

Welan, Manfred

Working Paper

Kontinuität und Wandel der Zweiten Republik

Diskussionspapier, No. DP-36-2008

Provided in Cooperation with:

University of Natural Resources and Life Sciences, Vienna, Department of Economics and Social Sciences, Institute for Sustainable Economic Development

Suggested Citation: Welan, Manfred (2008) : Kontinuität und Wandel der Zweiten Republik, Diskussionspapier, No. DP-36-2008, Universität für Bodenkultur Wien, Department für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Institut für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Wien

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/236573>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Universität für Bodenkultur Wien
Department für Wirtschafts- und
Sozialwissenschaften

Kontinuität und Wandel der Zweiten Republik

Manfried Welan

Diskussionspapier
DP-36-2008
Institut für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung

März 2008

Manfried Welan^{*)}

Kontinuität und Wandel der Zweiten Republik

Aus:

Wolfgang Mantl (Hg.)

Das politische System Österreichs im europäischen Kontext.

Lebenszeugnisse österreichischer Vizekanzler
und wissenschaftliche Analysen

Wien – Köln – Graz 2007

Inhalt:

1. Konstitutionelle Monarchie und Dritte Republik	2
2. Verfassung und Parteien – Institutionen und Symbole von Kontinuität und Wandel	11
3. Felix Austria? – ein Weg zur Freiheit und Wahrheit?	26

^{*)} Manfried Welan, Em. O. Univ. Professor für Rechtswissenschaften am Department für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften der Universität für Bodenkultur Wien.

Kontinuität und Wandel der Zweiten Republik

1. Konstitutionelle Monarchie und Dritte Republik

Die österreichischen Länder und Gemeinden lagen im 20. Jhdt. in mehreren Staaten: In der Habsburger-Monarchie bis 1918, in der demokratischen Republik Deutsch-Österreich 1918-1920, in der demokratischen Republik Österreich von 1920-1934, im Bundesstaat Österreich von 1934-1938, im Großdeutschen Reich 1938-1945, in der Zweiten Republik ab 1945 und seit 1995 zusätzlich noch in der Europäischen Union. Die tiefgreifendste Zäsur im Verfassungsleben war der Zerfall des Habsburgerimperiums 1918.

Trotz dieser Diskontinuitäten ist die Republik Österreich unter allen Nachfolgestaaten jener Staat, in dem sich die Monarchie am stärksten erhalten hat. Mit Recht hat man von einer Adaption ihrer Verfassung für die Republik gesprochen.¹

Von den neun Bundesländern gehen die meisten in Hauptumrissen bis in das Spätmittelalter zurück. Die Gliederung in Verwaltungsbezirke hat sich von 1868 bis heute erhalten. Auf der lokalen Ebene waren nach Aufhebung der Grundherrschaft 1848 die Gemeinden als Selbstverwaltungskörper und Verwaltungssprengel geschaffen worden. Der konstitutionelle Staat zog sich von der Bevölkerung zurück und schuf die lokale Selbstverwaltung in den Kommunen und die Staatsverwaltung erster Instanz in den Bezirkshauptmannschaften. Beide Konzepte sind im Grundsatz geblieben.² Die 1962 eingeführte neue Gemeindeverfassung hat an den Grundsätzen der alten nichts geändert. Insbesondere blieb der – jetzt meist direktgewählte – Bürgermeister Haupt der Gemeinde mit mehreren Funktionen. Bürgermeister sind die beliebtesten Politiker.³ Im Gegensatz zu den Bundesländern haben die Gemeinden zwar keine Bestandsgarantie in der Bundesverfassung. Aber die Gemeindezusammenlegungen sind zur Ruhe gekommen. An eine Aufhebung der Bezirkshauptmann-

¹ Bernd-Christian Funk, Verfassungsrechtliche Adaptionen/Innovationen des Kleinstaates. Am Beispiel Österreich, Arno Waschkuhn (Hg.), Kleinstaat – Grundsätze und aktuelle Probleme, Vaduz 1993. Das übrige Recht der Monarchie wurde von der Republik übernommen.

² Freilich hat das heutige Österreich nicht 400 Bezirkshauptmannschaften, sondern 84 und nicht 20.000 Gemeinden wie die Monarchie, sondern rund 2.400. Die neun Bundesländer sind österreichweit in 99 behördliche Verwaltungsbezirke unterteilt; davon sind 84 Bezirkshauptmannschaften. Die restlichen 15 sind „Städte mit eigenem Statut“. Trotz Gemeindezusammenlegungen hat sich auch die Feingliederung erhalten. In 2000 Gemeinden leben weniger als 3.000 Einwohner. Nur 50 haben mehr als 10.000 Einwohner.

³ Barbara Steininger, Gemeinden, in: Herbert Dachs u.a. (Hg.), Politik in Österreich, Wien 2006, S. 990ff. Aufgrund der politisch starken Bürgermeister kann man Österreich als Bürgermeisterei bezeichnen.

schaften denkt heute niemand; sie wurden durch die Verwaltungsreform der letzten Zeit sogar aufgewertet.⁴ Anders ist es bei der Gerichtsorganisation. Aber Widerstände, insbesondere der Länder gegen diesbezügliche Strukturreformen waren und sind vorhanden. Von Zeit zu Zeit wollen manche die Länder oder Landesorgane „abschaffen“, politisch aber sind sie stärker denn je.⁵

Der Drei-Ebenen-Föderalismus Gemeinde-Land-Bund wurde zur stabilisierenden und kontinuierkeitsstiftenden Kraft. Dementsprechend ist die österreichische Demokratie gegliedert. Sie ist das Gegenteil eines demokratischen Zentralismus. Sie regt zu einem politischen Formenreichtum an – von dem lange Zeit viel zu wenig Gebrauch gemacht wurde - und bietet politischen Kräften auf unterschiedlichen Ebenen Entfaltungsmöglichkeiten.⁶ Durch das Proporzwahlrecht auf allen Ebenen ist Einheitlichkeit und Vielfalt gewährleistet.

Der gebietskörperschaftliche Aufbau gewährleistet eine besondere Gewaltenteilung. Er vermittelt Sicherheit und Freiheit und damit Identität und Individualität. Er hat besondere Bedeutung für die Sozialisation der Menschen. Heimat ist vor allem die Gemeinde. In der Familie, durch die Nachbarschaft, in der Schule, durch die Umwelt in Kindheit und Jugend wird man in der jeweiligen Gemeinde „beheimatet“. Dem entsprach das seinerzeitige Heimatrecht. Hier setzt das Bewusstseinswerden als Burgenländer, Kärntner, Oberösterreicher usw. und damit die Identifizierung mit dem Land ein. In Zeiten der Globalisierung gibt diese besondere Identität Lokalismus und Regionalismus Auftrieb bis hin zu einem populistischen Mininationalismus. Die politischen Führungen der Länder sind stärker denn je, auch wenn die Länder von der Verfassung her schwach sind. Insbesondere die Landeshauptleute, die „Staatsoberhäupter des Landes“, Regierungs- und Verwaltungschefs, „Statthalter des Bundes im Land“ und meist Parteichefs sind, wurden politisch stark, auch in den Bundesparteien.⁷ Manchmal werden Heimatgefühl und Landesbewusstsein in diesem Sinn gegen „Wien“ (Bund) und „Brüssel“ (EU) eingesetzt.

Trotz des starken Landesbewusstseins, ja gerade deshalb, verstehen sich 90 % der Bevölkerung in differenzierter Identität als österreichische Nation. Mehr als 90 % sind

⁴ Die Demokratisierung der Bezirkshauptmannschaften ist zwar von der Verfassung seit 1920 vorgesehen, aber nie aktuell geworden.

⁵ Von Zeit zu Zeit kommt es in Österreich zu „Abschaffungsdiskussionen“, die meist mit Medienresonanz rechnen (können). Der politische Dekonstruktivismus hat Tradition.

⁶ Früher ähnelten sich die Landesverfassungen und Gemeindeordnungen wie ein Ei dem anderen, jetzt nur mehr wie ein buntes Osterei dem anderen. Die Länder sind aus ihrem Dornröschenschlaf erwacht. Aber ihre Verfassungsautonomie ist gering.

⁷ S. Franz Fallend, Landesregierung und Landesverwaltung, in: Herbert Dachs a.a.O. S. 974ff

auf diese Eigenschaft stolz. Dieses Österreichischwerden im Kleinstaat war das Neue in der Zweiten Republik im Verhältnis zur Ersten. Diese sah sich in ihrem Selbstbild als „zweiter deutscher Staat“ und z.T. sogar als „besserer“, hatte aber Minderwertigkeitskomplexe. Diese Sicht ging schon im Zweiten Weltkrieg verloren. Die Österreicher gingen auf Distanz zu den Deutschen. Das Österreichbewusstsein ist seit dem Bekenntnis zur Neutralität 1955 immer stärker geworden.⁸

Unter den Gründen des Nationalstolzes nimmt die Schönheit der Landschaft einen höheren Stellenwert ein als Kultur, Wissenschaft und Kunst. Die schöne Landschaft wurde im Laufe der Zweiten Republik zum wichtigsten identitätsstiftenden Kriterium des Landes. Man hat daher die Österreicher als „Landschaftsnation“ und „Naturnation“ bezeichnet.⁹ Verfassungspatriotismus ist selten. Wohl aber gibt es „Neutralitätspatriotismus“. Die Gefahr eines chauvinistischen Populismus, eines Nationalpopulismus, und die Gefahr, dass er mit Provinzialismus verbunden ist, besteht europaweit. Der Beitritt zur EU brachte die größte Änderung unserer Republik. Schon vorher war durch die Auflösung des Sowjetimperiums und durch das Entstehen anderer und neuer Staaten die Nachbarschaft unserer Republik vollkommen verändert worden. Ohne Änderung unserer Grenzen hatte sich unsere geopolitische Lage total verändert. Vom östlichsten Staat des westlichen Europa wurden wir zu einem Staat mitten in Europa.

Durch den Beitritt ist ein Vier-Ebenen-Föderalismus entstanden. Die vertikale Gewaltenteilung wurde durch eine neue Ebene erweitert. Der Abbau der staatlichen Souveränität erreichte mit ihm und seitdem seine Spitze. Schon vorher war sie durch rund 3000 Staatsverträge sukzessive geschwächt worden.

Sind wir noch ein Staat?, das ist die Frage, und was für einer? In Bezug auf die immer stärker werdende Rechtsgemeinschaft EU, ist zu fragen: Sind wir schon ein Staat?¹⁰ „Gewandelt vom „Nationalstaat“ zum „Mitgliedsstaat“ findet sich Österreich mit weniger Autonomie im Sinne von innerstaatlicher Gestaltungsmacht wieder, hat aber im Gegenzug Mitgestaltungsmöglichkeiten auf supranationaler Ebene zur Ver-

⁸ Silvia Tributsch, Peter Ulram, Kleine Nation mit Eigenschaften, Wien 2004, insb. S. 47ff

⁹ Karin Liebhart/Manfried Welan, Zur österreichischen Staatsidee, in: Khol u.a. (Hg.), Österreichisches Jahrbuch für Politik 1999, S. 528. Paul Blau und der Verfasser wollten in den 80er Jahren den Nationalfeiertag als Naturfeiertag begangen wissen.

¹⁰ Wenn man mit Hans Kelsen den Staat als eine Rechtsordnung definiert, die einen gewissen Grad an Zentralisation erreicht hat, so wird man die EU als Rechtsgemeinschaft und als Rechtsproduzentin durchaus als Staat bezeichnen können. Sie ist jedenfalls mehr als ein bloßer Staatenbund. Da sie ein in Entwicklung befindliches politisches Gebilde ist, passt auf sie freilich nicht der Ausdruck Bundesstaat im traditionellen Sinn.

fügung. Dies stellte auch ein zentrales Argument der Beitrittsdebatte dar.¹¹ Im Gegensatz zu politischen Eliten und zur Jugend haben die Mehrheit der Bevölkerung und vor allem ältere Menschen allerdings noch eine schwache Identifizierung mit der EU.

