

Katrin Praprotnik · Flooh Perlot (Hg.)

Das Politische System Österreichs

Basiswissen und Forschungseinblicke



Katrin Praprotnik und Flooh Perlot (Hg.)

Das Politische System Österreichs

Basiswissen und Forschungseinblicke

Böhlau Verlag Wien Köln



IN KOOPERATION MIT
**FORUM
MORGEN**



Universität für
Weiterbildung
Krems



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <https://dnb.de> abrufbar.

© 2023 Böhlau Verlag, Zeltgasse 1, A-1080 Wien, ein Imprint der Brill-Gruppe (Koninklijke Brill NV, Leiden, Niederlande; Brill USA Inc., Boston MA, USA; Brill Asia Pte Ltd, Singapore; Brill Deutschland GmbH, Paderborn, Deutschland; Brill Österreich GmbH, Wien, Österreich)
Koninklijke Brill NV umfasst die Imprints Brill, Brill Nijhoff, Brill Hotei, Brill Schöningh, Brill Fink, Brill mentis, Vandenhoeck & Ruprecht, Böhlau, Verlag Antike und V&R unipress.

Das Werk ist als Open-Access-Publikation im Sinne der Creative-Commons-Lizenz
BY-NC-ND International 4.0 („Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitung“)
unter dem DOI <https://doi.org/10.7767/9783205215950> abzurufen. Um
eine Kopie dieser Lizenz zu sehen, besuchen Sie <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

Umschlaggestaltung: Michael Haderer, Wien
Satz und Layout: Bettina Waringer, Wien
Korrektorat: Constanze Lehmann, Berlin

Vandenhoeck & Ruprecht Verlage | www.vandenhoeck-ruprecht-verlage.com
ISBN Print: 978-3-205-21594-3
ISBN OA: 978-3-205-21595-0

Inhalt

Einleitung	
Katrin Praprotnik / Flooh Perlot	9

Teil 1: Politisches System

Demokratie und Verfassung	
Daniela Ingruber	17

Föderalismus	
Peter Bußjäger / Mathias Eller.	47

Teil 2: Akteur*innen

Bevölkerung und Werte	
Dimitri Prandner	73

Politische Parteien und Parteiensystem	
Marcelo Jenny.	101

Medien und Politik – ein Geben und ein Nehmen	
Josef Trappel	129

Teil 3: Institutionen

Das Parlament: Nationalrat und Bundesrat	
Katrin Praprotnik	157

Regierung und Regierungsbildung	
Michael Imre / Svenja Krauss / Thomas M. Meyer	187
Die Länder: Landtage und Landesregierungen	
Martin Dolezal / Franz Fallend	213
Die Gemeinden	
Kathrin Stainer-Hämmerle	243
Der*die Bundespräsident*in	
Ludger Helms / Philipp Umek	271
Die Europäische Union und Österreich	
Sarah Meyer.	299
Gerichtbarkeit	
Martin Dolezal / Klaus Poier / Hedwig Unger.	325

Teil 4: Wahlen und Beteiligung

Wahlrecht	
Flooh Perlot / Peter Filzmaier	357
Wahlkampf	
Julia Partheymüller / Lena Maria Huber.	391
Wähler*innen und Wahlverhalten	
Sylvia Kritzinger / Markus Wagner	415
Politische Partizipation abseits von Wahlen	
Patricia Oberluggauer	441

Teil 5: Prozesse

Sozialpolitik

Laurenz Ennser-Jedenastik 469

Klimapolitik

Sarah Louise Nash / Reinhard Steurer 495

Migrations- und Integrationspolitik

Sieglinde Rosenberger 521

Autor*innen des Lehrbuchs 547

Einleitung

Katrin Praprotnik / Flooh Perlot

Das Lehrbuch gliedert sich in die fünf Teile *Politisches System, Akteur*innen, Institutionen, Wahlen und Beteiligung* sowie *Prozesse*. Zu jedem Teil haben namhafte Autor*innen Beiträge verfasst. Bei der Auswahl der Autor*innen wurde auf eine möglichst gleichberechtigte Einbindung von Frauen und Männern sowie von unterschiedlichen Forschungsstandorten geachtet. Wir sind froh, dass uns das über weite Strecken gelungen ist und wir Ihnen einen vielfältigen Blick auf das politische System Österreichs und die heimische Forschungslandschaft präsentieren können.

Teil 1 *Politisches System* thematisiert die Grundlagen. Daniela Ingruber (Universität für Weiterbildung Krems) stellt die österreichische Demokratie und damit in enger Verbindung die österreichische Bundesverfassung vor. Im Anschluss erklären Peter Bußjäger und Mathias Eller (beide Universität Innsbruck/Institut für Föderalismus) den heimischen Föderalismus. Der Föderalismus ist ein Grundprinzip unserer Verfassung und sein Verständnis Voraussetzung für jenes des politischen Systems.

Teil 2 widmet sich den zentralen *Akteur*innen* im politischen System Österreichs. Es sind dies die Wähler*innen, die politischen Parteien und die Medien. Zu Beginn beschreibt Dimitri Prandner (Johannes Kepler Universität) die Gesellschaft und Werte Österreichs. Marcelo Jenny (Universität Innsbruck) stellt die Parteien und das Parteiensystem vor. Er thematisiert damit nicht nur die einzelnen Parteien selbst, sondern auch deren Zusammenspiel untereinander. Abschließend widmet sich Josef Trappel (Universität Salzburg) den Medien als vierte Gewalt. Hier werden das Mediensystem und die Rolle der Medien thematisiert.

Teil 3 präsentiert die *Institutionen* des politischen Systems. Es beginnt Katrin Praprotnik (Universität Graz) mit einer Beschreibung des Parlaments und damit des Nationalrats und des Bundesrats. Im Anschluss thematisieren Michael Imre (Universität Mannheim), Svenja Krauss und Thomas M. Meyer (beide Universität Wien) die Regierungen und Regierungsbildungsprozesse in Österreich. Auf die Länderebene blicken Martin Dolezal (Universität Salzburg/Universität Graz/Institut für Höhere Studien) und Franz Fallend (Universität Salzburg). Es werden die Landtage und die Landesregierungen beschrieben. Kathrin Stainer-Hämmerle (Fachhochschule Kärnten) blickt auf die Gemeinden. Ludger Helms und Philipp Umek (beide Universität Innsbruck) widmen sich dem Amt des*der Bundespräsidenten*Bundespräsidentin. Sarah Meyer (Universität für Weiterbildung Krems) geht auf die Rolle Österreichs in der Europäischen Union ein. Den Institutionenteil schließen Martin Dolezal (Universität Graz/Universität Salzburg/

Institut für Höhere Studien), Klaus Poier und Hedwig Unger (beide Universität Graz) mit dem Kapitel Gerichtsbarkeit. Der Rechtsstaat sowie die Gleichheit aller vor dem Rechtsstaat sind wesentliche Grundpfeiler unserer Demokratie.

Teil 4 beschreibt mit *Wahlen und Beteiligung* einen wesentlichen Teil des politischen Systems und widmet sich den Möglichkeiten für Mitbestimmung im Rahmen von Wahlen sowie politischer Partizipation abseits von Wahlen. Den Anfang machen Flooh Perlot und Peter Filzmaier (Universität für Weiterbildung Krems/Universität Graz) mit dem Beitrag Wahlrecht. Vorgestellt wird das Wahlrecht auf Gemeinde-, Landes-, Bundes- und EU-Ebene. Darauf aufbauend folgen Julia Partheymüller und Lena Maria Huber (beide Universität Wien) mit dem Thema Wahlkampf. Sie greifen die Dreigliederung Parteien, Wähler*innen, Medien auf und setzen sie in Kontext zu Wahlen. Sylvia Kritzinger und Markus Wagner (beide Universität Wien) blicken auf die Bürger*innen als Wähler*innen sowie deren Wahlverhalten. Patricia Oberluggauer (Universität für Weiterbildung Krems) beleuchtet die etablierten Instrumente der direkten Demokratie und damit die Partizipation abseits des Wahlkampfes.

