischen Verfassung).

Kennzeichen: Machtstreuung, Freiheit aller einzelnen und Gruppen zur Teilnahme an der politischen Willensbildung, verantwortliche politische Führung in bezug auf das Volk, Rechtsstaatlichkeit, Beschränkung des Ordnungsanspruchs.

### 3.1.3 Die Dritte Welt

Kann schon für die westliche Welt und den Ostblock kein einheitliches System als zutreffend bezeichnet werden, so zeigt sich in der Dritten Welt eine Fülle von Grundmustern:

- monarchisch-feudalistische Ordnung
- pseudorepublikanisches System
- Militärdiktatur
- Einparteiendiktatur
- demokratische Ordnung

Meist zeigen sich die beiden ersten Formen entwicklungsfeindlich. Sie sind traditionell-autoritär. Militärdiktaturen und Einparteiendiktaturen sowie demokratische Ordnungen erweisen sich als entwicklungsfreundlich, aber da die demokratische Ordnung gewisse individuelle Freiheitsrechte respektieren muß, steht dieses System der schnellen Lösung von Entwicklungsproblemen oft hilflos gegenüber.

(Querverbindung: Sitte – Dritte Welt.)

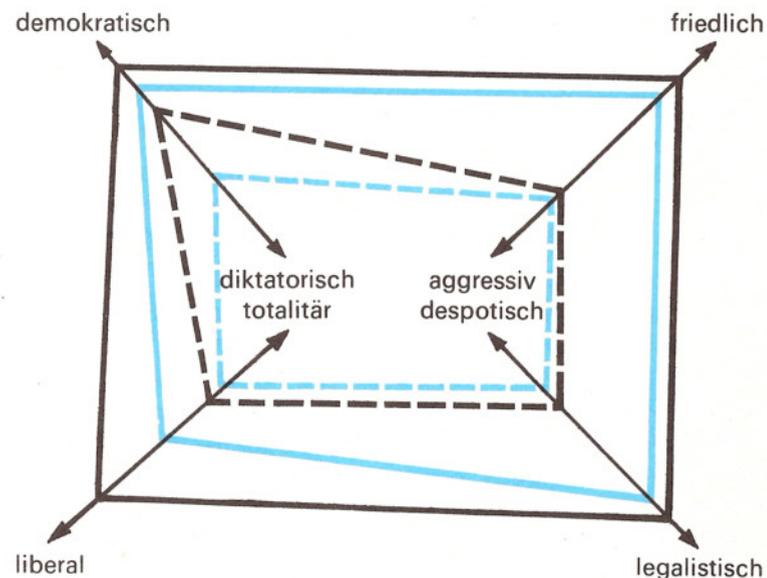
### 3.2 Ein Klassifizierungsversuch (nach Timasheff)

Bei diesem Einteilungsversuch soll der Totalitarismusbegriff in seiner Komplexität etwas aufgehellt werden. In einer mehrdimensionalen Analyse sollen vier Bezugssysteme vergleichbar gemacht werden.

A. Status der Machthaber: demokratisch–autoritär/traditionell  
–diktatorisch

- B. Staatsfunktionen: B1 Selbstsetzung in der Staatengemeinschaft: friedlich–aggressiv  
B2 Aufrechterhaltung der inneren Ordnung: legalistisch–despotisch  
B3 Hilfsfunktionen (sozial, wirtschaftlich, kulturell usw.) liberal–totalitär

Es zeigt sich dabei, daß diese 4 Bezugssysteme theoretisch beliebig gekoppelt und daß daran verschiedene Entwicklungstendenzen aufgezeigt werden können.



Beispiele:

UdSSR, VR China, NS-Deutschland

Belgien, Schweiz

GB, Österreich

jakobinisches Frankreich

### 3.3 Einige Überlegungen zum österreichischen Regierungssystem

Der Wunsch nach innenpolitischer Stabilität ist aus der Lage Österreichs als kleines Land zwischen großen Machtblöcken verständlich.

Wirtschaftliche und gesellschaftliche Veränderungen im 20. Jh. – eine mittelständische Gesellschaft sowie eine Klein- und mittelbetriebliche Wirtschaftsstruktur – bringen für eine funktionierende Demokratie ähnliche Voraussetzungen wie in der Schweiz.