Der Beitritt zur EU hatte so viele und große Konsequenzen, dass man seit dem 1. Jänner 1995 von einer Dritten Republik sprechen kann. Hier soll nur die Wirkung auf das österreichische Recht und auf das Regierungssystem hervorgehoben werden. Das in Österreich geltende EU-Recht ist mengenmäßig mehr als die Hälfte der insgesamt geltenden Rechtsmassen. Dieses Gemeinschaftsrecht hat Anwendungsvorrang. Jede innerstaatliche Rechtsnorm ist im Einklang mit ihm anzuwenden. Die seit der Monarchie bestehende Hegemonie der Regierung wurde verstärkt. Ihre Mitglieder wurden „potenzierte Organe“: Sie sind aufgrund ihrer nationalen Organstellung auch supranationale Organe. Der Bundeskanzler wurde durch seine Mitgliedschaft zum Europäischen Rat als politisches Führungsorgan Österreichs aufgewertet. Dieser Aufwertung steht im Ergebnis eine Abwertung des Bundespräsidenten gegenüber. Er ging bei der Verteilung von supranationalen Zuständigkeiten leer aus. Der Europäische Rat fungiert als oberstes Führungsorgan, der Bundeskanzler bestimmt mit. Die Bundesminister und der Bundeskanzler als Bundesminister sind Mitglieder des Rates. Sie haben spezielle Exekutiv- und umfassende Gesetzgebungsbefugnisse.¹² Die nationale Exekutive ist also Teil der supranationalen Legislative. Sie ist das nicht über Initiativen allein wie im nationalen Bereich, sondern auch formell. Somit wird auch hier die Ministerialbürokratie zur mitwirkenden „Legiferokratie“. Die Aufwertung der Bundesminister teilt sich den Beamten mit. Die Erweiterung der Demokratie und des Parlamentarismus durch das Wahlrecht dazu hat besondere Bedeutung. Das Parlament hat nämlich als Vertretung des Völker der in der Union zusammengeschlossenen Länder von allen Organen der EU die größte Zukunft. Der „unbesungene Held der europäischen Integration“ ist der Europäische Gerichtshof, der als Hüter des Gemeinschaftsrechts fungiert.

¹¹ Gerda Falkner, Zur „Europäisierung“ des österreichischen politischen Systems, in: Herbert Dachs u.a. (Hg.), Politik in Österreich, Wien 2006, S. 82

¹² Die Einbindung des Parlaments im Rechtsetzungsprozess durch Stellungnahmerechte ändert an der Dominanz der Bundesregierung ebenso wenig wie die vorgesehene Unterrichtung und Konsultation der Länder und Gemeinden.

Die österreichische Wirtschaft wurde internationalisiert. Die österreichische Politik wurde vor allem europäisiert.¹³ Die Superstruktur und die Regionalstrukturen werden immer stärker. Diese „Entösterreichung“ ist freilich nicht allgemein bewusst.

Trotz diesem Wandel zu einer Dritten Republik lebt das konstitutionelle Erbe der Monarchie weiter. Dazu gehören insbesondere das noch geltende Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger 1867, Parlamentarismus und föderativ gegliederter Staatsaufbau, die verschiedenen Formen der Selbstverwaltung, die Gewaltentrennung, freilich parteienstaatlich transformiert, die Unabhängigkeit der Gerichte, die Weisungsgebundenheit der Verwaltung, die Ministerverantwortlichkeit, Verwaltungs- und Staatsgerichtsbarkeit, die Rechnungs- und Gebärungskontrolle. Vieles geht auf das Jahr 1848 zurück. „Für Österreich manifestiert sich zu diesem Zeitpunkt der Beginn der politischen Aufklärung im Sinne des politischen Liberalismus“.¹⁴

Am ältesten unter den großen Gesetzen ist das Allgemeine Bürgerliche Gesetzbuch, das bald 200 Jahre alt wird. Das ABGB 1811 trat am 1. 1. 1812 unter Kaiser Franz I. in Kraft und war schon von Maria Theresia und Josef II. vorbereitet worden. Es war einmal das bürgerliche Gesetzbuch des größten Staates Europas nach Russland. Zweimal verlor es sein Einzugsgebiet, zu dem die seinerzeitigen Kronländer, aber auch Ungarn und große Teile des Balkans gehörten: 1918 durch die Auflösung des Habsburgerimperiums, 1945 durch den realen Sozialismus in Ost-Mitteleuropa.¹⁵ Durch seine Naturrechtstradition, sein allgemeines Menschenbild und seinen gesunden Menschenverstand ist es aktuell geblieben. „Jeder Mensch hat allgemeine, schon durch die Vernunft einleuchtende Rechte und ist daher als Person zu betrachten....“ (§ 16) Es sollte „das allgemeine Recht der Vernunft“ zum Ausdruck bringen und die Prinzipien der Person, der rechtlichen Freiheit und Gleichheit, von Privatautonomie und -eigentum in die Gesellschaft bringen. Dadurch ist es einer Verfassung gleichzuhalten. Es wurde über 50mal novelliert und durch zahlreiche Nebengesetze ergänzt, insbes. auf den Gebieten des Familienrechts, des Sachenrechts, des Erbrechts und vor allem auf dem Gebiet des Schuldrechts. Neben ihm ist auf vielen Gebieten Sonderprivatrecht entstanden. Trotzdem ist es über seine Grundsätze hinaus noch immer maßgebend.

¹³ Heinrich Neisser, Sonja Puntischer-Rieckmann (Hg.), Europäisierung der österreichischen Politik. Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft, Wien 2002

¹⁴ Felix Ermacora, Österreichische Verfassungslehre I, 1970, S. 21

¹⁵ Warum gilt es noch heute? Als Studenten mussten wir antworten: „Weil es so gut ist.“

Seit 1848 bildeten sich die staatsrechtlichen Institutionen, insbesondere die rechtsstaatlichen kontinuierlich weiter. Aber die Revolution 1848 ist nicht im Kollektivgedächtnis der Nation. Der Weg zum Rechtsstaat und zur demokratischen Republik war mit der Niederschlagung der Revolution 1848, außenpolitischen und militärischen Niederlagen bis zum Zusammenbruch 1918 gepflastert. Das konstitutionelle Erbe in seiner liberalen Ausprägung fand zwar in der Rechtsverfassung seinen normativen Niederschlag, weniger aber in der Bewusstseinsverfassung der Nation. Die politischen Eliten haben „die liberale Systemkonstruktion“, wie Wolfgang Mantl so schön formulierte, 1918 und 1945 zum „Gravitationszentrum der Verfassungsgebung“ gemacht,¹⁶ aber das Volk weiß davon wenig, weil die Eliten zu wenig liberal waren und bis heute keine Tradition der Revolution 1848 gepflegt wird¹⁷. 1918 war rechtlich als Bruch der Rechtskontinuität eine Revolution, wurde aber nur von den Sozialdemokraten als Revolution gesehen. In der Umgangssprache war es der „Umbruch“.

Die Fortsetzung der Monarchie in der Republik geht bis an die Spitze des Staates. Der Bundespräsident ist zwar kein Kaiser in der Republik,¹⁸ die Wahl, die Absetzbarkeit und die Verantwortlichkeit sind typisch republikanisches Gedankengut. Der Kaiser ist republikanisiert. Aber viele Aufgaben des Bundespräsidenten gleichen denen des Monarchen bis aufs Wort. Typisch monarchische Rechte sind die Gnadenrechte. Eine Fortsetzung der Monarchie in der Republik liegt auch im Einstimmigkeitsprinzip der Bundesregierung.¹⁹ In den „Bundesministern“ und „Bundesministerien“ setzen sich die altösterreichischen „Minister“ und „Ministerien“ fort.²⁰

¹⁶ Wolfgang Mantl, Historische und aktuelle Aspekte der österreichischen Verfassungsentwicklung seit 1918, in: Österreich in Geschichte und Literatur, 1992, H. 6

¹⁷ Beim Neujahrskonzert der Wiener Philharmoniker wird bezeichnenderweise nicht eine Revolutionsmusik gespielt, sondern der Radetzky marsch. Radetzky schlug mit Windischgrätz und Jellacic die Revolution 1848 nieder.

¹⁸ Manfred Welan, Der Bundespräsident. Kein Kaiser in der Republik, Wien-Köln-Graz 1992. Im Hinblick auf die österreichische Nomenklatura, insbesondere im Hinblick auf die verschiedenen Arten von Hofräten und Professoren, ist seine alleinige Zuständigkeit zur Schaffung und Verleihung von Berufstiteln zu nennen. Auch die Präsidialkanzlei ist eine Fortsetzung der monarchischen Kabinettskanzlei in der Republik; außer dem Bundesfinanzgesetz hat sie keine gesetzliche Grundlage.

¹⁹ In der Monarchie war die Einstimmigkeit selbstverständlich, weil die Minister nur der verlängerte Arm des Kaisers waren und der Kaiser in sich nicht uneins sein konnte.

²⁰ Eine Kontinuität besteht auch insofern, als schon in der Monarchie die Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts, nämlich die Verwaltungsgerichtsbarkeit und die Reichsgerichtsbarkeit zum Ministerratspräsidium ressortierten. Heute ist der Bundeskanzler Verfassungsminister und Ressortchef von Verwaltungsgerichtshof und Verfassungsgerichtshof. Eine merkwürdige Kontinuität besteht auch darin, dass beim Verfassungsgerichtshof noch immer eine „dissenting opinion“ nicht vorgesehen ist und dass sich die Mehrheit seiner Mitglieder gegen ihre Einführung ausspricht. Dafür schon Klecatsky in: Der Staatsbürger 1967, F. 13 und Neisser/Schantl/Welan, Betrachtungen zur Judikatur des Verfassungsgerichtshofes (Sammlung 1966), ÖJZ 1968, S. 534.

Fortsetzungen in der Hochkultur sind „die erratischen Blöcke aus der Monarchie, repräsentiert durch Staatsoper, Wiener Philharmoniker und Burgtheater.“²¹

Die wohl wichtigste Kontinuität besteht im Berufsbeamtentum. Dieses hat im Wechsel der verschiedenen Regime für Kontinuität gesorgt. Es verbindet die Elemente der Expertise, der Stabilität und der Kontinuität mit einem besonderen Berufsethos. Die Bundesverfassung baut mehrfach auf der Existenz von Berufsbeamten auf. Das frühe Ingangkommen der Staatsverwaltung auf Bundes- und Landesebene nach 1945, der Wiederaufbau der rechtsstaatlichen Verwaltung, schließlich auch der reibungslose Übergang in die EU und die gute Folgeleistung sind ihr Verdienst.

Die Verwaltung durch Berufsbeamte ist für viele ein „Hort der Demokratie“. Sie ist im Verhältnis zum Bürger ein „Ort der Demokratie“. Denn im Dialog von Bürgern und öffentlich Bediensteten konkretisiert sich Demokratie im Alltag. Allerdings bringt die Modernisierung der Verwaltung vielfach eine Anonymisierung. Die Verwaltungsreformen der letzten Zeit auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene, der sukzessive Abbau der öffentlich Bediensteten – ihre Zahl beträgt nur mehr 13 % im Verhältnis zur Gesamtzahl der Beschäftigten -, die Privatisierungen, Ausgliederungen und Deregulierungen haben auf diesem Bereich den größten Wandel seit der Monarchie nach sich gebracht.²² „Der Bürokratie gegenüber wird von der Politik der traditionelle legalistische Dekretismus durch betriebswirtschaftliche Zielvorgaben, New Public Management und Outputkontrolle ersetzt, alles unter der Zielsetzung einer Ökonomisierung und Kostenreduzierung.“²³

Art. 1 der Bundesverfassung bestimmt in einer weltweit einmaligen Weise: „Österreich ist eine demokratische Republik. Ihr Recht geht vom Volk aus.“ Das Recht ist seit dem Beitritt zur EU anders geworden. Die Bevölkerung ist schon längst anders geworden. Sie ist von 1945 bis zum 21. Jhd. um über zwei Millionen gewachsen und beträgt jetzt über 8 Millionen.