Teil 5 des Buches umfasst die *Prozesse* des politischen Systems. In diesem Teil werden konkrete Beispiele für inhaltliche Politik geliefert. Die hier exemplarisch ausgewählten Prozesse sind jene Politikbereiche, die für Österreich, insbesondere in den letzten Jahren, bestimmend waren. Die Sozialpolitik ist ein wesentlicher Politikbereich, weil sie dem Charakter Österreichs, insbesondere in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg, als korporatistisches Land Rechnung trägt. Laurenz Ennser-Jedenastik (Universität Wien) stellt die Sozialpolitik und die Sozialpartnerschaft vor. Mit der Umweltaktivistin Greta Thunberg und der Fridays for Future-Bewegung erlangte die Klimapolitik Priorität in der öffentlichen Debatte. Bei der Nationalratswahl 2019 war sie bestimmendes Thema. Sarah Nash (Universität für Weiterbildung Krems) und Reinhard Steurer (Universität für Bodenkultur Wien) blicken auf diesen Themenbereich. Die Flüchtlingskrise und ihre Auswirkungen bestimmten seit 2015 die öffentliche Debatte, dies fand einen Höhepunkt bei der Nationalratswahl 2017. Sieglinde Rosenberger (Universität Wien) erarbeitet die Migrations- und Integrationspolitik in Österreich.

Selbstverständnis

Das Lehrbuch möchte, wie der Titel bereits verrät, Basiswissen und Forschungseinblicke zum politischen System Österreichs vermitteln. Unter dem Begriff *Basiswissen* verstehen wir die Fakten, Daten und Zahlen zum Thema politisches System Österreichs. Es geht beispielsweise um die Kenntnis der Inhalte der Bundesverfassung, des Parteien- und Mediensystems oder der Möglichkeiten zur politischen Partizipation. Dieses Wissen ist in unseren Augen die Grundlage für das weitere Studium und das spätere

Berufsleben. Darüber hinaus möchte das Lehrbuch *Einblicke in die politikwissenschaftliche Forschung* geben, denn das Studium der Politikwissenschaft ist nicht die Verlängerung des schulischen Geschichtsunterrichts und spätere Politikwissenschaftler*innen sind keine Lexika. Das Studium soll dazu befähigen, eigene Forschungsfragen entwickeln und beantworten zu können. Es geht um die Gestaltungs- und Innovationskraft der Wissenschaft. Dazu möchten wir mit diesem Lehrbuch einen Beitrag leisten. Die Autor*innen kombinieren in ihren Beiträgen daher immer Faktenwissen auf der einen Seite mit konkreten Forschungsergebnissen und Hinweisen auf Forschungsprojekte auf der anderen Seite.

Struktur der Beiträge

Um einen möglichst einfachen Zugang in die verschiedenen Themen zu ermöglichen, folgen alle Beiträge der selben Struktur entlang der folgenden Hauptkapitel. In der *Einleitung* finden Sie jeweils die zentralen Begriffe des vorliegenden Beitrags definiert. Außerdem werden Sie mit den entsprechenden Konzepten der Analyse vertraut gemacht, die im Folgenden angewandt werden. Im Kapitel *Gegenwärtige Situation* finden Sie eine Darstellung der derzeitigen Lage zum jeweiligen Thema. Die derzeitige Lage definiert sich nicht anhand eines konkreten Datums. Sie ist entweder abgesteckt durch den gültigen Rechtsrahmen und/oder umfasst jene Ereignisse der jüngeren Vergangenheit, die maßgeblich für eben diese gegenwärtige Situation sind. Das dritte und vierte Kapitel dienen der Einordnung der gegenwärtigen Situation durch Blicke auf die österreichische Geschichte einerseits und auf andere Länder andererseits. Im Kapitel *Rahmenbedingungen und geschichtlicher Hintergrund* werden die zentralen Entwicklungen seit dem Beginn der 2. Republik aufgearbeitet. Es handelt sich dabei nicht um eine chronologische Auflistung aller Einzelereignisse, sondern um eine Beschreibung der wesentlichen Etappen, die für ein besseres Verständnis der gegenwärtigen Situation notwendig sind. Im Kapitel *Einordnung des österreichischen Falls* liefern die Autor*innen Vergleiche mit anderen Ländern. Als Vergleichsländer werden grundsätzlich die Mitgliedsländer der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) herangezogen, wobei je nach Thema beziehungsweise auch nach Datenverfügbarkeit einzelne oder alle Staaten ausgewählt werden. In der internationalen OECD sind 38 Länder Mitglied, die sich für Vergleiche aufgrund vieler Gemeinsamkeiten, aber auch spannender Unterschiede gut eignen. Schließlich widmet sich in allen Beiträgen das Schlusskapitel den *Herausforderungen für die Zukunft*. Die Autor*innen thematisieren etwaigen Reformdruck und damit in Verbindung mögliche Entwicklungen in der kommenden Zeit.

Darüber hinaus finden Sie in den Beiträgen Informationsboxen zu Forschungsergebnissen, Forschungsprojekten und Anschaulichem. Die Informationsbox Forschungsergebnisse stellt einen Forschungsablauf in kompakter Form dar. Die Verbindung zwischen einer spannenden Fragestellung und deren Beantwortung durch empirische Daten wird so sichtbar. Die Informationsbox Forschungsprojekt weist Sie auf aktuelle oder abgeschlossene Forschungsprojekte im In- oder Ausland hin. In Summe zeigt sich dadurch die Bandbreite der politikwissenschaftlichen Forschung. Schließlich liefert die Informationsbox Anschauliches Interviews, praktische Beispiele oder einfach Spannendes zum Thema des jeweiligen Beitrags. Mit diesen Einblicken sollen Sie eine weitere Perspektive bekommen.

Homepage als Lern- und Übungsplattform

Das Lehrbuch wird durch eine Homepage (www.politisches-system.at) unterstützt. Diese beinhaltet zusätzliches Material, das Sie beim Erarbeiten der Inhalte zum politischen System Österreichs – auch interaktiv – bestmöglich unterstützen soll.

So finden Sie online zu jedem Kapitel die Musterlösungen zu den Übungsfragen. Die Fragen zielen – ungefähr im Ausmaß von 50:50 – sowohl auf eine reine Wissensüberprüfung als auch auf das Verständnis der Inhalte ab. Die unterschiedliche Art der Fragestellung kann durch folgendes Beispiel anschaulich gemacht werden. Die Frage „Welche Parteien sitzen im österreichischen Nationalrat?“ ist eine andere als „Wieso wird im Zusammenhang mit der Anzahl der Parteien im Nationalrat von einer Normalisierung des Parteiensystems gesprochen?“. Für die Beantwortung der ersten Frage ist es ausreichend, sich die Parteinamen zu merken. Zur Beantwortung der zweiten Frage aber müssen Sie bereits den Zusammenhang zwischen einem Verhältniswahlrechtssystem und der Parteienlandschaft kennen, um zu wissen, dass Ersteres in der Regel mit einer höheren Anzahl an Parteien einhergeht, als dies in der Geschichte des heimischen Parteiensystems der Fall war. Durch die Kombination an Wissens- und Verständnisfragen können sie selbst überprüfen, ob Sie bestimmte Themen lediglich auswendig gelernt haben oder bereits in der Lage sind, Konzepte korrekt auf neue Fragestellungen anzuwenden. Beide Elemente sind wichtig. Letzteres braucht es zur Ausbildung der eigenen Persönlichkeit als Wissenschaftler*in. Außerdem finden Sie Tipps für weiterführende Literatur und Daten.

Zielsetzung

Das vorliegende Lehrbuch möchte die zentralen Aspekte des politischen Systems, seiner Akteur*innen und Institutionen sowie der Prozess verständlich machen. Darüber hinaus hoffen wir, dass Sie die Verbindung von Basiswissen und Forschungseinblicken anregt, selbstständig spannende Fragestellungen zu entwickeln und nach Möglichkeiten zu suchen, wie diese beantwortet werden können.

Und zum Schluss ...

Wir möchten uns an dieser Stelle bei allen bedanken, die uns bei der Umsetzung des Lehrbuchs im Rahmen des Forschungsprojekts Austrian Democracy Lab (ADL) unterstützt haben. Ein herzliches Dankeschön geht insbesondere an die beteiligten Autor*innen. Ihr Fachwissen und ihr Engagement haben dieses Lehrbuch erst möglich gemacht. Besonderer Dank gilt auch Frau Nadja Pohorely, die die Entstehung dieses Lehrbuch als studentische Mitarbeiterin begleitet hat. Schließlich möchten wir uns bei Ihnen, liebe Leser*innen, für Ihr Interesse bedanken.