Historische Nachwirkungen kennzeichnen unser heutiges System:

- Das Resttrauma ist zwar überwunden, aber der Kleinstaatcharakter prägt die politischen Verhältnisse in Österreich.
- Die ideologischen Konflikte in der 1. Republik ebneten den Weg für den politischen Pragmatismus nach 1945.
- Der starke Einfluß der Parteien geht wohl darauf zurück, daß sie älter sind als die Republik und sowohl 1918 wie 1945 Geburtshelfer waren.
- Die Republik findet ihre institutionalen Wurzeln im alten Kaiserstaat.
- Der Kaisermythos findet eine gewisse Fortsetzung im Wunsch der Bevölkerung nach patriarchalischen Führertypen in Staat und Partei.
- Die starken regionalen Unterschiede in der politischen Landschaft nehmen ihren Ursprung in der jahrhundertelangen Eigenständigkeit der österreichischen Länder.

Die Grundsätze der österreichischen Verfassung (demokratisch, republikanisch, rechtsstaatlich, föderalistisch), der Grundrechtskatalog, das Mehrparteiensystem und das Wahlrecht (allgemein, gleich, geheim, frei) weisen Österreich als liberale Demokratie westlicher Prägung aus.

Darüber hinaus zeigen sich in Österreich spezifische Eigenarten:

- ausgeprägte Parteienstaatlichkeit (die Parteien haben eine hohe Organisationsdichte und besitzen zahlreiche Vorfeldorganisationen),
- enge Verschränkung von Parteien und Verbänden (die wirtschaftlichen Großverbände sind in Fraktionen gegliedert, die das österreichische Parteiensystem widerspiegeln),
- Institutionalisierung der Sozialpartnerschaft (viele Beiräte und Beratungsgremien werden nach dem paritätischen Muster eingerichtet; politische Entscheidungen werden dadurch verlagert).

#### Organisationsdichte der Parteien im Vergleich

Österreich

|         |      |      |      |      |
|---------|------|------|------|------|
| Bei der | SPÖ  | ÖVP  | FPÖ  | sind |
|         | 30,6 | 47,2 | 12,1 | %    |

der Wähler auch Mitglieder dieser Partei

Bundesrepublik Deutschland

|         |     |         |     |      |
|---------|-----|---------|-----|------|
| Bei der | SPD | CDU/CSU | FDP | sind |
|         | 5,6 | 3,3     | 1,9 | %    |

der Wähler auch Mitglieder dieser Partei

#### Parteien und Verbändestruktur in Österreich

|                        |               |      |      |           |
|------------------------|---------------|------|------|-----------|
|                        | haben die     |      |      |           |
| Bei den                | SPÖ-          | ÖVP- | FPÖ- | KPÖ-nahen |
| Handelskammern         | 10            | 85   | —    | —         |
| Landwirtschaftskammern | 10            | 84   | 2    | —         |
| Arbeiterkammern und    | 69            | 24   | 5    | 1         |
| beim Gewerkschaftsbund | 75            | 17   | —    | 7         |
|                        | % der Mandate |      |      |           |

1. Vergleichen Sie folgende weitverbreitete Meinungen mit den Aussagen von *Mussolini*, *Lenin* und *Eschenburg*:

- Der Entscheidungsprozeß in der Demokratie ist zu langsam.
  - Die Entscheidungen sind nicht klar und sachgerecht.
  - Die Demokratie überfordert den Wähler.
- Nehmen Sie dazu auch kritisch Stellung.

2. Geben Sie eine kurze Zusammenfassung der klassisch-griechischen Demokratievorstellungen. Kann man sie mit den gegenwärtigen Demokratiemodellen vergleichen?

3. Skizzieren Sie das Regierungssystem der USA und der UdSSR.

4. Was kann Ihrer Meinung nach in Österreich Beweggrund sein, eine bestimmte politische Partei zu wählen oder ihr Mitglied zu werden.