Das alte Österreich war ein Vielvölkerstaat. Er hatte keine Staatssprache. Art. 19 des StGG 1867 bestimmte: „Alle Volksstämme des Staates sind gleichberechtigt und jeder Volksstamm hat ein unverletzliches Recht auf Wahrung und Pflege seiner Nationalität und Sprache“ Die Republik Deutsch-Österreich verstand sich dagegen als

²¹ Oliver Rathkolb, Die paradoxe Republik, Österreich 1945 bis 2005, Wien 2005, S. 425 . Bemerkenswert sei, dass 70 % der Eisenbahnschienen aus der Monarchie stammen.

²² Vgl. dazu Christian Brünner in diesem Band. Bemerkenswerterweise sind bestimmte Titel auch nach dieser Verwaltungsreform geblieben, z.B. der „Hofrat“. Von einer „Republik der Mandarine“ kann man aber nur mehr eingeschränkt sprechen (Vgl. Eva Glück-Manfried Welan, Republik der Mandarine, WipolBl. 1984/1).

²³ Peter Gerlich, Roman Pfefferle, Tradition und Wandel, in: Herbert Dachs, a.a.O. S. 509

Nationalstaat. Sie beschloss 1918 den Anschluss an die deutsche Republik. Das verboten die Alliierten im Staatsvertrag von St. Germain und bestimmten den Staatsnamen Österreich. Gemäß Art. 8 des B-VG 1920 wurde die deutsche Sprache, unbeschadet der den sprachlichen Minderheiten eingeräumten Rechte, die Staatssprache der Republik. Die Staatsverträge von St. Germain 1919 und von Wien 1955 garantieren den Schutz der Minderheiten. In der Staatszielbestimmung 2000 bekennt sich die Republik (Bund, Länder und Gemeinden) „zu ihrer gewachsenen sprachlichen und kulturellen Vielfalt, die in den autochthonen Volksgruppen zum Ausdruck kommt. Sprache und Kultur, Bestand und Erhaltung dieser Volksgruppen sind zu achten, zu sichern und zu fördern.“

Diese Selbstverpflichtung betrifft nur die in Österreich anerkannten Volksgruppen,²⁴ nicht die viel größere Zahl der Zuwanderer. Sie ließen die Bevölkerungszahl wachsen: Nach 1945 durch die sogenannten Volksdeutschen, 1956 durch Flüchtlinge aus Ungarn, 1968 aus der Tschechoslowakei, in den 80er Jahren aus Polen, ab 1990 aus dem zerfallenden Jugoslawien usw. Schon seit den 70er Jahren trugen Gastarbeiter und ihre Familien zum Wachstum bei.

Österreich wurde aus einem Auswanderungsland zum Einwanderungsland. Die Umgangssprachen der Immigranten sind: türkisch (185.000), serbisch (180.000), kroatisch (130.000), polnisch (65.000), bosnisch (35.000), chinesisch (30.000), makedonisch (15.000) usw.²⁵ Die Immigrantenfrage wurde zur neuen sozialen Frage. Eine große öffentliche Diskussion mit Nachhaltigkeit fand bis heute nicht statt.

Österreich war einmal ein katholisches Land. Heute bekennen sich nur mehr rund zwei Drittel der Bevölkerung zum katholischen Glauben. Es gibt keine Volkskirche mehr. Rund ein Dutzend Religionsgesellschaften sind gesetzlich anerkannt²⁶ Zu ihnen gehört schon seit 1912 der Islam. Er umfasst die zweitgrößte Gruppe von Gläubigen (rd. 400.000).

War noch 1962 ein Wahlslogan: „Katholiken wählen Katholiken“ möglich, so ist das seit den 70er Jahren unmöglich. Zu sehr ist die Säkularisierung fortgeschritten, zu

²⁴ Sprachen der nach dem Volksgruppengesetz anerkannten Volksgruppen sind: ungarisch (40.600), slowenisch und windisch (25.500), burgenland-kroatisch (20.000), tschechisch (17.800), slowakisch (10.250), romanes (6.300).

²⁵ In Wien allein leben Menschen aus rund 150 Staaten.

²⁶ Dazu gehören auch die evangelische Kirche A. und H.B., die griechisch-orientalische Kirche, die altkatholische Kirche, die armenisch-apostolische Kirche in Österreich, die syrisch-orthodoxe Kirche in Österreich, die Methodistenkirche, die Kirche Jesu Christi der Heiligen der letzten Tage (Mormonen), die neuapostolische Kirche in Österreich, die israelitische Religionsgesellschaft und die österreichische buddhistische Religionsgesellschaft. Bei der katholischen Kirche geht man von einer „historischen Anerkennung“ aus.

viele Probleme sind innerhalb der Katholischen Kirche entstanden. Seit der NS-Herrschaft ist ein Kirchenbeitrag zu entrichten, was manche zum Austritt aus der Katholischen Kirche motiviert.

2. Verfassung und Parteien – Institutionen und Symbole von Kontinuität und Wandel

1945 spricht man von der „Stunde null“. Sie brachte das Ende des Krieges, die Befreiung von der nationalsozialistischen Herrschaft durch die Alliierten, den Beginn ihrer 10jährigen Besetzung in der Art eines Kollektivprotektorates, vor allem aber die Wiedererrichtung der Republik Österreich: Sie erfolgte nicht durch Gruppen des Widerstands, sondern durch Parteien, nämlich SPÖ, ÖVP und KPÖ. Sie bildeten die provisorische Staatsregierung. In ihrer Unabhängigkeitserklärung vom 27. April 1945 wurde der 1938 „erzwungene Anschluss“ für „null und nichtig“ erklärt. Unter Berufung auf die Moskauer Deklaration 1943 wurde die Wiederherstellung der Republik Österreich „im Geist der Verfassung von 1920“ verkündet.

So begann die Stunde null nicht mit einer Diskussion über eine neue Verfassung. Sie wurde zwar von den Alliierten und den Kommunisten erwartet, man begann aber mit der Rückkehr in die Bundesverfassung 1920 i. d. F. 1929. Die Stunde null begann also mit Kontinuität. Renner, erster Kanzler der Ersten Republik, erster Kanzler 1945, sprach von der „Zweiten Republik“. Das Wort bürgerte sich ein, obwohl es vom Standpunkt der Kontinuität und Identität durch das B-VG nur eine Republik gibt. „Zweite Republik“ bedeutete aber doch einen Wandel. Damit ist nicht eine Strukturreform gemeint, sondern eine Mentalitätsreform: Österreich sollte „österreichisch“ werden. Es wurde es auch in Distanz zum Deutschtum von früher. Die Mentalitätsreform ging aber weiter: Die Bürgerkriegsparteien der Ersten Republik wurden als SPÖ und ÖVP Koalitionsparteien in Permanenz. Der Klassenkampf mutierte zur Sozialpartnerschaft.

Der Parteiengegensatz hatte sich in der Ersten Republik mit wirtschaftlichen, sozialen, regionalen und religiösen Gegensätzen gedeckt. Die „Lagermentalität“ war zur Tradition geworden. Von den drei Lagern, dem christlich-konservativen, dem sozialistischen und dem deutschnationalen, hatten zwei in sich geschlossene versäulte Subgesellschaften gebildet, deren Spitze die jeweilige Partei bildete. Auch in der Zweiten Republik setzte sich die Lagermentalität fort, aber mit der Kooperation der Eliten der beiden Lager.

Nachdem die Kommunisten 1947 aus der Koalition ausgeschieden waren, wurden die beiden Großparteien ÖVP und SPÖ in ständiger Koalition unter den vier Besatzungsmächten faktisch die Verfassungsorgane. Aufgrund ihrer Mehrheit waren sie Verfassungsgesetzgeber, Gesetzgeber, Regierung, Verwaltung und zum Teil auch Gerichtsbarkeit. Sie nisteten und richteten sich in der alten Verfassung ein, weil es

sich aus der Lage ergeben hatte und weil sie es mit ihr gegenüber den Alliierten und den Kommunisten leicht hatten. So entstand im Laufe der Jahre und Jahrzehnte eine Realverfassung mit eigenen Regeln. Die Rechtsverfassung wurde im großen und ganzen formal eingehalten. Verfassungsgesetze bedurften der Genehmigung des Alliierten Rates.

Die weitgehende Verstaatlichung der Gesellschaft in der Nachkriegszeit war eine Verparteilichung. Die totalitäre Tendenz der beiden Großparteien, sich jedes organisierte Interesse einzuverleiben, führte dazu, dass man nicht nur von einem Parteienstaat, sondern sogar von einer „Parteiengesellschaft“ sprach.²⁷

Die „Überstrukturen und Überfunktionen“ von ÖVP und SPÖ wurden durch die ihnen nahestehenden Großverbände verstärkt. Der Parteienstaat hatte sich so „von Anfang an ein zweites Leben geschaffen, auf das er ausweichen konnte.“²⁸ Die Verbände boten durch ihre Realpolitik oft mehr Gewähr für Lösungen als die Parteien. Der von den Sozialisten dominierte, als Verein konstituierte und durch Betriebsratswahlen legitimierte Österreichische Gewerkschaftsbund und die Bundeswirtschaftskammer als öffentlich-rechtlicher Dachverband über die seit dem 19. Jhd. bestehenden Handelskammern, in der der Österreichische Wirtschaftsbund als Teilorganisation der ÖVP die entscheidenden Positionen durch Kammerwahlen erreichte, wurden zu den Säulen der Sozialpartnerschaft. Diese beiden Verbände, ergänzt durch die SPÖ-dominierten Arbeiterkammern und durch die vom ÖVP-Bauernbund beherrschten Landwirtschaftskammern bildeten das Netzwerk der Sozialpartnerschaft. Abgesehen von Löhnen und Preisen behandelte sie alle möglichen Bereiche. „Sie bestärkte die zentripetale Kultur der Konkordanz- und Konsensdemokratie, die an die Stelle der zentrifugalen Konfliktdemokratie der Ersten Republik getreten war. Sie wurde zum zweiten institutionellen Gefüge, das die beiden großen Lager aneinander band.“²⁹ Sie war „Ersatzregierung“ für den Fall, dass sich die Großparteien nicht einigen konnten, aber auch „Nebenregierung“. Auch als es von 1966 – 1970 und von 1970 – 1983 zu Einparteienregierungen kam, funktionierte die Sozialpartnerschaft. Sie war die Fortsetzung der großen Koalition mit anderen Mitteln.

Die Gründe, deretwegen in Europa nach dem Zweiten Weltkrieg neue Verfassungen entstanden, waren auch und gerade nach zwei unterschiedlichen Diktaturen, der

²⁷ Anton Kofler, Parteiengesellschaft im Umbruch, Wien-Köln-Graz 1985

²⁸ Anton Pelinka, Vom Glanz und Elend der Parteien, Struktur- und Funktionswandel des österreichischen Parteiensystems, Innsbruck-Wien-Bozen 2005, S. 15

²⁹ Pelinka a.a.O. S. 44

Dollfuss- und Schuschnigg-Diktatur einerseits und der Hitler-Diktatur andererseits in Österreich vorhanden. Aber die politischen Eliten wussten genau, was sie taten und warum sie es taten. Sie wurden durch diesen Rückgriff, wenn auch nicht souverän, so doch weitgehend autonom. Niemand konnte auf diese Verfassung Einfluss nehmen, die Alliierten nicht und schon gar nicht die KPÖ. Niemand kannte diese Verfassung so gut wie die beiden Parteien, hatten diese sie doch gemeinsam beschlossen. Durch die Rückkehr in die alte Verfassung wurden auch die in der Unabhängigkeitserklärung zum Ausdruck kommenden Theorien von Österreich als Opfer Hitlers und von der Okkupation durch Hitler-Deutschland gestützt.