Wenn Sie Feedback für uns haben, dann melden Sie sich gerne bei uns. Sie finden unsere Kontaktdaten auf der Homepage des Lehrbuchs. Wir freuen uns, Sie ein Stück weit in Ihrem Studium begleiten zu können.

Teil 1: Politisches System

Demokratie und Verfassung

Daniela Ingruber

Zusammenfassung

- ✓ Dieses Kapitel geht einigen Herausforderungen der Demokratie aus heutiger Sicht nach, wirft einzelne Blicke auf die Vergangenheit und versucht, eine Verbindung zwischen Demokratie und Verfassung herzustellen, insbesondere vor dem Hintergrund, dass Demokratie Arbeit bedeutet und nicht bloß aus Rechten besteht, sondern ebenso Pflichten von den Bürger*innen einfordert.
- ✓ Österreich ist eine demokratische Republik. Es handelt sich dabei um eine repräsentative Demokratie mit einzelnen Aspekten von direkter Demokratie.
- ✓ Die Österreichische Bundesverfassung ist mit ihren mehr als 100 Jahren verhältnismäßig alt. Sie basiert auf einem kurzen Basistext, verfasst von Hans Kelsen, der im Laufe der Jahrzehnte häufig ergänzt wurde. Dadurch wirkt die österreichische Bundesverfassung unübersichtlich und fragmentiert, garantiert aber dennoch – wie aktuelle Krisensituationen gezeigt haben – eine stabile Demokratie in Österreich.
- ✓ Das Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) beruht auf vier Prinzipien (auch Baugesetze genannt) und mehreren Staatszielbestimmungen. Die Prinzipien (demokratisch, republikanisch, bundesstaatlich und rechtsstaatlich) haben weit mehr Gewicht als die Zielbestimmungen und können nur mit einer Zweidrittelmehrheit im Nationalrat plus einer Volksabstimmung verändert werden (= Gesamtänderung der Verfassung).
- ✓ Das wahrscheinlich bekannteste Staatsbestimmungsziel stellt die Neutralität dar. Entgegen weitläufiger Meinung wäre eine Volksabstimmung für ihre Abschaffung verfassungsrechtlich nicht notwendig, politisch aber sehr wohl.
- ✓ Durch die österreichische Verfassung zieht sich Pragmatismus. Werte hingegen unterliegen eher dem Interpretationsspielraum, als dass sie direkt in die Verfassung geschrieben worden wären.
- ✓ Neben der Bundesverfassung besitzt jedes Bundesland seine eigene Landesverfassung. In diesen stehen einige Besonderheiten, die in anderen Ländern nicht Erwähnung finden. So war die direkte Demokratie in Vorarlberg schon festgeschrieben, als man in manch anderem Bundesland noch nicht einmal darüber diskutierte.

1. Einleitung

Ein Lehrbuch zum Thema Demokratie muss fast zwangsweise mit drei bekannten Worten beginnen: „Es war einmal ...“, denn Demokratie befindet sich stets im Wandel, wird in verschiedenen Ländern, Regionen, Kulturen und zu verschiedenen Zeiten anders interpretiert, gelebt und herausgefordert. Im Namen der Demokratie wird weltweit viel versprochen, nicht alles gehalten. In ihrem Auftrag werden Kriege geführt, Menschen- und Grundrechte verteidigt und viel zu oft verraten. Demokratie schützt das Individuum und geht auf Vielfalt und Diversität ein wie kein anderes Herrschaftssystem (Görlach 2021, 7), und doch kann sie ihre Bevölkerung nicht vor allem schützen, auch wenn sie es versuchen muss und der Versuch selbst nicht immer gewünscht ist.

Demokratie gilt als Begriff, der Hoffnungen auf ein gutes Leben beinhaltet und daher positiv bewertet wird (Lessenich 2019, 7). In vielen Staaten ist das noch immer so, nicht unbedingt in Österreich, wo sie als etabliertes System lange Zeit kaum wahrgenommen, sondern für selbstverständlich gehalten wurde. Demokratie, das ist die Idee der Volksherrschaft. Konkrete Bedeutung hat das wenig, denn die Umschreibungen von Demokratie waren immer schon schwammig. Kaum eine Staatsform ist mit so hohen – zuweilen diffusen – Erwartungen und dementsprechend vielen Enttäuschungen verknüpft, nicht zuletzt weil sich mit ihr die Vorstellung einer gewissen Heilserwartung verbindet, dass alles stets besser werden kann. Dementsprechend kommt die Demokratie ins Wanken, wenn dieses Versprechen nicht gehalten wird, wobei nur eine Demokratie Störungen aushält, zumal sie das einzig lernfähige System ist (de Weck 2021, 203 und 218).

1.1 Merkmale einer Demokratie

In der österreichischen Bundesverfassung ist die Demokratie als Prinzip festgeschrieben, und das gleich im ersten Satz (Art 1 B-VG). Sie wird damit zwar nicht für immer garantiert, doch dieses Prinzip schützt sie gemeinsam mit anderen Prinzipien, Staatszielbestimmungen und weiteren Regeln (siehe Abschnitt 4.). Der Grundstein wurde in der Verfassung von 1920 gelegt, später Vieles hinzugefügt, teils um die Demokratie zu stärken, teils um einem Gesetz politischen Nachdruck zu verleihen, und manchmal einfach, weil eine Demokratie nur dann zeitgemäß bleiben kann, wenn sie angepasst wird – sofern das nicht zu intensiv geschieht (siehe Abschnitt 3.).

So wenig einheitlich Definitionen sein mögen, so sind einige Aspekte essenziell für eine Demokratie; allem voran das allgemeine (alle Staatsbürger*innen ab einem bestimmten Alter), gleiche (jede Stimme zählt gleichwertig), persönliche (keine Stellvertreter*innen für die Wahl), geheime (es darf nicht feststellbar sein, wer wen wählt/

gewählt hat) und unmittelbare (entweder eine konkrete Person oder eine Gruppe/Partei wird gewählt) Wahlrecht (u.a. Art 26 B-VG), das die Mitbestimmung des Volkes garantiert. Wobei der Begriff Mitbestimmung irreführend ist, zumal in einer Demokratie das Volk den Souverän darstellt und jene, die durch Wahlen bestimmt werden, nur seine Vertreter*innen sind, die jederzeit wieder entlassen werden können – auch das ist fixer Bestandteil einer Demokratie: die Möglichkeit der Abwahl bzw. Absetzung. In Österreich gibt es hierzu die Besonderheit, dass sich die einzelnen Akteur*innen in gewisser Weise gegenseitig kontrollieren und auch absetzen können. So kann der*die Bundespräsident*in die Bundesregierung entlassen (Art 70 Abs 1 B-VG), muss dabei aber bedenken, wie die Mehrheitsverhältnisse im Nationalrat sind. Er/sie kann – auf Vorschlag der Bundesregierung – ebenso den Nationalrat auflösen (Art 29 Abs 1 B-VG), was unweigerlich zu Neuwahlen führt. Der Nationalrat wiederum kann eine Volksabstimmung zur Absetzung des*der Bundespräsidenten*Bundespräsidentin in die Wege leiten. Lehnt die Bevölkerung die Absetzung ab, hat das Folgen für den Nationalrat, der somit aufgelöst ist (Art 60 Abs 60 B-VG). Was nach einem Spiel klingt, ist nichts anderes als eine komplexe Absicherung, damit das Volk der Souverän und in Kontrolle dessen bleibt, was im Staat geschieht.

Als elementar für eine Demokratie gilt die Gewaltenteilung, die in der österreichischen Verfassung verankert ist mit Legislative (die gesetzgebende Gewalt, das Parlament), Exekutive (Regierung und Verwaltung) und Judikative (Gerichte), wobei diese Aufteilung auch in den Bundesländern gilt. Zudem verlangt eine Demokratie festgelegte Formen, wie Entscheidungen zu treffen sind. Das sind einerseits Abstimmungen der Bundesversammlung (Art 38–40 B-VG), die in Österreich aus zwei Kammern, dem Nationalrat und dem politisch eher schwachen Bundesrat besteht, andererseits eine Regierung, die durch freie Wahlen legitimiert ist, auch wenn sie nicht direkt gewählt wird – und dazu gehörend ein freies Parteiensystem. Weiters notwendig sind als Minimum ein Festschreiben der Grundrechte (meist als Teil einer Verfassung) und der Gesetze.