#### Literatur:

- Politik im 20. Jh., hg. v. H. *Hartwich*, Braunschweig 1975<sup>5</sup>
- Th. *Stammen*: Regierungssysteme der Gegenwart, Stuttgart 1967
- F. *Lehne*: Demokratie ohne Illusionen, Wien 1967
- M. *Hättich*: Begriff und Formen der Demokratie, Mainz 1966
- K. H. *Naßmacher*: Das österreichische Regierungssystem, Köln 1968
- Das politische System in Österreich, hg. v. H. *Fischer*, Wien 1974
- *Pelinka/Welan*: Demokratie und Verfassung in Österreich, Wien 1971
- Politische Bildung, Schriftenreihe des BMfUK, besonders die Hefte 1 (*Welan*: Parteien und Verbände in der modernen Demokratie), 2 (*Pfusterschmid*: Der Kleinstaat in der modernen Welt), 3 (*Khol*: Der Schutz der Grundrechte des Menschen in Österreich), 4 (*Welan*: Parteien und Verbände in Österreich), 5 (*Kobzina*: Parlamentarismus heute), 8 (*Schneider*: Leitbilder in der Politik), 10/11 (*Schneider*: Leitbilder in der Demokratie), 16 (*Pelinka*: Kurze Regierungslehre), 23 (*Aigner*: Wahlsysteme in westlichen Verfassungsstaaten).

## 4 Öffentliche Aufgaben

1. Welche Aufgaben erfüllte die staatliche Verwaltung zur Zeit Maria Theresias?
2. Welche Aufgaben erfüllt heute die staatliche Verwaltung?
3. Was sind Ihrer Meinung nach Aufgaben der staatlichen Verwaltung?

### 4.1 Erledigung der öffentlichen Aufgaben im demokratischen Staat (Regieren und Verwalten)

Für Österreich, wie für alle freiheitlich demokratischen Staaten, gilt der Grundsatz der gesetzmäßigen Bindung (Legalität) der Verwaltungsakte. Die gesamte Tätigkeit der staatlichen Organe muß sich in die Kausalkette Verfassung–Gesetze–Verordnungen (generell abstrakte Normen/werden verlautbart) und Urteile–Bescheide–Exekutionen (individuell konkrete Normen/werden zugestellt) einfügen. Institutionen (Behörden und Ämter, Anstalten und Einrichtungen, Versorgungsunternehmen und Wirtschaftsbetriebe) sowie Personen (Beamte und Vertragsbedienstete) dienen der Erfüllung der verschiedensten Aufgaben (Funktionen). Allerdings dürfen diese Institutionen und Personen nicht losgelöst von verschiedenen Bezugssystemen nur unter dem Gesichtspunkt der gesetzlichen Bindung gesehen werden.

Zum Beispiel **Institution** (Krankenhaus)

Bezugssystem Medizinische Wissenschaft  
zweckmäßige Organisation  
wirtschaftliche Leitung  
sozialpolitische Funktion

oder **Person** (Lehrer)

Bezugssystem wissenschaftliche Ausbildung  
formelle und informelle Gepflogenheiten  
der Organisation des Schulwesens  
Rechtsordnung (Verordnung, Weisung,  
Zuständigkeit, Ermessen)  
Mitarbeiter

Die klassische Trennung in die drei Gewalten läßt sich heute in der Realität nicht mehr durchhalten. Am Beispiel der Verwaltung läßt sich dies augenfällig demonstrieren. Neben die Tätigkeit des Gesetzesvollzuges und die Kontrolle beim Vollzug tritt heute immer mehr die Bedeutung der Planung und Gesetzesvorbereitung. Vielfach wird daher die strenge Trennung von Regierung und Verwaltung einerseits und Gesetzgebung andererseits aufgegeben (vgl. Th. Ellwein, Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre, Stuttgart 1966). Die Verwaltung nimmt nicht nur durch die Entscheidungsvorbereitung an der politischen Führung teil, sondern sie kann diese Entscheidung maßgeblich beeinflussen. So muß die Frage gestellt werden, wer eigentlich ein Problem entscheidet und wer die Entscheidung nur beglaubigt. (Wer sind die „decision-makers“?)

Entscheidungsvorgang:

- Erkennen der Notwendigkeit
- Benennen der Möglichkeiten
- Auswahl
- Beschluß

Gelingt es daher einem Verwaltungsteil (Ministerium) oder einer Interessengruppe (Partei, Verband), auf die Notwendigkeit einer Entscheidung hinzuweisen, Möglichkeiten zu offerieren und darüber hinaus der gesetzgebenden Körperschaft die Auswahl aus der Hand zu nehmen, sodaß diese nur mehr beschließend zustimmt, so sind die *decision-makers* außerhalb der gesetzgebenden Körperschaft, vielfach auch der Öffentlichkeit entzogen. Ja man könnte fast so weit gehen, daß man die Qualität des Regierens jenen Personen oder Gruppen nur zuschreibt, die, gleich welche Position sie innehaben, es verstehen, Entscheidungsvorgänge zu initiieren und zu steuern, letztlich auch in ihrem Sinn zu entscheiden (lassen).