Man setzte mit der Verfassung der demokratischen Republik dort fort, wo sie 1933 geendet hatte. Die übrige Rechtsordnung knüpfte an jenen Rechtszustand an, der bis zur Besetzung Österreichs durch das Deutsche Reich 1938 bestanden hatte. Auch die nachher erlassenen Rechtsnormen wurden in Geltung gesetzt, sofern sie nicht mit dem Bestand eines freien und unabhängigen Staates Österreich oder mit den Grundsätzen einer echten Demokratie unvereinbar waren, dem Rechtsempfinden des österreichischen Volkes widersprachen oder typisches Gedankengut des Nationalsozialismus enthielten. Während also verfassungsrechtlich Diskontinuität entstand, aber doch auch Kontinuität bestand, bestand in Bezug auf die Bereiche des Rechts unterhalb und außerhalb des Verfassungsrechts Kontinuität, allerdings mit bestimmten Diskontinuitäten. Das Wiedererstehen Österreichs als Rechtsproblem wurde von den Staatsjuristen rechtstechnisch meisterhaft gelöst. Rechtsethisch muss man differenzieren:

„Sicher hat die bewusste Loslösung Österreichs von Deutschland, das politische Hauptziel der Alliierten in der Moskauer Deklaration 1943, die „Externalisierung“ der moralischen Aspekte des NS-Problems einschließlich der gesamten Wiedergutmachungsthematik gefördert.“³⁰

Andererseits betont Gerald Stourzh: „Hätte Österreich nicht den Status des befreiten Landes reklamiert, wozu die Moskauer Erklärung die Chance bot, sondern sich als besiegte und eroberte Summe der Donau- und Alpengaue, als besiegte „Ostmark“, empfunden, dann wäre Österreich in der Tat nichts anderes als einer von drei bzw. seit 1990 von zwei deutschen, aus der Konkursmasse des Großdeutschen Reiches hervorgegangenen Staaten. Nie hätte sich jenes Bewusstsein der österreichischen Eigenständigkeit oder Identität entwickeln können, das ein halbes Jahrhundert später so selbstverständlich erscheint.“³¹

³⁰ Gerald Stourzh, 1945 und 1955: Schlüsseljahre der Zweiten Republik. Gab es die Stunde null? Wie kam es zu Staatsvertrag und Neutralität?, Studienverlag Innsbruck 2005, S. 60

³¹ Stourzh a.a. O: S: 61

Stourzh beklagt aber das Fehlen der moralischen Einsicht, „dass Scham für die Untaten von Landsleuten auf Seiten jener angebracht sein kann, bei welchen individuelle Schuld nicht vorliegt.“

Österreich hatte gegen 700.000 NSDAP-Mitglieder Entnazifizierungsmaßnahmen zu setzen. Das Verbotsgesetz betraf rd. 540.000, das Kriegsverbrechergesetz regelte die strafrechtliche Verfolgung. Über 23.000 Verfahren wurden nach diesen Gesetzen durchgeführt. 13.600 Schuldsprüche ergingen, 30 Todesurteile wurden vollstreckt. Das Wahlrecht wurde bis 1949 aberkannt.

Mehr und mehr kam es aber zur Integration der „Ehemaligen“, insbes. in den Parteien, vor allem aber im Verband der Unabhängigen (VdU) 1949, einer neuen Partei, der Vorläuferin der FPÖ.

Noch mehr als die große Verfassungsdebatte fehlte die große Debatte über Österreich in der NS-Zeit. Sie fand lange nicht statt. Nachdem auf österreichischen Antrag 1955 mit Wissen und Willen der vier Alliierten der sogenannte Verantwortlichkeitspassus in der Präambel des Staatsvertrages fallen gelassen worden war, wurde erst recht ein Schlussstrich unter die Vergangenheit gezogen. Der Wandel dieser „Schlussstrichmentalität“ erfolgte erst Mitte der 80er Jahre, vor allem im Zusammenhang mit dem Fall Waldheim. Zu diesem Wandel hat besonders die jüngere Historikergeneration beigetragen.³² Die Zeitgeschichte hat bewusst gemacht, dass es keinen Schlussstrich unter die Vergangenheit gibt.³³

Aber erst in den 80er und 90er Jahren änderte sich die öffentliche Meinung. Der Feststellung der moralischen Verantwortung folgten, wenn auch zögerlich, politische Maßnahmen in materieller Hinsicht. Aber ohne Druck von außen – die Weltöffentlichkeit war seit dem Fall Waldheim auf Österreich aufmerksam geworden –, wären wohl die Maßnahmen so nicht erfolgt. Eine von der Bundesregierung 1998 eingesetzte Historikerkommission hatte den gesamten Komplex Vermögensentzug während der NS-Zeit sowie Rückstellungen bzw. Entschädigungen sowie wirtschaftliche oder soziale Leistungen der Republik ab 1945 zu erforschen.

„Ihren wissenschaftlichen Auftrag hat dieses größte historische Forschungsprojekt der Zweiten Republik ohne Zweifel auf beeindruckende Weise erfüllt; ob sich aus der Arbeit der Kommission allerdings weitergehende vergangenheitspolitische Impulse oder auch nur ein gesteigertes öffentliches Interesse an der Materie ableiten lassen, ist zumindest fraglich.“³⁴

³² Vgl. Ernst Hanisch, Wien: Heldenplatz, in: Transit, Europäische Revue H. 15/1998, S. 120ff

³³ Vgl. Walter Manuschek/Thomas Geldmacher: Vergangenheitspolitik, in: Herbert Dachs u.a. (Hg.), Politik in Österreich, Wien 2006, S. 579

³⁴ Walter Manuschek, Thomas Geldmacher a.a.O. S. 587

Jedenfalls dürfte die „Schlussstrichpolitik“ endgültig verlassen worden sein. Nicht nur für Historiker ist die Vergangenheit und damit auch die Vergangenheitspolitik ein weites Land geworden. Ob aber hier wirklich ein großer Wandel vorliegt, wird immer wieder zu fragen sein.

Nicht nur die große Vergangenheitsdiskussion fehlte lange in der Zweiten Republik. Eine große Verfassungsdiskussion fand überhaupt erst in den ersten Jahren des 21. Jhdts. statt. Das Politische außerhalb der Verfassung hatte sich wesentlich verändert; das Verfassungsrecht in seiner Gesamtheit hatte sich wesentlich verändert; das Politische in der Verfassung blieb rechtlich gleich: das Regierungssystem. Es ist dem Regierungssystem der Weimarer Verfassung 1919 nachgebildet. Ernst Fraenkel stellte fest, dass die Weimarer Republik an einem Geburtsfehler gelitten habe, an dem sie zugrunde gegangen sei. Unsere Verfassung leidet an demselben Fehler. Sie funktioniert aber mit den gleichen Strukturdefekten über ein halbes Jahrhundert.

Das mit einem demokratischen System verbundene politische Problemgefüge ist von der Verfassung unzweckmäßig gelöst:

Ein Proporzwahlssystem ist mit einer Gewaltenverbindung nach britischem Muster gekoppelt und darauf ist ein volksgewählter Präsident aufgepfropft. Jedes dieser System hat besondere Konsequenzen. Seit den 60er Jahren des vorigen Jahrhunderts wurden die Strukturdefekte diagnostiziert.³⁵ Das Wahlvolk kann nur Parteien wählen, auf deren Koalitionstaktik es keinen oder wenig Einfluss hat. Es kann die Proportionen im Parlamentsproporz ändern, aber nicht bestimmen, wer regieren und wer in die Opposition gehen soll. Die Wettbewerbssituation, der die Parteien unterliegen, wird in die Regierung hineingetragen und auch dort ausgespielt. Als Regierungsspitzen müssen die Parteiführer zusammenarbeiten, als Parteispitzen müssen sie gegeneinander arbeiten.

Die von Karl Loewenstein so bezeichnete Weimarer Lösung als „Quadratur des Zirfels zwischen westlichem Parlamentarismus und amerikanischem Präsidialismus“ ist in unserer Verfassung allerdings etwas anders konstruiert³⁶ als in der Weimarer Verfassung und wurde von ÖVP und SPÖ ganz anders realisiert als in der Weimarer Republik. Außerdem befließigten sich die Präsidenten im großen und ganzen einer

³⁵ Vgl. z.B. Anton Pelinka, Manfred Welan, Demokratie und Verfassung in Österreich, Wien-Frankfurt-Zürich 1971 unter Hinweis auf einen der Väter der österreichischen Politikwissenschaft, nämlich Gustav Kafka; dies. Austria Revisited, Demokratie und Verfassung in Österreich, Wien, 2001

³⁶ Manfred Welan, Der Bundespräsident im System der österreichischen Bundesverfassung, FS 75 Jahre B-VG, Wien 1995, S. 657

„Haltung der Zurückhaltung“ in ihrer Amtsausübung. Aber das ist Konvention, nicht Konstitution.³⁷ Die Zweite Republik wurde nicht die Weimarer Republik. Die Konzeption des B-VG war zwar „Weimar“, der Kontext aber war „Wien“. Das Recht war ähnlich, die Realien waren anders. Trotz des Proporzwahlrechts entstand nach 1945 bis in die 80er Jahre eine Zweiparteienherrschaft, die geradezu nach einem Mehrheitswahlrecht rief.³⁸ Trotz der immer wiederkehrenden Diskussionen gehört aber das Proporzwahlrecht auf fast allen Ebenen zur großen Kontinuität.

Bei unverändertem Verfassungsrahmen haben sich folgende Regierungsformen verwirklicht: die Allparteienregierung der unmittelbaren Nachkriegszeit, die große Koalition ÖVP-SPÖ bis 1966, die Alleinregierung der ÖVP 1966 bis 1970, die Alleinregierung der SPÖ als Minderheitsregierung 1970/71, die Alleinregierungen der SPÖ mit absoluter Mehrheit von 1971-1983, die kleine Koalition SPÖ und FPÖ von 1983-1986, die Koalition von SPÖ und ÖVP 1986-2000, die kleine Koalition ÖVP und FPÖ bzw. BZÖ 2000-2006, die Koalition SPÖ und ÖVP seit 2006.

Integrations- und Problemlösungskapazität dieser Regierungsformen waren verschieden. Latente Koalitionskrisen führten zu Regierungskrisen. Aber die Wahlen änderten meist nur die Proportionen, der Proporz blieb. Zunächst ließ das Duopol der Macht von ÖVP und SPÖ die Unfähigkeit zur Opposition und die Ohnmacht einer Opposition bewusst werden. Später wurde immer deutlicher bewusst, wie schwierig das Regieren durch den Zwang zum Konsens in der einstimmig beschließenden Bundesregierung ist. Krisen und Regierungsbildungen zeigten die Strukturdefekte auf, führten aber nicht zu einer Änderung des politischen Kerns der Verfassung.

Die verschiedenen Regierungsformen lassen die Verfassung jeweils in einem anderen Licht erscheinen, weil sie je anders funktioniert. In einer großen Koalition mit Zweidrittelmehrheit ist praktisch die Gewaltentrennung aufgehoben, in einer Minderheitsregierung funktioniert die Gewaltentrennung wie im Lehrbuch und in einer Regierung mit einfacher Mehrheit im Parlament wird bewusst, wie viel selbst eine kleine Mehrheit politisch machen kann. Die Verfassung setzt nämlich trotz der Grundrechte und der vielen Zielbestimmungen, die alle in der Zweiten Republik geschaffen wurden, - auch ein „Wandel“³⁹ - relativ wenig Schranken. Deshalb kann man in solchen

³⁷ Manfred Welan, Das österreichische Staatsoberhaupt, 3. Aufl., Wien 1997

³⁸ Vgl. dazu vor allem Klaus Pojer, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht, Wien-Köln-Graz, 2001

³⁹ Das B-VG war eine Spielregelverfassung. Im Laufe der Zweiten Republik wurde aus dieser „Verfassung ohne Entscheidung“ eine Verfassung mit vielen Entscheidungen. Zunächst wurde sie insbes. durch Verbots- und Nationalsozialistengesetz und durch den Staatsvertrag 1955 im Sinne ei-

Zeiten auch am meisten Reformen durchsetzen. Das geschah sowohl in der Ära Kreisky als auch und noch mehr in der Ära Schüssel.