Abgesehen von diesen Mindeststandards kann eine Demokratie direkt/unmittelbar sein, was bedeutet, dass die Bevölkerung nicht vertreten wird, sondern alle Entscheidungen selbst fällt. Österreich hingegen ist eine mittelbare/repräsentative Demokratie. Seine wahlberechtigte Bevölkerung bestimmt durch Wahlen Personen, die sie für einen festgelegten Zeitraum vertreten. Das bedeutet nicht, dass die Bevölkerung dadurch ihre Souveränität aufgibt. Zudem können manche Entscheidungen plebiszitär, über die direkte Demokratie, geregelt werden. In Österreich sind das etwa Volksbegehren, Volksbefragung und Volksabstimmung. Erst seit Kurzem wird damit experimentiert, diese verstärkt einzusetzen und um einige Werkzeuge zu erweitern, wie die Bürger*innenräte, die zwar in Vorarlberg schon lange fest verankert sind, in anderen Bundesländern aber selten und im Bund erstmals mit dem Klimarat im Jahr 2022 umgesetzt wurden (siehe dazu Nash/Steurer in diesem Band).

1.2 Begriffsbestimmung Demokratie

Definition

Das Wort Demokratie ist aus dem Altgriechischen entlehnt und bedeutet wörtlich Volksherrschaft und im weiteren Sinne, dass die Bevölkerung regiert. Da sie das in größeren Verbänden schwer direkt machen kann, werden Vertreter*innen gewählt (= repräsentative Demokratie). Essenzielle Merkmale einer Demokratie sind allgemeine, geheime, freie und gleiche Wahlen, die Garantie der Grundrechte (insbes. Meinungsfreiheit), Minderheitenrechte, Menschenrechte, Gewaltenteilung und eine Opposition. Möglichkeiten der direkten Demokratie gehören mehr und mehr zum fixen Bestandteil einer Demokratie, um die Bevölkerung deutlicher an den Entscheidungsprozessen teilhaben zu lassen.

Das lateinische Wort „res publica“ bedeutet eigentlich eine öffentliche Angelegenheit. Das wichtigste Merkmal einer Republik ist es, keine Monarchie zu sein. Statt eines in Erbfolge bestimmten Herrschers steht an der Spitze ein*e gewählte*r Präsident*in. Eine Republik muss nicht unbedingt eine Demokratie sein, häufig aber ist dies der Fall. Eine Verfassung stellt das wichtigste Rechtsdokument in einem (demokratischen) Staat, einem Bundesstaat oder auch einem Staatenbund dar. Sie ist eine Art Vertrag und aus ihrem Text leitet sich das gesamte Rechtssystem eines Staates ab, wobei dies kein durchgehender Text sein muss, sondern aus verschiedenen Teilen bestehen kann, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten entstehen. Eine Verfassung regelt den Aufbau des Staates, die Gewaltenteilung, die elementaren Normen, die wiederum aus Rechten und Pflichten bestehen. Werte spielen dabei eine ebenso wichtige Rolle wie Zielbestimmungen. Verfassungen können geändert und ergänzt werden, doch muss auch dies in der Verfassung geregelt sein.

Demokratie wird als die Herrschaft des Volkes verstanden, dennoch wird selten von der Bevölkerung gesprochen, sondern eher über sie. Im Mittelpunkt stehen stattdessen Politiker*innen, Organisationen und Institutionen, Verbände. Die Bevölkerung hingegen, das sind jene, die zuweilen despektierlich als „der kleine Mann“, „die kleine Frau“ oder die Normalbürger*innen bezeichnet werden. Dabei gilt Demokratie als jenes politische System, das der oder dem Einzelnen am meisten Möglichkeit für die Entfaltung des eigenen Potenzials bietet. Das wird ermöglicht durch gewisse Freiheiten, durch Schutz und durch Regeln, die diese Freiheiten garantieren, aber auch mit Pflichten im Sinne der Gemeinschaft versehen. – Hannah Arendt stellte dazu fest, dass es Freiheit ohne Regeln nirgendwo geben könne (Arendt 2018, 49). Denn trotz aller individuellen Rechte bezieht sich Demokratie immer auf die Gemeinschaft (Nancy 2019) – gegenüber anderen Staatsformen mit dem feinen Unterschied, dass sie das Individuum nicht vergisst und dabei auch Minderheiten mitdenkt.

Ungefähr so sieht eine liberale Demokratie aus, und es wird viel von ihr verlangt. Weder wird sie je vollkommen sein noch all die Erwartungen erfüllen können, die in sie hineininterpretiert werden (Görlach 2021, 1 und 7). Colin Crouch kritisierte dies nachhaltig: „Solange uns nur die einfache Unterscheidung zwischen Demokratie und Nichtdemokratie zur Verfügung steht, sind allen Diskussionen um den Gesundheitszustand unseres politischen Systems enge Grenzen gesetzt.“ (Crouch 2008, 30).

Einfach ist es tatsächlich nicht, denn die Unterscheidung würde voraussetzen, dass man Demokratie und Nichtdemokratie ganz klar definieren könne. Manche Wörter werden allerdings so häufig verwendet, gelobt oder kritisiert, dass irgendwann nicht mehr klar ist, was sie bedeuten. Demokratie ist solch ein Wort. Schon Hans Kelsen, der „Vater“ der Österreichischen Bundesverfassung, sah das so: „Gerade darum aber verliert es – wie jedes Schlagwort – seinen festen Sinn. Weil man es – dem politischen Modezwang unterworfen – zu allen möglichen Zwecken und bei allen möglichen Anlässen benutzen zu müssen glaubt, nimmt dieser missbrauchteste aller politischen Begriffe die verschiedensten, einander oft sehr widersprechenden Bedeutungen an [...]“ (Kelsen 2018, 7). Dennoch existieren einige Voraussetzungen (siehe dazu Box Definition).

1.3 Nicht jede Demokratie ist liberal

Gegen Ende der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, als immer mehr Demokratien entstanden und andere bereits in ihre Jahre kamen, machten sich Gewöhnungseffekte deutlich. Man musste nicht mehr um die Demokratie kämpfen, denn man hatte sie ja. So setzte eine gewisse Langeweile ein und mit ihr das Gefühl, dass sich die Demokratiequalität verschlechtere. Zunächst wurde das vor allem in der Theorie beschrieben (Narr 2001, 33-40), später (in den 2010er-Jahren) machte sich die Idee auch in der Bevölkerung breit. Colin Crouch nahm sich 2004 des Themas an und beschleunigte mit seinem Buch *Postdemokratie* die Diskussion. „Der Begriff Postdemokratie kann uns dabei helfen, Situationen zu beschreiben, in denen sich nach einem Augenblick der Demokratie Langeweile, Frustration und Desillusionierung breitgemacht haben; in denen die Repräsentanten mächtiger Interessensgruppen, die nur für eine kleine Minderheit sprechen, weit aktiver sind als die Mehrheit der Bürger, wenn es darum geht, das politische System für die eigenen Ziele einzuspannen; [...]“ (Crouch 2008, 30). Das Bild der abgehobenen Politiker*innen, die eher ihre Interessen verfolgen, als im Dienste des Souveräns, der Bevölkerung, zu agieren, wurde damit nicht erstmals beschrieben (Weber 1964), doch passte das Buch in eine Zeit des zunehmenden Misstrauens gegen Eliten im allgemeinen, Politiker*innen im Besonderen und prägte damit sowohl die Vorstellung von als auch die Kritik an der Demokratie.