Hier könnte man einwenden, daß Transparenz der Entscheidungsvorgänge notwendig sei. Demgegenüber steht fest, daß dadurch die Effizienz der Verwaltung leidet (z. B. Grundstücksspekulationen bei öffentlicher Diskussion über Bauvorhaben) und andererseits bei der Veröffentlichung Emotionen, Scheinargumente, verborgene Interessen u. a. zur Manipulation einladen. Zweifelsohne kann hier als allgemeine Regel nur erkannt werden, daß die demokratische Qualität einer Verwaltung (Wille der Betroffenen muß in der Aufgabenbewältigung zum Tragen kommen) und die Effizienz in Konflikt geraten können und nur fallweise eine klare Entscheidung ge-

troffen werden kann. Ein zweites kommt aber noch hinzu. Die Öffentlichkeit muß auch gewillt und befähigt sein, Kontrollen auszuüben. Dazu sind allerdings Sachverstand und Kritikfähigkeit sowie Kompromißbereitschaft (schließt den Verzicht ein!) notwendig.

Der Prozeß des Regierens und Verwaltens ist daher viel komplizierter, als die formale Darstellung von Gesetzgebung und Anwendung es aufzuzeigen vermögen.

Sammeln, Speichern und Auswerten von Informationen

↓  
Erkennen von relativ konstanten und relativ variablen Entwicklungen

↓  
Bezugnahme zum gegenwärtigen politischen Instrumentarium

↓  
Trennung in  
unerläßlich notwendige Entscheidungen  
(Sachentscheidungen unumstrittener Natur)  
wünschenswerte Entscheidungen  
(politische Entscheidungen umstrittener Natur)

↓  
Politische Phantasie (umfassendes Bild der verschiedenen Möglichkeiten)

↓  
Durchspielen der Möglichkeiten

↓  
Konfrontation mit den verschiedenen Wertvorstellungen

↓  
Erarbeitung von Entscheidungsmöglichkeiten

↓  
Abwägen und Entscheiden

An Hand dessen läßt sich auch zwischen der formalen, geschriebenen Verfassung und den realen Machtverhältnissen trennen.

## 4.2 Grenzen der staatlichen Verwaltung

- Die Tätigkeit des Gemeinwesens besteht darin, öffentliche Aufgaben zu erfüllen. Was öffentliche Aufgaben sind und wie eine bestehende öffentliche Aufgabe erledigt werden soll, ist Gegenstand des Prozesses der politischen Willensbildung, zu dem im weiteren Sinn der ganze Bereich der

Diskussion, Auseinandersetzung und Einflußversuche außerhalb der Entscheidungsorgane des Gemeinwesens und im engeren Sinn die entscheidungsbildenden Vorgänge in diesen Organen gehören (Ellwein, S. 78).

Dieser relativistischen Auffassung treten (andere) ideologische Begrenzungs- bzw. Erweiterungsansprüche entgegen. Im Organisatorischen erhebt sich die Frage, ob die staatliche Verwaltung die öffentlichen Aufgaben allein oder ob sie sie in Konkurrenz zu privaten Institutionen erledigen soll oder ob sie eine Institution mit der Erledigung beauftragen bzw. sie dabei unterstützen soll.

Im Sachlichen ergibt sich die Frage, ob wirklich alles vom Gemeinwesen zur öffentlichen Aufgabe erklärt werden kann und soll.

Hiezu gibt es eine Reihe von Werturteilen, die auf verschiedene Menschenbilder zurückzuführen sind.

### 4.2.1 *Der Liberalismus (A. Smith, D. Ricardo) des 18. und 19. Jh.s*

forderte die Beschränkung des Staates auf die Rechtssicherung nach innen und den Schutz nach außen. Er hoffte, daß für alle das Beste erreicht werde, wenn jeder allein in Freiheit und Sicherheit ohne gesetzliche wirtschaftliche Schranken leben und arbeiten könne.

(Vgl. A. Smith, Untersuchungen über die Natur und Ursachen des Wohlstandes der Nationen, 1776.)

### 4.2.2 *Die katholische Soziallehre*

vor allem hat den Begriff der Subsidiarität geprägt. Nur jene Aufgaben, die kleinere Gemeinschaften nicht erfüllen können, sollen von der nächsthöheren, letztlich vom Staat übernommen werden. Die staatlichen Eingriffe sind durch die am Naturrecht orientierten Begriffe von Freiheit, Menschenwürde und Privateigentum limitiert.