1975 erreichten Stimmenanteil und Parteimitgliedschaft von SPÖ und ÖVP Höhepunkte. In diesem Jahr des Höhepunktes des Parteienstaates kam es zum Parteiengesetz. So wenig Regelungen es darin hinsichtlich der Parteien gibt, so ausführlich ist die Parteienfinanzierung geregelt. Wie das unter Kreisky verfeinerte Proporzwahlrecht begünstigte diese Parteienfinanzierung den Wandel vom Zweiparteiensystem zum Vielparteiensystem. Die FPÖ und später die Grünen profitierten mehr als SPÖ und ÖVP. 1975 war der „Wendepunkt des Parteienstaates“. „Von da an ging es bergab.“⁴⁰ Wechselwähler, Grenzwähler, Quereinsteiger und Spitzenkandidaten wurden für die Parteien immer wichtiger. Sie reagierten auf gesellschaftliche Veränderungen. Sie scheuten aber den Übergang zu einem Mehrheitswahlrecht, das eine optimale Verbindung von Partizipation und Effizienz hätte bringen können. Das Wählervolk hätte bei der Wahl die klare Entscheidung darüber, wer regiert und wer opponiert; die Regierungsbildung und die Rolle des Bundespräsidenten, das Regieren und der Regierungswechsel wären vereinfacht worden. Die Verantwortung wäre in das Zentrum der Politik gerückt.⁴¹

In den 70er Jahren beschleunigte sich der soziale Wandel in die Richtung einer entwickelten Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft, später in die Richtung der Informationsgesellschaft. Der Primärsektor wurde kleiner. Alte Sozialmilieus und die damit verbundenen traditionellen Mentalitäten und Loyalitäten schrumpften, die großen Änderungen der Wirtschafts- und Sozialstruktur folgten Änderungen der Weltwirtschaft. Ihnen folgten Änderungen in der Politik.

Die Parteienidentifikation ging in den letzten 30 Jahren um 30 Prozent zurück, die Wahlbeteiligung in den letzten 20 Jahren um 15 Prozent, Spätentscheider und Wechselwähler stiegen auf 20 Prozent an. Die Wählerschaft hatte sich gewandelt. Sie wurde unberechenbar. Die Wahlen sind nicht mehr „Wählen à la Pawlow“. Die junge Wählerschaft wählt anders als die Alten, die Wahlbeteiligung ist niedriger und sie ist differenzierter.

Mit dem Funktionsverlust der großen Parteien, ihren Klientelen Vorteile bei der Verteilung von Lebenschancen zu vermitteln – die Freiheitlichen und die Grünen hatten

ner „streitbaren Demokratie“ durch Verfassungsrecht angereichert. Darüber hinaus wurden ihr ein Dutzend Staatszielbestimmungen aufgepfropft, die in der Staatspraxis wenig Bedeutung haben und systemfremd wirken.

⁴⁰ Anton Pelinka a.a.O. S. 55

⁴¹ Vgl. auch Klaus Pojer a.a.O.

diese Möglichkeit ohnehin wenig – verlor die Parteimitgliedschaft ihre Funktion für die Massen. Früher war man dabei gewesen, um etwas davon zu haben und somit nicht dabei sein zu müssen, jetzt ist man nicht mehr dabei, weil es sich buchstäblich nicht mehr auszahlt. Da Parteien weniger zu bieten haben, werden sie auch weniger nachgefragt.

Aus Weltanschauungs- waren zunächst Allerparteien geworden, nunmehr sind sie Leistungsparteien. Schon lange sind sie nicht mehr Ersatzkirchen und Heimat. Die alten Mentalitäten, insbesondere die Lager- und Obrigkeitsmentalität, lösten sich in Pluralisierung der Lebensstile auf, die Parteien verloren ihre Deutungsmonopole und Narrative.

Waren für die Konfliktdynamik der späten 70er bzw. 80er Jahre die Konflikte zwischen Ökologie und Ökonomie und zwischen materialistischen und postmaterialistischen Werthaltungen charakteristisch – die Fälle Zwentendorf und Hainburg sind Beispiele dafür -, so kam es in den 90er Jahren zu Spannungsverhältnissen zwischen Modernisierungs- und Systemgewinnern einerseits und Modernisierungsverlierern und Systemverdrossenen andererseits. Breite, Tiefe und Tempo des gesellschaftlichen Wandels führten zu neuen Widersprüchen, die als politische Modernisierungskonflikte interpretiert wurden.⁴²

Die Bindungs- und Anziehungskraft der Großparteien nahm ab, neue und andere Parteien entstanden, das Parlament wurde lebendiger. Bürgerinitiativen hatten Erfolge. Aus schlafendem Verfassungsrecht wurde lebendiges: die direkte Demokratie, insbesondere das Volksbegehren wurde lebendig, auch wenn es manchmal Verbände- oder Parteibegehren war, der politische Gebrauch der Freiheitsrechte hat sich durchgesetzt.

Die alte Zivilgesellschaft war eine Parteien- und Verbände-gesellschaft gewesen. Die neue ist eine von Parteien und Verbänden emanzipierte Gesellschaft, in der die Menschen ihre Angelegenheiten selbst in die Hände nehmen.

Die Massenmedien übernahmen von Koalition und Sozialpartnerschaft die „Midasrolle“: Was sie angreifen, wird Politik. Diese Entwicklung hatte sich schon in den 60er Jahren abgezeichnet. Das Rundfunkvolksbegehren 1964, das erste Volksbegehren der Republik, führte zu einem staatlichen Monopolbetrieb mit einem hohen Maß an Autonomie. Die Parteizeitungen, die mit den Zeitungen der Alliierten nach dem Be-

⁴² Fritz Plasser, Politische Modernisierungskonflikte in den 90er Jahren, Wandlungen – Brüche – Dynamiken, in: Gesellschaft für politische Aufklärung (Hg.), Zur politischen Kultur Österreichs (Diss.), Kontinuitäten und Ambivalenzen, Innsbruck 1994.

ginn der Zweiten Republik eine ideologische Vielfalt von Meinungen im Pressebereich gewährleistet – ähnlich war es zu dieser Zeit auch im Rundfunk – gerieten schon in den 60er Jahren in die Krise. „Die Gesetze der dem Markt überantworteten Medien erlauben es offenkundig auf Dauer nicht, dass Verbände oder Parteien maßgeblich und direkt steuernd eingreifen.“⁴³

Waren früher Parteien und Verbände intermediäre Organe zwischen Politik und Gesellschaft, so sind es heute v.a. die Medien. Sie artikulieren die politischen Bedürfnisse und sie definieren Politik, indem sie Themen und Probleme auswählen. Sie entscheiden darüber, was in das politische System eingegeben wird und von den Akteuren wahrgenommen wird. Wer Politik machen will, braucht die Medien, und wer die Medien braucht, muss sich auf ihre Logik einlassen und entsprechend Politik inszenieren. Der politische Wettbewerb findet in den Medien und durch die Medien statt.⁴⁴

Die Notwendigkeit, Medien zu nutzen, führt zu einer Dramatisierung der Politik. Politik nimmt Showbisscharakter an. Die Akteure wurden zu Schauspielern. Während die Medien in den Bundesländern weitgehend auf die politischen Führungen in der Landeshauptstadt ausgerichtet sind, ist die Situation in Wien gleichzeitig zentraler und komplexer. Die größte Tageszeitung und die nach wie vor vorhandene Dominanz einer Fernseh- und Rundfunkanstalt reduzieren die Medienvielfalt. Diese Konzentration auf zwei Medien bedeutet einen besonderen Strukturwandel der Öffentlichkeit. Die Mediatisierung von Politik bedeutet diesbezüglich eine Reduktion von Pluralität. Dies kann dazu führen, dass das Mehr an Zivilgesellschaft populistisch primitiviert wird. Öffentlichkeit wird simplifiziert.

Dagegen bedeutet die Feminisierung der Politik in Österreich, dass sich alle Parteien um „Frauenthemen“ bemühen, Frauen in allen Parteien vertreten sind und Akteurinnen durch unterschiedliche, ja gegensätzliche Themen mobilisieren. Die Parteien haben darüber keine Kontrolle mehr. Dieser Wandel wird bleiben.

Das Motto „Weniger Staat, mehr privat“ wurde schon in den 80er Jahren von ÖVP-Kreisen um Schüssel propagiert. Unter Kanzler Vranitzky wurde der Prozess der Privatisierung ab Mitte der 80er Jahre begonnen. Die Krise der verstaatlichten Industrie und die Probleme der verstaatlichten Großbanken wurden durch sie gelöst. Ähnli-

⁴³ Pelinka a.a.O. S. 73

⁴⁴ Fritz Plasser, Medienzentrierte Demokratie. Die „Amerikanisierung“ des politischen Wettbewerbs in Österreich, in: Anton Pelinka u.a. (Hg.), Die Zukunft der österreichischen Demokratie, Wien 2000, S. 203

ches geschah letztlich 2006 mit der Bank des ÖGB, der Bank für Arbeit und Wirtschaft. Die Parteien waren einmal der Staat. Aber der Staat ist nicht mehr das, was er einmal war. Mit dem Rückzug des Staates von der Gesellschaft im Allgemeinen und mit dem Rückzug des Staates von der Wirtschaft im Besonderen war der Rückzug der Parteien verbunden.

Nach der „Amerikanisierung“ der österreichischen Politik, die sich ab den 70er und 80er Jahren im Wesentlichen in der Personalisierung und Hinordnung auf Spitzenkandidaten äußerte, kam es ab 1995 zusätzlich zur „Europäisierung“ der österreichischen Parteien. Die FPÖ, vor Jahrzehnten noch europafreundlich, blieb die Ausnahme.

Das Jahr 2000 war in mehrfacher Hinsicht ein Wandel, ja ein „Bruch“ im Verfassungsleben.⁴⁵ FPÖ und ÖVP hatten bei der Wahl je 52 Mandate erreicht, die SPÖ 65, die Grünen 11. Die üblichen Konventionen bei der Regierungsbildung wurden letztlich nicht eingehalten und die Konvention, dass die Freiheitlichen unter Jörg Haider insbes. wegen ihrer Einstellung in Fragen der EU und der Ausländer aus der Bundesregierung ausgeschlossen waren, ebenfalls nicht. Bundespräsident Klestil versuchte zwar, nach der Konventionalregel den Chef der mandatsstärksten Partei zum Bundeskanzler zu machen und eine große Koalition zu installieren, aber dieses Konzept blieb ohne Konsequenz. Dann versuchte er eine Minderheitsregierung der SPÖ, eine Präsidialregierung, eine Beamtenregierung, alles misslang ihm.