Insgesamt wurde die Demokratie damals – insbesondere auf wissenschaftlicher Ebene – immer wieder kritisiert, wobei man unterscheiden muss zwischen jenen, die sie als zu schwach und zu wenig ausgebildet betrachteten, und jenen, die sie als zu liberal empfanden. Zu Letzteren gehörten und gehören der ungarische Ministerpräsident Viktor Orbán, die polnische Regierung und in den USA der ehemalige Präsident Donald Trump, um nur einige zu nennen. Sie nützten diese Kritik, um die Demokratie ihrer Staaten autoritärer zu gestalten, und umschrieben dies mit der Notwendigkeit einer „illiberalen Demokratie“, ein Begriff, der Orbán zugeschrieben wird, wobei Orbán selbst laut Mounk lieber von einer „hierarchischen Demokratie“ spricht. Mounk beschreibt eine solche so: „Eine hierarchische Demokratie erlaubt es einem gewählten Regierungschef, den Willen des Volkes (zumindest so, wie er ihn selbst interpretiert) umzusetzen, ohne Zugeständnisse an die Rechte und Interessen von Minderheiten machen zu müssen. [...] Was es von einer liberalen Demokratie, wie wir sie kennen, unterscheidet, ist nicht der Mangel an Demokratie – sondern der Mangel an Respekt für unabhängige Institutionen und die Rechte des Einzelnen (Mounk 2018, 29). Noch kritischer sieht es de Weck: „Die illiberale Demokratie ist die Demokratie der Antidemokraten – und eine neue Art, Diktaturen zu legitimieren“ (de Weck 2021, 19).

Gerade an jenem Punkt, dem fehlenden Respekt oder einer gewissen Ignoranz gegenüber den demokratischen Institutionen, leidet ein Teil der Demokratien oder wird dabei „zu Fall gebracht“ (Levitsky/Ziblatt 2018, 11). Typische Merkmale dafür sind die polemische Sprache, die sich auch gegen die Demokratie an sich wendet, der Zweifel an der Legitimität des Agierens der politischen Gegner*innen, die Rücknahme von Meinungs- und Pressefreiheit sowie das Schweigen zu oder Tolerieren von Gewalt (Levitsky/Ziblatt 2018, 31). Wenn die Demokratie sich nach rückwärts entwickelt bzw. es in einigen Staaten derart eingerichtet wird, dass dies vorprogrammiert ist, dann hat die Bevölkerung immer einen Anteil daran, so Przeworski (2020, 216). Er argumentiert aber auch, dass das Vorhersehen einer negativen Entwicklung nicht immer leicht ist und ausgerechnet jene, die von den Entwicklungen zunächst profitieren, vorhersehen müssten, was geschieht (Przeworski 2020, 2014). Somit hat die Bevölkerung immer Anteil am Niedergang eines Systems oder an negativen Entwicklungen, müsste aber, um dies aufzuhalten, zuweilen gegen die eigenen Interessen agieren. Manow wiederum schreibt, dass die Debatte, ja sogar der Streit rund um Demokratie, zu eben dieser gehöre (Manow 2020, 139), und er meint zudem, dass all die Streits und Proteste beweisen, dass sich die Demokratie verbessert („demokratisiert“) habe. Dies sei der Fall, weil man eben protestieren und streiten könne, vor allem aber, weil man das nur tue, wenn man sich seiner Rechte bewusst sei (Manow 2020, 13). Dazu wiederum ist Voraussetzung, dass es eine Verfassung gibt, in der dies festgehalten ist.

2. Gegenwärtige Situation

Die österreichische Demokratie schien lange Zeit sehr stabil. Eine Zäsur gab es am 17. Mai 2019, als der Name einer spanischen Insel zum Symbol für eine Innenpolitik wurde, die sich weniger an den Wünschen der Bevölkerung orientiert als am Eigeninteresse. Weber beschrieb dieses Phänomen schon 1919 in seinem berühmten Buch *Politik als Beruf*: „Es gibt zwei Arten, aus der Politik seinen Beruf zu machen. Entweder: man lebt ‚für‘ die Politik – oder aber: ‚von‘ der Politik. Der Gegensatz ist keineswegs ein exklusiver“ (Weber 1964, 15).

2.1 Ibiza-Video und Folgen

Das sogenannte Ibiza-Video, das – im Jahr 2017 heimlich gedreht – zwei österreichische Politiker im Gespräch mit einer vermeintlich russischen Oligarchentochter zeigt, wurde einige Jahre später nicht nur zum Objekt polizeilicher Untersuchungen, sondern führte auch zum Ende der politischen Karrieren der beiden im Video agierenden Politiker. Brisant dabei war, dass einer von ihnen, Heinz-Christian Strache, zum Zeitpunkt der Videoveröffentlichung Vizekanzler war. In der Folge kam es wenige Tage später zum Misstrauensantrag gegenüber der gesamten türkis-blauen Bundesregierung unter Sebastian Kurz. Bundespräsident Alexander Van der Bellen löste die Regierungskrise, die wohlgerne keine Staatskrise war, zumal die Institutionen und die Bundesverfassung weiterhin einwandfrei funktionierten, indem er eine Übergangsregierung einsetzte. Er wählte dafür nicht nur das ungewöhnliche Format einer Expert*innenregierung, sondern entschied sich auch für eine weibliche Regierungsführung: Am 3. Juni, kaum zwei Wochen nach Veröffentlichung des Ibiza-Videos, wurde Brigitte Bierlein als erste Bundeskanzlerin Österreichs angelobt. Ein Jahr vorher war sie Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs geworden, was durchaus ein Argument für diese Kanzlerschaft war, ging es doch darum, den Staat mithilfe der Verfassung zu schützen. Insgesamt rückte die Bundesverfassung in jener Zeit, wenige Monate vor ihrem 100. Geburtstag, ungewöhnlich intensiv in das Bewusstsein der österreichischen Bevölkerung, indem sich der Bundespräsident mehrfach öffentlich auf sie bezog. Im Zuge dessen bezeichnete er diese als „elegant“ – ein Begriff, der inzwischen zum geflügelten Wort mutiert ist –, und der ehemalige Verfassungsrichter Ludwig Adamovich sprach ihr zu, dass es „kein überflüssiges Wort“ sowie „kein Pathos“ darin gebe.¹ Man kann allerdings davon ausgehen, dass

1 Rosnar, Simon (2019). Adamovich: „Kein überflüssiges Wort, kein Pathos“, Salzburger Nachrichten, https://www.wienerzeitung.at/_em_cms/globals/print.php?em_no_split=1&em_ssc=LCwsLA==&em_cnt=2011479&em_loc=67&em_ref=/nachrichten/politik/oesterreich/&em_ivw=RedCont/Politik/PolitikInland&em_absatz_bold=0 (12.04.2022).

deshalb nicht unbedingt mehr Bürger*innen die Verfassung lesen. Immerhin aber ist sie aufgrund der Regierungskrise etwas deutlicher ins Blickfeld gerückt.

2.2 Pandemie und Krieg

Nach den Nationalratswahlen im Herbst 2019 blieb die Übergangsregierung bis 7. Jänner 2020 im Amt. Abgelöst wurde sie von der ersten türkis-grünen Regierung, die wenig Zeit zum Einarbeiten hatte, weil Ende Februar die COVID-19-Pandemie auch in Österreich ausbrach und nicht nur das gesamte Land mehr als zwei Jahre in Atem hielt, sondern auch für Unruhe auf den Straßen sorgte (siehe dazu Box Anschauliches). Parallel dazu gab es mehrere Skandale rund um Korruption, Chats auf Politiker*innen-telefonen, die illegales Handeln vermuten ließen, und schließlich den Rücktritt von Bundeskanzler Sebastian Kurz im Oktober 2021. Sein Nachfolger, Alexander Schallenberg, blieb weniger als zwei Monate im Amt, ehe er von Innenminister Karl Nehammer abgelöst wurde, der im Dezember 2021 die Regierungsgeschäfte übernahm, aber wiederum wenig Einarbeitungszeit erhielt, weil der ÖVP-Korruptions-Untersuchungsausschuss die Schlagzeilen füllte und am 24. Februar 2022 der Angriffskrieg Russlands gegenüber der Ukraine begann, der Auswirkungen auf ganz Europa haben sollte.