(Vgl. J. Schasching, Die soziale Botschaft der Kirche, Tyrolia, Innsbruck 1963.)

### 4.2.3 *Der demokratische Sozialismus*

geht darüber hinaus und verlangt staatliche Maßnahmen, die einen ständigen Ausgleich in allen Lebensbereichen bewirken sollen. Vor allem Wirtschafts-, Sozial- und Bildungspolitik sind getragen von der Zielvorstellung, vorhandene Ungleichheiten zu beseitigen.

#### 4.2.4 Die totalitären Staatsauffassungen

faschistischer wie kommunistischer Prägung billigen dem Staat die Entscheidung aller Lebensbereiche zu. Dabei ist aber folgendes zu unterscheiden: Der Faschismus läßt nur das von einer Führerpersönlichkeit gelenkte Kollektiv als Organismus gelten und gibt dem einzelnen keine eigenständige Lebensberechtigung (Verstaatlichung der Gesellschaft). Der Kommunismus wieder erlaubt die grenzenlose Staatsgewalt, wenn sie dazu dient, die klassenlose Gesellschaft zu erzeugen (Diktatur des Proletariats), um den Staat und seine Zwangsgewalt zu überwinden (Vergesellschaftung des Staates).

Vgl. Mussolini über den Staat, Hitler über den Staat, Lenin über die Diktatur des Proletariats und Stalin über die sozialistische Gesellschaft der Sowjetunion, in: W. Schätzel, Der Staat, Sammlung Dieterich, Wiesbaden 1952.) (Querverbindung: Klimpt, Wirtschaftspolitik.)

#### 4.3 Öffentliche Aufgaben in Österreich

Schon sehr früh hat in Österreich die öffentliche Hand neben der ursprünglichen Aufgabe der Ordnungssicherung weitere Aufgaben übernommen. Der aufgeklärte Absolutismus hat in Österreich den ersten Wohlfahrtsstaat geschaffen. Heute reicht das Feld der staatlichen Aufgaben von den traditionellen Aufgaben der Gewährleistung von Ordnung und Sicherheit und der Rechtspflege über das Verkehrswesen, das Bildungswesen, das Sozial- und Wohnungswesen bis zur Schaffung einer ausreichenden Infrastruktur, zum Umweltschutz, zu Forschungsvorhaben und vor allem zu wirtschaftlichen Ausgleichsmaßnahmen.

Die Ausgaben des öffentlichen Sektors steigen daher beständig an. Ihr Anteil am Bruttonationalprodukt wird laufend größer. Die stärkste Ausweitung erfolgte in den letzten Jahren bei den Sozialversicherungsträgern.

|      | Bruttonationalprodukt | Bruttoausgaben der öffentlichen Hand<br>in Mrd. Schilling | davon Ausgaben der Sozialversicherung |
|------|-----------------------|---|---------------------------------------|
| 1957 | 131,9                 | 66,4  | 10,5                                  |
| 1967 | 283,2                 | 167,8   | 33,3                                  |
| 1977 | 790,5                 | 538,3   | 114,1                                 |

(Verteilung des öffentlichen Sektors 1977: Bund 45,0%, Länder ohne Wien 12,1%, Gemeinden ohne Wien 10,1%, Wien 7,8%, Gemeindeverbände 0,4%, öffentliche Fonds 1,6%, Kammern 1,7%, Sozialversicherungsträger 21,2%.)

#### 4.3.1 Soziale Grundrechte in Österreich

Die Sicherung der liberalen Grundrechte geht in Österreich bis auf die Dezemberverfassung von 1867 zurück. Die sozialen Grundrechte, die in der modernen Industriegesellschaft notwendig wurden, sind in Österreich noch nicht kodifiziert. Die Europäische Sozialcharta (1961) jedoch enthält einen umfassenden Katalog von derartigen Grundrechten:

- Recht auf Arbeit (gerechte Entlohnung, Sicherung des Arbeitsplatzes, Arbeitslosenunterstützung)
- Recht auf soziale Sicherheit (Vorsorge für Alter und Invalidität, Vorsorge für Krankheit und Unfall, Mutterschutz)
- Recht auf sozial-kulturelle Entfaltung (Schutz der Familie, Recht auf Bildung, Ausbildung und Erziehung)