ÖVP und FPÖ hatten das Gesetz des Handelns an sich gerissen. Sie rechneten damit, dass er rechtlich nachvollziehen müsse, was sie politisch schon vollzogen hatten. So geschah es: Am 4. Februar 2000 wurde das Kabinett Schüssel-Riess-Passer vom Bundespräsidenten ernannt.⁴⁶ Er hatte die Regierung nicht gewollt, aber er ernannte sie, wenn auch widerwillig, weil er keine andere Möglichkeit sah. Manche erwarteten seinen Rücktritt, aber das hätte zur Verfassungskrise geführt. Vorher hatte er allerdings auf die Ministerliste Einfluss genommen und auch das Regierungsprogramm in der Präambel in seinem Sinne formulieren lassen. Schon am 31. Jänner 2000 war es zur historisch einmaligen Demarche der anderen 14 EU-Mitgliedsstaaten gekommen. Sie froren ihre bilateralen Kontakte zu Österreich ein. Die Sanktionen der 14 wurden nach einiger Zeit aufgehoben und die Entwicklung

⁴⁵ Heinz Mayer, Verfassung im Spannungsfeld politischer Interessen in der Zweiten Republik, Innsbruck-Wien-Bozen 2005, S. 45

⁴⁶ Bemerkenswerterweise bürgerte sich – besonders in den Medien – seitdem der Ausdruck „Angelobung“ ein, obwohl der politisch-rechtlich relevante Akt die Ernennung ist und die Angelobung den Abschluss des Vorganges darstellt.

normalisierte sich. Die nächsten Regierungsbildungen gingen wieder unter Einhaltung der bewährten Konventionsregeln vor sich.⁴⁷

Die ÖVP/FPÖ-Regierung trat im Jahr 2000 mit dem Programm an, den schon unter Vorgängerregierungen eingeleiteten Paradigmenwechsel zu einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik zu vollziehen. „Die ausgabenseitige Sanierung der öffentlichen Haushalte (Nulldefizit) und das Bekenntnis zu einer konsequenten Standortssicherungspolitik durch Liberalisierung, Privatisierung, Kostenentlastungen und Flexibilisierung bildeten die Eckpfeiler.“⁴⁸ Freilich wurde das Konzept nicht ganz konsequent durchgehalten. Aber die von der großen Koalition unter Vranitzky eingeleitete Politik der Privatisierung, Liberalisierung und Flexibilisierung wurde forciert fortgesetzt. In der Sozialversicherung wurde insbesondere durch die Reform der Pensionsversicherung ein Bruch mit dem tradierten System gesetzt. „Die Regierung hat den Verbändestaat zurückgedrängt - und damit vordergründig den Parteienstaat gestärkt. Denn der Zugriff auf führende Funktionen in der Sozialversicherung ist nun weniger in den Händen der Wirtschaftsverbände, also der Sozialpartner und mehr in den Händen der regierenden Parlamentsmehrheit – also von Parteien.“⁴⁹ Das SPÖ-„Pensions-Volksbegehren“ und das „Sozialstaatsvolksbegehren“ blieben mehr oder weniger erfolglos. Wie seinerzeit in der Ära Kreisky wurde erkannt, dass die Verfassung auch einer einfachen Mehrheit einen großen Handlungsspielraum einräumt. Auf der Ebene des politischen Entscheidungsprozesses wurde in der Ära Schüssel die Sozialpartnerschaft zu einem Auslaufmodell.⁵⁰ Trotzdem reflektiert die politische Struktur der großen Wirtschaftsverbände nach wie vor eine Welt von Gestern, in die weder Freiheitliche noch Grüne einzudringen vermochten.

Wenn Parteien heute nur mehr als Dienstleistungsunternehmen wahrgenommen werden, müssen sie als Regierung besondere Leistungskapazität entfalten. Das verlangt besondere Wahlversprechen. Diese werden im Wahlkampf oft so ausgegeben, als ob eine Partei die absolute Mehrheit erreichen könnte. Der Wahlakt hat also eine „utopische“ Regierungspolitik zum Gegenstand, nämlich jene, welche die gewählte

⁴⁷ M. Welan, Regierungsbildung und B-VG, in: Stefan Hammer u.a. (Hg.), Demokratie und sozialer Rechtsstaat in Europa, Festschrift Theo Öhlinger, Wien 2004, S. 434; ders./Bernhard Moser, Regierungsbildung 2006/2007, Diskussionspapier DP-21-2007, Institut für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Universität für Bodenkultur Wien, 2007

⁴⁸ Obinger-Talos, Sozialstaat zwischen Kontinuität und Umbau, Wiesbaden 2006, S. 215

⁴⁹ Pelinka a.a.O. S. 75

⁵⁰ Obinger-Talos, a.a.O. S. 226

Partei allenfalls betreiben würde, wenn sie die absolute Mehrheit hätte. Das wurde zuletzt im Wahljahr 2006 von der SPÖ bewiesen.⁵¹

Die Verfassung wurde in der Zweiten Republik ein besonderes Regierungsinstrument. Regieren heißt auch Recht produzieren. Die Parteien fertigen Recht, um sich zu rechtfertigen. SPÖ und ÖVP waren meist Verfassungspartner mit Zweidrittelmehrheit, auch wenn sie nicht Regierungspartner waren. Und da alles Verfassungsrecht werden kann, wenn es nur mit dieser Mehrheit beschlossen und so bezeichnet wird, wurde alles, was opportun schien, als solches beschlossen. Die Bundesverfassung als Stammgesetz allein wurde in den letzten Jahrzehnten regelmäßig einige Dutzend Male pro Jahr geändert. Dazu kamen Dutzende von Gesetzen und Staatsverträgen im Verfassungsrang sowie Hunderte von Verfassungsbestimmungen in einfachen Gesetzen, Staatsverträgen und Verträgen zwischen Bund und Ländern. Verfassungsrecht wurde eine flüssige, zersplitterte Rechtsmasse. Es umfasst mehr als 2000 Seiten Text und gegen 1400 spezielle Verfassungsregelungen. Es gibt wahrscheinlich wenige Staaten der Welt, die so viel Verfassungsrecht haben wie Österreich. Es ist durch Kasuistik und Detailliertheit charakterisiert. Es ähnelt Verwaltungsrecht. Die „Verwaltungsmäßigkeit der Verfassung“ hängt mit der Tradition eines Verwaltungsstaates zusammen. Die „Verfassungsverwaltung“ hat eine Neigung zur „Verwaltungsverfassung.“ Dazu kam das Misstrauen der Verfassungspartner und ihre Sicherheitsideologien. Vor lauter Masse gibt es keine Verfassung. „Verfassungsrecht wird so zu einer bloßen spezifischen Rechtssatzform (Rechtsquellentypus), deren Eigenheit sich eben darin erschöpft, mit größerer als der „einfachen“ Mehrheit beschlossen zu werden.“⁵² Diese Verfassungspolitik führte zur Entpolitisierung der Verfassung.

Öhlinger hat die entsprechende Rechtstechnik, mit der man Verfassungswidrigkeiten von Gesetzen einfach mit Zweidrittelmehrheit „sanierte“ treffend umschrieben: „Im Extremfall läuft es darauf hinaus, dass man die Verfassung zwar genau, aber nicht ernst nimmt!“⁵³

Dieses opportunistische und instrumentelle Verständnis der Verfassung unterlag langsam einem Wandel, den die Theorie einleitete.⁵⁴ Sie deutete die Bestimmung

⁵¹ Fritz Plasser, Peter A. Ulram (Hg.), Wechselwahlen, Analysen zur Nationalratswahl 2006, Wien 2007

⁵² Theo Öhlinger, Verfassung und Demokratie in Österreich zu Beginn des 21. Jahrhunderts, in: Christian Brünner u.a. (Hg.), Kultur der Demokratie, FS Welan, Wien-Köln-Graz 2002, S. 218

⁵³ Öhlinger, a.a.O. S. 222

⁵⁴ Peter Pernthaler, Der Verfassungskern, Wien 1998

über die Gesamtänderung der Bundesverfassung, was eine Änderung eines Grundprinzips bedeutet, in dem Sinn, dass diese Grundprinzipien eine höhere, selbst den „einfachen“ Verfassungsgesetzgeber bindende Schicht des Bundesverfassungsrechts bilden. Die Rechtsschicht des Bundesverfassungsrechts wurde damit „verdoppelt“. Am 11. Oktober 2001 zog auch der Verfassungsgerichtshof aus diesem Konzept Konsequenzen. Er hob zum ersten Mal eine Bundesverfassungsbestimmung wegen Verfassungswidrigkeit auf (G12/00/2001). Seit damals prüft er auch die Verfassungsmäßigkeit von Verfassungsrecht. Damit ist endlich auch eine Verfassungspartnerschaft von SPÖ und ÖVP als Verfassungsgesetzgeber in Schranken gestellt. Das ist ein Wandel besonderer Art.

Die Neutralität wurde für viele mit Nationalität und Wohlstand identisch. Aber seit dem Ende des Kalten Krieges und dem Zusammenbruch der kommunistischen Regime verlor sie an außenpolitischer Funktion. Innenpolitisch wird sie nicht zuletzt wegen der Mehrheit des Volkes hochgehalten. Aber die Eliten halten die Teilnahme an friedenssichernden militärischen Maßnahmen der UNO entgegen früherer Auffassung für möglich. Die Neutralitätspflichten werden einschränkend interpretiert. Seit dem Beitritt zur EU gilt das immer mehr. Die Verfassung (Art. 23f B-VG) erlaubt so viel an Mitwirkung an der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, dass man „nicht mehr von einer integralen, sondern nur mehr von einer differentiellen Neutralität“ und völkerrechtlich überhaupt nur mehr von „Bündnislosigkeit“ sprechen kann.⁵⁵

Der Text des Neutralitätsverfassungsgesetzes ist gleich geblieben; der Kontext hat sich verändert. Außerdem wurde dem Gesetz durch die Verfassung selbst partiell materiell derogiert.⁵⁶ Vor Jahrzehnten schon schlug Heinrich Schneider vor, über den Sinn unserer Neutralität im Wandel der Zeit nachzudenken. Wir hätten aus ihr einen „Fetisch“ gemacht. Andere sprachen vom „Tabu“ und „Mythos“, Politiker meistens von „höchstem Gut“, „Tradition des Landes“ und „Teil unserer Identität“. So ist es bis heute geblieben. Für einen Kleinstaat bietet diese besondere Neutralität eine größere Souveränität und mehr Handlungsspielraum. Der Neutralitätspatriotismus der Österreicher hat seinen Sinn.

„Hat Österreich eine Verfassung?“ fragte Hans R. Klecatsky schon Mitte der 60er Jahre des vorigen Jahrhunderts. Zur Jahrhundertwende stellte Theo Öhlinger fest: „Österreichs Verfassung ist innerlich und äußerlich eine Ruine.“ Mit anderen Worten: Österreich hat keine Verfassung.

⁵⁵ s. Theo Öhlinger, Verfassungsrecht, Wien 2005, S. 69

⁵⁶ Robert Walter u.a., Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts, Wien 2007, S. 94

Zwischen den Zeiten gab es viele Diagnosen der Verfassung und Therapie- und Reformvorschläge.⁵⁷ Bisher scheiterten alle. Gerade auf dem Gebiet, auf dem Rechtssicherheit herrschen sollte, besteht infolge der Zersplitterung und des Wildwuchses von Normen Rechtsunsicherheit. Durch die Übernahme primären und sekundären Gemeinschaftsrechts, das sogar dem Verfassungsrecht vorgeht, bedarf das Problem dringend einer Lösung. Weiters gibt es in Österreich keinen eigenen in sich geschlossenen Grundrechtskatalog, sondern viele Grundrechtsquellen. Die Grundrechtsordnung im besonderen ist so zersplittert und unübersichtlich, dass man sie „mit Fug und Recht als verfassungsrechtliche Rumpelkammer“ bezeichnen kann.⁵⁸ Am notwendigsten wäre eine Bundesstaatsreform, insbesondere eine Neuordnung der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Reformen der Verwaltungsorganisation, der Kontrollen und des Rechtsschutzes wurden längst vorgeschlagen. Wer die österreichische Verfassungsgeschichte kennt, weiß, dass große Reformen fast immer nur durch Anregungen und Anstöße von außen möglich sind. Das begann 1848 und ist noch immer so. Ohne den Grundrechtskonvent und den Verfassungskonvent der EU wäre es nicht zum Österreich-Konvent gekommen. Durch sie kam es zum großen Konsens. Der Konsens aller Parteien hatte Konsequenzen und leitete den größten Wandel in der Reformbereitschaft der Parteien ein.

Unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers, der Verfassungsminister ist, konstituierte sich im Frühjahr 2003 ein Gründungskomitee des Konvents aus 12 Spitzenvertretern aus allen Parteien. Dieses bestellte ein 7köpfiges Präsidium und den damaligen Präsidenten des Rechnungshofes Fiedler zum Vorsitzenden des Konvents und die 70 Mitglieder. Der Konvent konstituierte sich am 30. Juni 2003, arbeitete in 10 Ausschüssen und beendete am 28. Jänner 2005 seine Sitzungen. Er hatte die Aufgabe, „eine kostengünstige, transparente und bürgernahe Verfassung zu schaffen.“⁵⁹ Trotz umfangreicher Textvorschläge kam eine neue Verfassung mangels Konsens bisher nicht zustande. Präsident Fiedler legte einen von ihm verfassten Entwurf 2005 vor („Fiedler-Entwurf“). Er wurde aber nicht von den Parteien beschlossen.

2007 kam es immerhin zu einem offiziellen Entwurf als ersten großen Schritt, der aus dem Regierungsprogramm die Verfassungsbereinigung, die Einrichtung von Landesverwaltungsgerichten und Kontrollreformen umsetzen will. Eine Wahlrechtsreform wurde schon Verfassungsrecht. Sie betraf v.a. die Herabsetzung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre und die Einführung der Briefwahl.

⁵⁷ Christian Schaller, Demokratie- und Verfassungs(reform)-Diskussion in Österreich 1919-1997, Wien o.J.

⁵⁸ Heinz Mayer, a.a.O. S. 45

⁵⁹ Ludwig Adamovich, Verfassungsreform. Ein gewaltiges Vorhaben. Wien 2005.

3. Felix Austria? – ein Weg zur Freiheit und Wahrheit?

Zweimal wurde die Republik Österreich im 20. Jahrhundert von Großmächten gemacht: 1918 und 1945. Friedrich Heers Feststellung, es gebe kein historisch-politisches Gebilde in Europa, das so sehr „außen gesteuert“ ist wie Österreich, gilt allerdings schon für die Monarchie zumindest seit 1848. Vor allem Verfassungsreformen geschahen bis heute durch „Anstoß“ von außen. Ohne Februarrevolution 1848 in Paris keine Märzrevolution in Wien, Budapest usw. Ohne EU-Konvent kein Österreich-Konvent.

Von der Geburt der kleinen Republik 1918, dem oktroyierten Staatsnamen und Anschlussverbot (1919, 1945, 1955) über internationale Beobachtungen in den 20er Jahren als eine Art Protektorat des Völkerbundes, die kritisch beobachtete Diktatur seit 1933, seit 1936 schon von Hitler-Deutschland abhängig, über Besetzungen und Besatzungen 1938 und 1945 bis zum Staatsvertrag und zur immerwährenden Neutralität 1955, deretwegen Kreisky von einem halbsouveränen Staat gesprochen haben soll, und schließlich bis zum EU-Beitritt setzte sich die Außensteuerung fort.

Das 20. Jahrhundert war für Österreich eines der Brüche und Widersprüche. Die Brüche sind überwunden, Widersprüche blieben. Gerald Stourzh hat in „Vom Reich zur Republik“ die Veränderungen und Konsolidierungen im Österreich-Bewusstsein deutlich gemacht. Der Prozess vom reichischen und kaiserlichen Österreich ging über „Resterreich“ 1918, Deutsch-Österreich, Österreich als zweiten, besseren und daher ersten deutschen Staat, über ein eingedeutschtes Österreich und Nazireich, ein vierfach besetztes Österreich, schließlich zum österreichischen Österreich, nun über in ein europäisches Österreich. Vom Nationalstaat wurden wir Mitgliedsstaat eines Gebildes zwischen Staatenbund und Bundesstaat. Das „Österreichischwerden und -sein“ war das wichtigste und blieb es. „Heute ist der Nationalstolz der ÖsterreicherInnen – auch im internationalen Vergleich – so hoch wie nie zuvor, gleichzeitig aber findet die österreichische Identität noch keinen festen Platz im europäischen Diskursraum.“⁶⁰

1945 kehrte Österreich in die alte Rechtsverfassung zurück, die alten Parteilager lebten wieder auf, die „Zweite Republik“ wurde gegründet. Trotz des Proporzwahlsystems etablierte sich eine langdauernde Zweiparteienherrschaft, die durch die Sozialpartnerschaft verstärkt und durch die Wählerschaft legitimiert wurde.

⁶⁰ Oliver Rathkolb, Die paradoxe Republik, Wien 2005, S. 415

Es ist bemerkenswert, dass 1955 nicht nur der Staatsvertrag und das Neutralitätsverfassungsgesetz entstanden sind, sondern auch das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz. „Längst hat die Neutralität, wie sie 1955 als Magna Charta der österreichischen Identität festgeschrieben wurde (damals wurde der 26. Oktober als Nationalfeiertag festgelegt), tiefe gesellschaftliche Spuren hinterlassen: Als Symbol für sozialstaatlich abgesicherten wirtschaftlichen Aufstieg und vor allem auch Nichteinmischung in militärische Konfrontationen.“⁶¹

Eine konfliktscheue Gesellschaft mit Lager- und Obrigkeitsmentalität verwandelte sich langsam „aus dem langen Schatten des Staates“ (Hanisch) zu einer Zivilgesellschaft, in der aber nicht nur eine Umweltbewegung als Kleinpartei, sondern auch ein Rechtspopulismus mit FPÖ und BZÖ erfolgreich wurde, während das liberale Forum unter Heide Schmidt nur kurz lebendig war. Liberal, aber nicht überall, im Überbau, sozial im Unterbau – das mag der österreichische Grundkonsens sein.

Durch die Erosion der alten Lager und den Verfall der Sozialpartnerschaft verlor die Realverfassung zu Ende des 20. Jhdts. ihre Kraft. Hatte die normative Kraft des Faktischen von 1945 bis in die 80er Jahre geherrscht, so gewann seitdem die faktische Kraft des Normativen an Bedeutung. Die Rechtsverfassung gewann an politischer Bedeutung. Diese Bedeutung wurde aber umso geringer, je mehr seit dem Beitritt zur EU die nationale Souveränität geringer wurde.

So paradox es scheinen mag, der eine Trend verstärkt das B-VG, der andere Trend schwächt es: Der Bedeutungszuwachs der Verfassung ist ein prozeduraler, der Bedeutungsverlust ein substanzieller. Die Verfassung gewinnt im Bereich von „politics“: Die Verfassungsorgane sind innerstaatlich „autonom“ geworden. Sie verliert im Bereich der „policies“: Immer mehr Politik wird auf europäischer Ebene entschieden.⁶²

In den 50er Jahren erreichte das durchschnittliche Volkseinkommen Österreichs etwa ein Drittel des schweizerischen, heute liegt es beinahe gleich hoch. Der EU-Beitritt machte das reiche Österreich noch reicher. Das Geldvermögen privater Haushalte wurde nach der Stabilisierung des Schillings 1952 auf 5 % des Bruttoinlandsprodukts geschätzt, 2004 waren es 130 %. in Verbindung mit europäischem Engagement“ sowie „sinnvoller Zuwanderungspolitik statt xenophober Migrationsabwehr, muss aber angenommen werden.“⁶³ Die Globalisierung im Sinne der ökonomi-

⁶¹ Oliver Rathkolb a.a.O. S. 423

⁶² Anton Pelinka/Manfried Welan, *Austria Revisited, Demokratie und Verfassung in Österreich*, Wien 2001, S. 111

⁶³ Hannes Androsch, *Wirtschaft und Gesellschaft. Österreich 1945 – 2005*, Innsbruck-Wien-Bozen 2005, S. 77

schen Durchdringung und Auflösung der nationalstaatlichen Grenzen durch die kapitalistischen Akteure und der Verlust der souveränen Gestaltungsmöglichkeiten des Nationalstaats durch den Weltmarkt bedeuten auch besondere Chancen. Die Herausforderung: „Förderung von Initiative, Innovation, Investitionen in Sach- und Humankapital und Infrastruktur“ Allerdings muss auch der österreichische Solipsismus überwunden werden. Die Bevölkerung muss über die neuen Herausforderungen aufgeklärt werden.

Aufklärung ist eine Sache der Medien. Da Österreich zu den Staaten mit der stärksten Medienkonzentration gehört, fehlt es diesbezüglich an Vielfalt und Wettbewerb. Monopole sind versucht, populistisch zu agieren.

Obwohl Österreich zweimal von Großmächten geschaffen worden ist und vor allem durch die Alliierten zur Internationalität gezwungen wurde, haben zu wenige Menschen gelernt, sich der Internationalität bewusst zu sein. Die dauernde Neutralität war mit dauernder Integration in die UNO und internationale Organisationen verbunden. Wien wurde UNO-Stadt. Das Bewusstsein einer besonderen geopolitischen Lage zwischen den Blöcken mit der Neutralität als besonderer Nationalität wirkte lange nach. Einerseits gelang es nicht, sich so deutlich wie die Schweiz international zu profilieren, etwa in der Menschenrechts- und Entwicklungspolitik, andererseits wurde Europapolitik mit ihren Herausforderungen und Chancen zu wenig wahrgenommen. „In den letzten Jahren schwankte die Einschätzung der europapolitischen Gestaltungsmöglichkeiten zwischen Minderwertigkeitsgefühl, Ohnmacht und maßloser Überschätzung, wobei sich die Rest-Neutralität, die nach dem Beitritt 1995 völkerrechtlich noch geblieben ist, wieder als Stabilisierungsfaktor erweist und die lauten Rufe nach einer Nato-Mitgliedschaft verklungen sind.“⁶⁴ Der Neutralitätspatriotismus lässt eine „Natrolität“ nicht zu.

Trotz der beiden Weltkriege und vieler Krisen, Brüche und Widersprüche hat Österreich im 20. Jahrhundert Glück gehabt. Die Zweite Republik könnte den Titel „Felix Austria“ tragen. Das Diktum Papst Pauls VI. von der „Insel der Seligen“ war anders gemeint, hat aber einen Beigeschmack von Wahrheit. Vergessen wir die Hilfe von außen nicht, nicht die von Großstaaten, nicht die von Kleinstaat, vergessen wir aber auch die eigenen Leistungen nicht. Henry Anatol Grunwald, der frühere Botschafter der USA in Wien – sein Vater war der berühmte Librettist Alfred Grünwald - schrieb kein Buch über Österreich. Aber wenn er es geschrieben hätte, dann hätte es

⁶⁴ Oliver Rathkolb a.a.O. S. 423

nach seinen Worten geheißen „Felix Austria?“, also „Glückliches Österreich, aber mit einem Fragezeichen“. Was er damit meinte, war, dass die Österreicher sehr viel Grund hätten, glücklich zu sein, dass sie aber oft nicht glücklich wirkten. Meinungsbefragungen sprechen durchaus von Glück und Zufriedenheit.⁶⁵ Die Geschichte der Zweiten Republik war eine glückliche. Vergessen wir aber nicht ihren Sinn als Weg zur Freiheit und Wahrheit.

⁶⁵ Vgl. Rudolf Bretschneider u.a. Maß genommen, Österreich in der Meinungsforschung, Wien 2000.