Anschauliches. Die Coronakrise

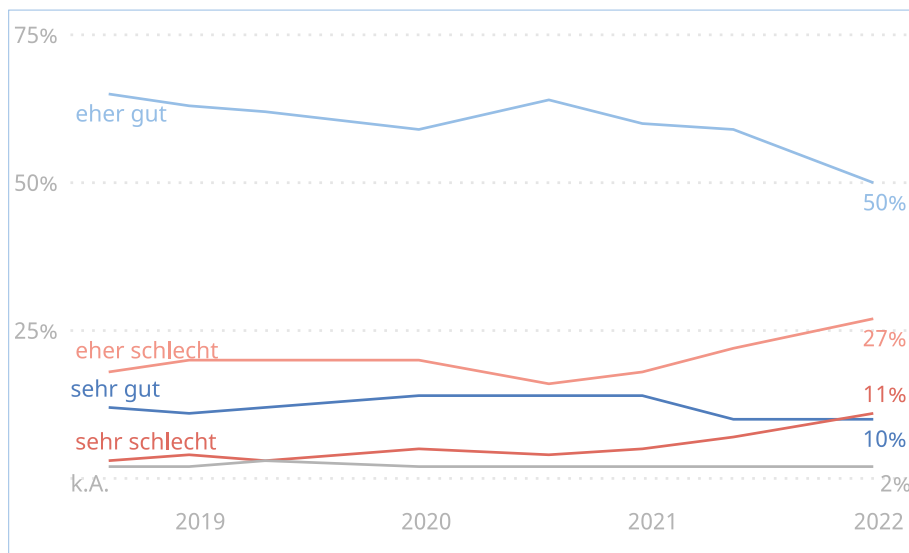
Als am 25. Februar 2020 die ersten Infektionen mit SARS-CoV-2 bekannt wurden, konnte man nicht ahnen, welche Konsequenzen diese Pandemie für die Demokratie in Österreich (und in anderen Ländern) haben würde. Im Laufe von ca. zwei Jahren versuchten die Bundesregierung sowie die Landesregierungen einerseits die Bevölkerung zu schützen (wobei es nicht immer gelang, die Kommunikation mit der Bevölkerung aufrechtzuerhalten), während auf der anderen Seite Anhänger*innen von Verschwörungslegenden ihre Chance sahen und insbesondere die Social Media mit Fake News und Verschwörungstheorien füllten (vgl. Nocun/Lamberty 2020). Selbst in der Politikwissenschaft bzw. politischen Philosophie gingen die Meinungen dazu auseinander, so warf der italienische Philosoph Giorgio Agamben den Regierungen vor, den „Ausnahmezustand“ zu nützen und zum Normalzustand gegen die Bevölkerung zu machen (Agamben 2021).

Das Beispiel „Coronakrise“ ist deswegen nachträglich von Bedeutung, weil diese einerseits die Spaltung der Gesellschaft (nach den langen Bundespräsidentenwahlen von 2016; siehe dazu Helms/Umek in diesem Band) weitertrieb und andererseits das Vertrauen der Bevölkerung in die Politik, die Medien und in die Wissenschaft dramatisch sinken ließ, bis hin zu dem Punkt, dass ein Teil der Bevölkerung für diese aktuell nicht

- mehr als erreichbar galt – und das in einer Phase, in der die Folgen des Klimawandels
- immer deutlicher spürbar wurden und parallel dazu die Weltordnung mit dem Ukraine-
- krieg aus den Fugen geriet.

So anekdotisch diese Ereignisse in der Kurzfassung und mit zeitlichem Abstand klingen mögen, so schwerwiegend waren die Folgen für die österreichische Demokratie. Die Bevölkerung, stark belastet durch die Pandemie mit weltweit hohen Todeszahlen und die sogenannten Corona-Maßnahmen, die zu Jobverlusten, weniger Einkommen und viel Unsicherheit geführt hatten, wandte sich immer mehr von der Politik ab. Im Zuge dessen begannen immer mehr Bürger*innen auch an der Integrität der Medien und schließlich sogar an der Wissenschaft zu zweifeln. So zeigt Abbildung 1, wie in den Jahren von 2018 bis 2021 das Vertrauen in das Funktionieren der Demokratie deutlich gesunken ist. Die Gefahr bei solchen Werten ist, dass sich Teile der Bevölkerung zunehmend von der Politik und damit auch von der eigenen politischen Partizipation abwenden.

Abb. 1 Demokratieradar: Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie in Österreich



Angaben in Prozent; N=4837/4510/4500/4506/4501/4546/4574/4680, Feldarbeiten 04.06.2018 bis 06.08.2018/16.10.2018 bis 14.12.2018/13.03.2019 bis 16.04.2019/23.10.2019 bis 20.12.2019/19.05.2020 bis 17.07.2020/12.10.2020 bis 15.12.2020/15.03.2021 bis 11.05.2021/21.10.2021 bis 23.12.2021.

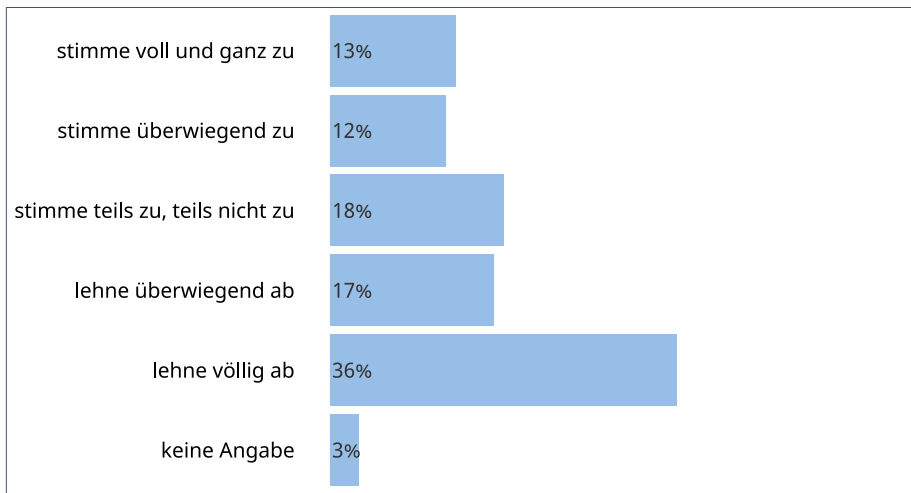
Fragestellung: Funktioniert die Demokratie in Österreich aus Ihrer Sicht alles in allem ...

Quelle: Perlot et al. (2019a–2021). Demokratieradar Welle 1–8.

Demokratiepolitisch lässt sich die Situation mit den Worten der Aktivistin Rahel Süß zusammenfassen, die sagte, es sei eine Zeit der „einstürzenden Gewissheiten“, aber auch der neuen Ideen (Süß 2020, 14). Negativer beurteilte es Przeworski: „Wir haben es nicht einfach mit einer politischen Krise zu tun; diese Krise hat tiefe ökonomische und gesellschaftliche Wurzeln. Das ist es, was mir Sorgen bereitet“ (2020, 235 f.). Er verwies damit darauf, dass die ungewisse Situation noch nicht zu Ende sei, und erklärte dies auch damit, dass eine Gesellschaft Unordnung und Chaos nicht lange ertragen könne (2020, 194). Ähnliche Argumente wurden von Forscher*innen zu Verschwörungslegenden und Fake News verwendet (Nocun/Lamberty 2020).

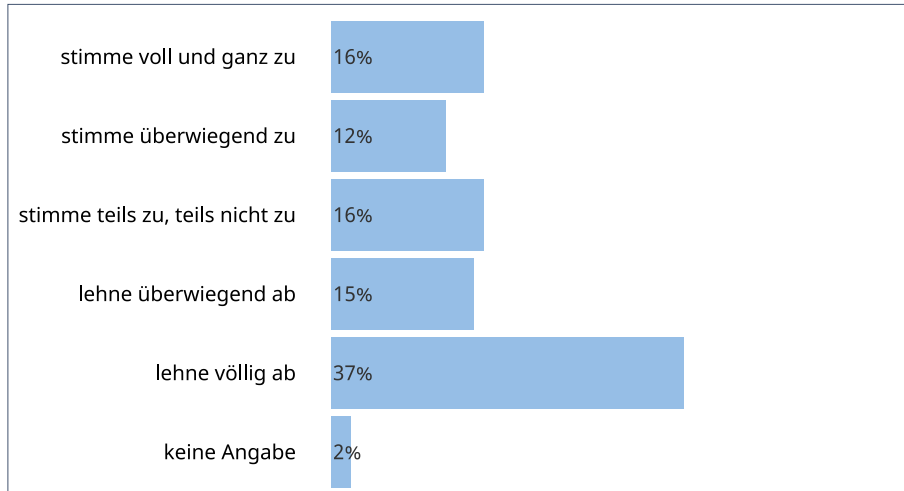
Deutlich wird das auch in den beiden folgenden Abbildungen, die die Ergebnisse von zwei Fragen aus dem Demokratieradar des Austrian Democracy Labs vom Frühling 2021 (Welle 7) darstellen: 25 Prozent der österreichischen Bevölkerung sind „voll und ganz“ oder „überwiegend“ davon überzeugt, dass die Bundesregierung die Pandemiemaßnahmen gegen die Demokratie nützt (siehe Abb. 2). In Abbildung 3 sieht man, dass 28 Prozent glauben, dass die Bundesregierung die Gesellschaft damit verstärkt kontrollieren möchte.