Der österreichische Staat übernahm aber schon seit dem vorigen Jahrhundert soziale Aufgaben, welche früher andere Gemeinschaften (Familie, Hausgemeinschaft, Zunft, Dorf, Klöster, Stiftungen u. a.) erfüllten. Der Sektor der Gesetzgebung im Sinne der Sozialcharta weitet sich in Österreich fast täglich aus. Dabei sind zu unterscheiden:

- Sozialversicherung (Kranken-, Unfall-, Invaliditäts- und Arbeitslosenversicherung; Altersvorsorge)  
Die Mittel dafür werden aus Beiträgen der Arbeitnehmer, der Arbeitgeber und des Bundes aufgebracht.
- Sozialfürsorge (Kriegsopfer, Kleinrentner, Hilfsbedürftige, Behinderte, Jugendliche)  
Die Mittel dafür stammen zur Gänze vom Bund.
- Familienlastenausgleich (Geburten- und Familienbeihilfen, Schulfahrten und Schulbücher)  
Die Mittel dafür kommen von den Arbeitgebern und den Ländern.
- Förderungsmaßnahmen (Arbeitsmarktförderung, Schul- und Studienbeihilfen, Wohnungsbeihilfen)
- Schutzgesetze (Mutterschutz, Jugendschutz, Arbeitszeitordnung, Gewerbeordnung, Konsumentenschutz, Kollektivvertragsgesetz, Betriebsrätegesetz)

Dabei läßt sich eine Ausweitung der sozialen Maßnahmen des Staates vom Kern der Sozialversicherung (1888 Krankenversicherungsgesetz) bis zu einer allgemeinen Gesetzgebung im Sinne der geforderten Grundrechte feststellen.

### 4.3.2 Problematik der Sozialrechte

Gerade diese Ausweitung ist aber auch zum Streitfall verschiedener politischer Anschauungen geworden. Während die Weiterentwicklung der liberalen Grundrechte lediglich eine Anpassung an moderne Gegebenheiten (z. B. Datenschutz) notwendig macht, bringt die Ausweitung der sozialen Grundrechte eine Beschneidung liberaler Freiheitsrechte mit sich. Wenn man vom Staat wirtschaftliche und soziale Sicherungs- und Förderungsmaßnahmen verlangt, muß man auch eine Beschneidung des individuellen Entscheidungsraumes durch staatliche Lenkungs- und Besteuerungsmaßnahmen in Kauf nehmen. Somit müssen auch Freiheit und Gleichheit als Prinzip relativiert werden.

(Querverbindung: Schausberger/Die Menschenrechte.)

#### Literatur:

- Österreichische Parteiprogramme 1868—1966, hg. v. K. Berchtold, Wien 1967
- H. Holek: Budgets der öffentlichen Haushalte, in: Aktuelle Unterlagen zum Wirtschafts- und Sozialkundeunterricht 16/1975
- Wirtschafts- und sozialstatistisches Taschenbuch, Österreichischer Arbeiterkammertag (erscheint jährlich)
- Blick in die österreichische Wirtschaft, Wirtschaftsstudio des österreichischen Gesellschafts- und Wirtschaftsmuseums (erscheint jährlich)

1. Warum sind Medienpolitik, Personalpolitik und der ständige Kontakt mit den Wählern wichtige Voraussetzungen für die Regierungstätigkeit?

2. Nehmen Sie Stellung zu den unterschiedlichen Aussagen über die Grenzen der staatlichen Verwaltungstätigkeit.

3. Versuchen Sie Regierungs- und Parteiprogramme in Österreich in bezug auf den Bereich der staatlichen Aufgaben zu lesen.

4. Welche weiteren Überlegungen ergeben sich aus folgenden Tatsachen:

Für viele Menschen sind individuelle Freiheitsrechte bedeutungslos, weil ihnen die materiellen Möglichkeiten zur Selbstverwirklichung fehlen.

Die Sicherung der materiellen Existenz durch den Staat beschränkt den individuellen Freiheitsraum.

5. Informieren Sie sich in der unten angegebenen Literatur über

- die Entwicklung des österreichischen Budgets in den letzten zwanzig Jahren,
- die Sozialausgaben der öffentlichen Haushalte,
- die landwirtschaftlichen Förderungsmaßnahmen,
- die Entwicklung der verstaatlichten Industrie.