Literaturverzeichnis:

- ADAMOVIČ, Ludwig: Verfassungsreform. Ein gewaltiges Vorhaben, Wien 2005.
- ANDROSCH, Hannes: Wirtschaft und Gesellschaft. Österreich 1945-2005, Innsbruck-Wien-Bozen, 2005, 77.
- BRETSCHNEIDER, Rudolf u.a.: Maß genommen. Österreich in der Meinungsforschung, Wien 2000.
- ERMACORA, Felix: Österreichische Verfassungslehre I, Wien 1970, 21.
- FUNK, Bernd-Christian: Verfassungsrechtliche Adaptionen/Innovationen des Kleinstaates. Am Beispiel Österreich. In: Arno WASCHKUHN (Hg.): Kleinstaat – Grundsätze und aktuelle Probleme, Vaduz 1993.
- FALKNER, Gerda: Zur „Europäisierung“ des österreichischen politischen Systems. In: Herbert DACHS u.a. (Hg.) Politik in Österreich, Wien 2006, 82.
- FALLEND, Franz: Landesregierung und Landesverwaltung. In: Herbert DACHS (u.a.): Politik in Österreich, Wien 2006, 974ff.
- GERLICH, Peter/PFEFFERLE, Roman: Tradition und Wandel. In: Herbert DACHS u.a. (Hg.), Politik in Österreich, Wien 2006, 509.
- GLÜCK, Eva/WELAN, Manfred: Republik der Mandarine, in: WipoIBI. 1984/1.
- HANISCH, Ernst: Wien: Heldenplatz, in: Transit, Europäische Revue, 1998, H. 15, 120ff
- KLECATSKY, Hans, in: Der Staatsbürger. 1967, F. 13.
- KOFLER, Anton: Parteiengesellschaft im Umbruch, Wien-Köln-Graz 1985.
- LIEBHART, Karin/WELAN, Manfred: Zur österreichischen Staatsidee. In: Andreas KHOL u.a. (Hg.): Österreichisches Jahrbuch für Politik, Wien 1999, 528.
- MANTL, Wolfgang: Historische und aktuelle Aspekte der österreichischen Verfassungsentwicklung seit 1918 in Österreich. In: Österreich in Geschichte und Literatur, 1992, H. 6.
- MANUSCHEK, Walter/GELDMACHER, Thomas: Vergangenheitspolitik. In: Herbert DACHS u.a. (Hg.): Politik in Österreich, Wien 2006, 579, 587
- MAYER, Heinz: Verfassung im Spannungsfeld politischer Interessen in der Zweiten Republik, Innsbruck-Wien-Bozen 2005, 45.
- NEISSER, Heinrich/PUNTSCHER-RIECKMANN, Sonja (Hg.): Europäisierung der österreichischen Politik. Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft, Wien 2002.
- NEISSER, Heinrich/SCHANTL, Gerhard/WELAN, Manfred: Betrachtungen zur Judikatur des Verfassungsgerichtshofes (Sammlung 1966), In: ÖJZ 1968, 534.
- OBINGER/TALOS, Emmerich: Sozialstaat zwischen Kontinuität und Umbau, Wiesbaden 2006, 215
- ÖHLINGER, Theo: Verfassung und Demokratie zu Beginn des 21. Jahrhunderts, In: Christian BRÜNNER u.a. (Hg.): Kultur der Demokratie, Festschrift Welan, Wien-Köln-Graz 2002, 218
- ÖHLINGER, Theo: Verfassungsrecht, Wien 2005, 69.

- PELINKA, Anton: Vom Glanz und Elend der Parteien. Struktur- und Funktionswandel des österreichischen Parteiensystems, Innsbruck-Wien-Bozen, 15.
- PELINKA; Anton/WELAN, Manfred: Demokratie und Verfassung in Österreich, Wien-Frankfurt-Zürich 1971.
- PELINKA; Anton/WELAN, Manfred: Austria Revisited. Demokratie und Verfassung in Österreich, Wien 2001, 111.
- PERNTHALER, Peter: Der Verfassungskern, Wien 1998.
- PLASSER, Fritz: Politische Modernisierungskonflikte in den 90er Jahren. Wandlungen – Brüche – Dynamiken. In: Gesellschaft für politische Aufklärung (Hg.): Zur politischen Kultur Österreichs (Diss.). Kontinuitäten und Ambivalenzen, Innsbruck 1994.
- PLASSER, Fritz: Medienzentrierte Demokratie. Die „Amerikanisierung des politischen Wettbewerbs in Österreich. In: Anton PELINKA (Hg.): Die Zukunft der österreichischen Demokratie, Wien 2000, 203
- PLASSER, Fritz/ULRAM, Peter (Hg.): Wechselwahlen, Analysen zur Nationalratswahl 2006, Wien 2007.
- POJER, Klaus: Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht, Wien-Köln-Graz 2001.
- RATHKOLB, Oliver: Die paradoxe Republik. Österreich 1945 bis 2005, Wien 2005, 415; 425.
- SCHALLER, Christian, Demokratie- und Verfassungs(reform)-Diskussion in Österreich 1919-1997, Wien o.J.
- STEININGER, Barbara: Gemeinden. In: Herbert DACHS (u.a.): Politik in Österreich, Wien 2006, 990ff.
- STOURZH; Gerald. 1945 und 1955: Schlüsseljahre der Zweiten Republik. Innsbruck 2005, 60.
- TRIBUTSCH, Silvia/ULRAM, Peter: Kleine Nation mit Eigenschaften, Wien 2004, 47ff.
- WELAN, Manfred: Der Bundespräsident. Kein Kaiser in der Republik, Wien-Köln-Graz 1992.
- WELAN, Manfred: Das österreichische Staatsoberhaupt, 3. Aufl., Wien 1997.
- WELAN, Manfred: Regierungsbildung und B-VG. In: Stefan HAMMER u.a. (Hg.): Demokratie und sozialer Rechtsstaat in Europa. Festschrift Theo Öhlinger, Wien 2004. 434
- WELAN; Manfred/MOSER, Bernhard: Regierungsbildung 2006/2007. Diskussionspapier DP-21-2007, Institut für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Universität für Bodenkultur Wien, Wien 2007

BEREITS ERSCHIENENE DISKUSSIONSPAPIERE INWE

- DP-01-2004 Alison BURRELL: Social science for the life science teaching programmes
- DP-02-2004 Jože MENCINGER: Can university survive the Bologna Process?
- DP-03-2004 Roland NORER: Die Kompetenzverteilung auf dem Gebiet des Agrarrechts
- DP-04-2004 Leopold KIRNER, Stefan VOGEL und Walter SCHNEEBERGER: Geplantes und tatsächliches Verhalten von Biobauern und Biobäuerinnen in Österreich - eine Analyse von Befragungsergebnissen
- DP-05-2004 Thomas GLAUBEN, Hendrik TIETJE and Stefan VOGEL: Farm succession patterns in Northern Germany and Austria - a survey comparison
- DP-06-2004 Erwin SCHMID, Franz SINABELL: Implications of the CAP Reform 2003 for Rural Development in Austria
- DP-07-2004 Manuela LARCHER: Die Anwendung der Interpretativen Methodologie in der Agrarsoziologie
- DP-08-2004 Erwin SCHMID, Franz SINABELL: Multifunctionality of Agriculture: Political Concepts, Analytical Challenges and an Empirical Case Study
- DP-09-2004 Erwin SCHMID: Das Betriebsoptimierungssystem – FAMOS (**FArM Optimization System**)
- DP-10-2005 Erwin SCHMID, Franz SINABELL: Using the Positive Mathematical Programming Method to Calibrate Linear Programming Models
- DP-11-2005 Manfred WELAN, Die Heimkehr Österreichs - Eine Erinnerung
- DP-12-2005 Elisabeth GOTSCHI, Melanie ZACH: Soziale Innovationen innerhalb und außerhalb der Logik von Projekten zur ländlichen Entwicklung. Analyse zweier Initiativen im Distrikt Búzi, Mosambik
- DP-13-2006 Erwin SCHMID, Markus F. HOFREITHER, Franz SINABELL: Impacts of CAP Instruments on the Distribution of Farm Incomes - Results for Austria
- DP-14-2006 Franz WEISS: Bestimmungsgründe für die Aufgabe/Weiterführung landwirtschaftlicher Betriebe in Österreich
- DP-15-2006 Manfred WELAN: Wissenschaft und Politik als Berufe – Christian Brünner zum 65. Geburtstag
- DP-16-2006 Ulrich MORAWETZ: Bayesian modelling of panel data with individual effects applied to simulated data
- DP-17-2006 Erwin SCHMID, Franz SINABELL: Alternative Implementations of the Single Farm Payment - Distributional Consequences for Austria
- DP-18-2006 Franz WEISS: Ursachen für den Erwerbsartenwechsel in landwirtschaftlichen Betrieben Österreichs
- DP-19-2006 Erwin SCHMID, Franz SINABELL, Markus F. HOFREITHER: Direct payments of the CAP – distribution across farm holdings in the EU and effects on farm household incomes in Austria
- DP-20-2007 Manfred WELAN: Unwissenheit als Grund von Freiheit und Toleranz
- DP-21-2007 Manfred WELAN: Bernhard Moser, Regierungsbildung 2006/2007
- DP-22-2007 Manfred WELAN: Der Prozess Jesu und Hans Kelsen
- DP-23-2007 Markus F. HOFREITHER: The "Treaties of Rome" and the development of the Common Agricultural Policy
- DP-24-2007 Oleg KUCHER: Ukrainian Agriculture and Agri-Environmental Concern
- DP-25-2007 Stefan VOGEL, Oswin MAURER, Hans Karl WYTRZENS, Manuela LARCHER: Hofnachfolge und Einstellung zu Aufgaben multifunktionaler Landwirtschaft bei Südtiroler Bergbauern – Analyse von Befragungsergebnissen
- DP-26-2007 Elisabeth GOTSCHI: The "Wrong" Gender? Distribution of Social Capital in Groups of Smallholder Farmers in Búzi District, Mozambique
- DP-27-2007 Elisabeth GOTSCHI, Stefan VOGEL, Thomas LINDENTHAL: High school students' attitudes and behaviour towards organic products: survey results from Vienna
- DP-28-2007 Manuela LARCHER, Stefan VOGEL, Roswitha WEISSENSTEINER: Einstellung und Verhalten von Biobäuerinnen und Biobauern im Wandel der Zeit - Ergebnisse einer qualitativen Längsschnittuntersuchung
- DP-29-2007 Manfred WELAN: Der Österreich-Konvent – eine konstruktiv-kritische Zwischenbilanz
- DP-30-2007 Markus F. HOFREITHER: EU-Haushaltsreform und Agrarbudget - nationale Kofinanzierung als Lösungsansatz?
- DP-31-2007 Stefan VOGEL, Oswin MAURER, Hans Karl WYTRZENS, Manuela LARCHER: Exploring Attitudes Towards Multi-Functional Agriculture: The Case of Mountain Farming in South Tyrol
- DP-32-2007 Markus F. HOFREITHER, Stefan VOGEL: Universitätsorganisation und die intrinsische Motivation zu wissenschaftlicher Arbeit
- DP-33-2007 Franz WEISS: Modellierung landwirtschaftlichen Strukturwandels in Österreich: Vergleich einer Modellprognose mit den Ergebnissen der Strukturhebungen (1999-2005)
- DP-34-2007 Ambika PAUDEL, Stefan VOGEL: Community Forestry Governance in Nepal: A Case Study of the Role of Service Providers in a Community Forest Users Group.
- DP-35-2007 Karmen ERJAVEC, Emil ERJAVEC: Communication Strategies of EU Reporting: The Case of Adopting the European Union New Financial Perspective in Slovenia.

Die Diskussionspapiere sind ein Publikationsorgan des Instituts für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung (INWE) der Universität für Bodenkultur Wien. Der Inhalt der Diskussionspapiere unterliegt keinem Begutachtungsvorgang, weshalb allein die Autoren und nicht das INWE dafür verantwortlich zeichnen. Anregungen und Kritik seitens der Leser dieser Reihe sind ausdrücklich erwünscht.

The Discussion Papers are edited by the Institute for Sustainable Economic Development of the University of Natural Resources and Applied Life Sciences Vienna. Discussion papers are not reviewed, so the responsibility for the content lies solely with the author(s). Comments and critique are welcome.

Bestelladresse:

Universität für Bodenkultur Wien
Department für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Institut für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung
Feistmantelstrasse 4, 1180 Wien
Tel: +43/1/47 654 – 3660
Fax: +43/1/47 654 – 3692
e-mail: Iris.Fichtberger@boku.ac.at
Download unter: http://www.wiso.boku.ac.at/h731_publicationen.html