Abb. 2 Demokratieradar: „Die Maßnahmen im Rahmen der Pandemie werden von der Bundesregierung dazu benützt, um die Demokratie zu schwächen.“



Angaben in Prozent; N=4.574, max. Schwankungsbreite +/-1,4, Feldarbeit 15.03.2021 bis 11.05.2021. Fragestellung: Kommen wir kurz zum Thema Corona-Virus. Bei diesem Thema gibt es sehr unterschiedliche Ansichten. Ich lese Ihnen einige davon vor, bitte sagen Sie mir jeweils, ob Sie diesen zustimmen oder sie ablehnen: Die Maßnahmen im Rahmen der Pandemie werden von der Bundesregierung dazu benützt, um die Demokratie zu schwächen. Quelle: Perlot et al. (2021). Demokratieradar Welle 7.

Abb. 3 Demokratieradar: „Die Gefahr durch das Corona-Virus wird von der Bundesregierung übertrieben, um die österreichische Gesellschaft besser zu kontrollieren.“



Angaben in Prozent; N=4.574, max. Schwankungsbreite +/-1,4, Feldarbeit 15.03.2021 bis 11.05.2021. Fragestellung: Kommen wir kurz zum Thema Corona-Virus. Bei diesem Thema gibt es sehr unterschiedliche Ansichten. Ich lese Ihnen einige davon vor, bitte sagen Sie mir jeweils, ob Sie diesen zustimmen oder sie ablehnen: Die Gefahr durch das Corona-Virus wird von der Bundesregierung übertrieben, um die österreichische Gesellschaft besser zu kontrollieren. Quelle: Perlot et al. (2021). Demokratieradar Welle 7.

Eine Demokratie, so Crouch, kann nur „gedeihen, wenn die Masse der normalen Bürger wirklich die Gelegenheit hat, sich durch Diskussionen und im Rahmen unabhängiger Organisationen aktiv an der Gestaltung des öffentlichen Lebens zu beteiligen – und wenn sie diese Gelegenheit auch aktiv nutzt.“ (Crouch 2008, 8 f.). So recht er damit haben mag, so problematisch ist gerade in Krisenzeiten der Griff nach Worten wie dem oben bereits erwähnten „normalen Bürger“, der in schwierigen Phasen eben nicht in einen Topf mit allen geworfen werden möchte, sondern die Individualität betont und nach persönlichen Lösungen sucht. In dem Fall war es besonders die Freiheit, die aufgrund der Corona-Maßnahmen nicht im gewohnten Maße gewährt wurde. „[...] inhaltlich bewirken in Krisen gesetzte Maßnahmen typischerweise Restriktionen, was sie in Spannung zu den Grundrechten setzt. Verfassungen liberaler Demokratien regulieren Krisen daher üblicherweise nicht im Sinne unlimitierter Ermächtigungen, sondern setzen gleichzeitig Schranken“ (Gamper 2022, 18). Das setzt voraus, dass sich die Bevölkerung ihrer Regierung in gewisser Weise unterordnet, obwohl diese im Namen des Volkes und des Staates sowie zu beider Schutz agieren soll (vgl. Weber 1964, 9) und dabei die verschiedensten Interessen gewahrt bleiben sollen (Grechenig/Lachmayer

2011). Ludwig Adamovich, ehemaliger Präsident des Verfassungsgerichtshofs, argumentiert, dass in einer Demokratie die Einschränkung der Freiheit zwar streng geregelt sein müsse, um dieses Grundrecht garantieren zu können – und dass dies im B-VG auch der Fall sei –, dass aber zugleich gelte, dass es vollkommene Freiheit nicht geben könne (Adamovich 2020).

3. Rahmenbedingungen und historischer Hintergrund

Eine Demokratie wäre nicht denkbar ohne Verfassung, in der die Grundregeln für das Miteinander niedergeschrieben sind. Mit der zunehmenden Komplexität einer globalisierten und zugleich regional verankerten Welt werden auch die Anforderungen an Verfassungen immer vielschichtiger. Die Digitalisierung, der Klimawandel und verschiedene Krisen sind nur einige Beispiele, die gänzlich neue Herausforderungen an Verfassungen stellen. Nicht zuletzt deswegen (immer aber auch aus aktuellen politischen Gründen) ändern Staaten ihre Verfassungen oder lassen neue schreiben. Österreich neigt zwar dazu, ihre alteingeführte Verfassung lediglich zu ergänzen (dies besonders häufig), doch basiert der Hauptteil nach wie vor auf jenem Verfassungstext, der am 1. Oktober 1920 als Bundesverfassungsgesetz (B-VG) verabschiedet wurde und bereits auf wesentlich ältere Regelungen aus dem 19. Jahrhundert zurückgriff.

3.1 Die Verfassung von Hans Kelsen

Hans Kelsen wurde in einer Zeit mit der Konzeption der österreichischen Verfassung für den neuformierten Bundesstaat Österreich beauftragt, als kaum jemand annahm, dass dieser Staat und somit seine Verfassung mehr als eine Übergangslösung sein würden (Ucakar 1997, 89). Im Gegensatz dazu scheint Kelsen mehr Vertrauen in die Beständigkeit der Republik gehabt zu haben, ließ aber vielleicht gerade deswegen allen Schmuck und jegliche Feierlichkeit weg. Er schuf einen Text, der sich sprachlich schlicht zeigt, einfach nachzuvollziehen ist, auf das Notwendige konzentriert, Regeln für zahlreiche Eventualitäten zur Verfügung stellt und dabei möglichst viel an Gestaltungsfreiheit für den Aufbau eines neuen Miteinanders gibt. So besitzt die österreichische Verfassung keine Präambel und keinen Teil, in dem die Werte, auf denen der Staat beruhen soll, integriert wären. Sie erschließen sich allerdings durchaus aus den wichtigsten Prinzipien, den sogenannten Baugesetzen, die die Verfassung und somit den Staat tragen.

Demokratiapolitisch ist heute gerade jener Kerntext, den Hans Kelsen verfasst hat, besonders interessant – nicht nur, weil er die Grundprinzipien festlegt, denen alles Weitere unterliegt, sondern auch, weil er sich heute noch auf verschiedene Situationen an-

passen lässt. Das dürfte auch daran liegen, dass sich Kelsen auf das Recht verlässt und nur das Recht sprechen lässt. Damit zieht sich ein gewisser Pragmatismus durch seinen Text, der Werte wie die Grund- und Menschenrechte eher aus dem Zusammenhang erkennen lässt. Erst viel später wurden diese auch als Zusatz in die Verfassung aufgenommen. So gilt insgesamt doch: „Der V. [Verfassungsstaat] ist nicht nur ein formales Organisations- und Normengefüge, sondern ein Wertgefüge, in dem die Nation sich selbst verwirklicht“ (Fenske 2001, 2).

Jede Verfassung steht untrennbar im Zusammenhang mit der Geschichte ihres Landes (Funk 2000, 53). So ähneln sich Verfassungen verschiedener Länder zwar, weil sie einer gewissen Struktur folgen, doch letzten Endes sind Form, Sprachstil und die darin enthaltenen Inhalte immer auch ein Spiegel ihrer Zeit in ihrer Region und damit stets auch kulturell, politisch und v.a. historisch erklärbar.

3.2 Verfassung – ein Vertrag mit dem Volk

Gerne wird die Verfassung als Vertrag gesehen. Slupik problematisiert diese Vorstellung, indem sie in Frage stellt, dass die Bevölkerung tatsächlich diesen Vertrag unterschreibt, indem sie zur Wahl geht oder in einer Abstimmung ja oder nein sagt, weil ein Vertrag doch wesentlich mehr Information benötige. So sieht sie eher das Gesetz im Vordergrund als den Vertrag (Slupik 2006, 2015–2017). Das alles bedeutet aber nicht, dass eine Verfassung keinen Machtspielen und innen- wie außenpolitischen Entwicklungen unterworfen wäre.

In einer heute geschriebenen Verfassung würde man das Volk generell öfter ansprechen, damals ergab sich viel aus dem Bezug auf die Werte der Monarchie. In diesem Sinne war das allgemeine Wahlrecht schon eine große Neuerung. Ansonsten wollte man der Bevölkerung noch nicht allzu viel Entscheidungsmacht zutrauen, sondern eher regeln, dass sie gut geführt wurde.

Wer aber ist das Volk? In der Verfassung wird einerseits die Staatsbürgerschaft angesprochen, andererseits ist das sogenannte Wahlvolk gemeint. Nicht Wahlberechtigte werden weitgehend ausgelassen, das betrifft einerseits Bürger*innen, die noch zu jung sind, um wählen zu können (oder zu alt, zu krank oder strafrechtlich verurteilt), sowie Personen ohne österreichische Staatsbürgerschaft. Gerade ihr Wahlrecht wird aktuell intensiv diskutiert (siehe dazu Perlot/Filzmaier in diesem Band).

Anschauliches. Kurze Geschichte der Österreichischen Bundesverfassung

- •
- Nach der Märzrevolution von 1848 wurde erstmals eine österreichische Verfassung •
- erlassen (Pillersdorff'sche Verfassung). Dort wurden gewisse Grundrechte festgelegt, •
- ebenso wie ein Ansatz von Parlament, doch weniger weitgehend als in anderen Staa- •
- •

ten zur selben Zeit. Eine Überarbeitung (Kremsierer Entwurf) folgte bald, wurde aber nie umgesetzt, im Gegensatz zur Dezemberverfassung von 1867, die bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs galt, als Hans Kelsen bzw. eigentlich die 1919 gewählte Konstituierende Nationalversammlung mit der Umsetzung einer neuen Version, diesmal nicht mehr für die Monarchie, sondern für eine Republik, beauftragt wurde, wobei die Fertigstellung des Friedensvertrages von St. Germain abgewartet werden musste.

Schon bald nach der Einsetzung dieser Verfassung am 1. Oktober 1920 kam es zu politischen Konflikten, die sowohl 1925 als auch 1929 zu einer Novelle des B-VG führten. Bis heute sind einige Teile dieser Novellen in der aktuellen Bundesverfassung enthalten. Dazwischen aber gab es eine lange Unterbrechung, nachdem 1934 unter Bundeskanzler Dollfuß das B-VG außer Kraft gesetzt sowie durch eine neue Verfassung ersetzt wurde, die den Ständestaat ermöglichte. 1938 wurde mit dem Anschluss an Deutschland auch diese austrofaschistische Verfassung außer Kraft gesetzt. Es folgte die Zeit des Nationalsozialismus, die nahezu alles verriet, was in Kelsens Verfassung an Rechten und Werten festgelegt war.

Noch vor Kriegsende wurde am 27. April 1945 die Unabhängigkeitserklärung publik gemacht und die Republik Österreich (im Sinne der Verfassung von 1920) wieder ausgerufen. Das war weniger aus Enthusiasmus über jene alte Verfassung als aus Angst vor Konflikten und unerwünschten Ergebnissen im Zuge der Verschriftlichung einer neuen Bundesverfassung der Fall. Mit dem Moskauer Memorandum und dem Wiener Staatsvertrag im Jahr 1955 gewann diese Verfassung ebenso wie der Staat Österreich wieder an Realität. Ermöglicht wurde dies u.a. aufgrund der österreichischen Zusage, im Sinne der Schweizer Neutralität selbst neutral zu werden.

Seit 1955 gab es zahlreiche Ergänzungen, Erweiterungen und mit dem Österreich-Konvent 2003 bis 2005 eine ernstzunehmende Bemühung, eine neue Verfassung zu schreiben oder die alte wesentlich zu verändern. Abgesehen von kleineren Änderungen geschah trotzdem nicht viel, da sich im Zuge der Diskussionen vor allem die unterschiedlichen Erwartungen und Interessen der verschiedenen Akteur*innen zeigten.

100 Jahre nach ihrer Einsetzung schien man im Jahr 2019 erstmals weitgehend zufrieden mit Kelsens Verfassung. Damals begann eine Regierungskrise, die ein stabiles B-VG benötigte. Seitdem gilt die Bundesverfassung als beliebter denn zuvor, wobei noch immer zu bezweifeln ist, dass die Bevölkerung sich die Zeit nimmt, das B-VG wirklich kennenzulernen. Das Vertrauen in die österreichische Bundesverfassung aber ist gestiegen, nicht zuletzt, weil Bundespräsident Alexander Van der Bellen immer wieder betonte, wie stabil das B-VG und damit die Republik in jener Krisensituation gewesen sei und ihm geholfen habe, eine Expert*innenregierung (erstmalig unter einer Bundeskanzlerin) einzusetzen (Funk 2000; Hengstschläger/Leeb 2019; Mayer et al. 2015).

Wirft man einen weniger rechtswissenschaftlichen als politikwissenschaftlichen Blick auf die Bundesverfassung, eröffnet sich eine Struktur, die selbst nach 100 Jahren in vielen Aspekten zeitgemäß ist und mit aktuellen Herausforderungen umgehen kann, wobei bei der Klimawandel und die zunehmende Technologisierung aller auch politischen Prozesse an ihre Grenzen führt. Im Laufe der Jahrzehnte hat es mehrfach Versuche gegeben, eine neue Verfassung oder eine weitreichende Überarbeitung zu erreichen, doch letztlich fehlte stets der politische Wille dazu. Der Moment für einen neuen Verfassungsentwurf ist zudem demokratiepolitisch immer heikel, weil er ausgenützt werden kann, um die Macht jener zu zementieren, die die Überarbeitung in Auftrag gegeben haben. Auch stellt sich die Frage, ob eine Krise tatsächlich zu einer neuen Verfassung führen muss oder ob nicht die Verfassung gerade die Aufgabe hat, ein „Kompass in Krisenzeiten“ zu sein (Alma Zadić in Österreichischer Juristentag 2022, 2).

In Österreich gab es die letzten großen Bemühungen um eine weitgehende Verfassungsänderung im Jahr 2003/04. Dazu wurde der Österreich-Konvent einberufen. Eingeladen waren Vertreter*innen der Bundesregierung, der Bundesländer und der politischen Parteien ebenso wie Interessensvertretungen, Expert*innen, Höchststrichter*innen etc., nicht aber Vertreter*innen der Zivilgesellschaft (Stainer-Hämmerle 2005, 367–370). Die Ergebnisse des Konvents wurden lange diskutiert, doch nur vereinzelt umgesetzt. So ist man bis heute bei jener Fassung geblieben, die von manchen Verfassungsexpert*innen inzwischen als „zersplittert und unübersichtlich“ (Öhlinger/Eberhard 2019, 27) bezeichnet wird.

Nimmt man dann noch die Besonderheit hinzu, dass manche Grundrechte nicht nur ein Mal, sondern bis zu drei Mal (und zwar in unterschiedlicher Weise) im B-VG erwähnt und garantiert werden, dann könnte man ironisch argumentieren, dass die österreichische Verfassung im Laufe der Zeit immer österreichischer geworden sei und jene Flexibilität offenbart, die man in Österreich gerne positiv betrachtet, die aber zugleich auch die Gefahr birgt, sich gar nicht entscheiden zu müssen. Genau das wollte der Vater des B-VG, Hans Kelsen, verhindern. Nicht all seine Ideen wurden jedoch umgesetzt. So hatte Kelsen in der Fassung von 1920 ein starkes Parlament vorgesehen, das nicht nur die Bundesregierung bestellt sondern auch den Bundespräsidenten (Lehner 2010, 29). Er argumentierte das so: „Die Reform des Parlamentarismus könnte in der Richtung versucht werden, das demokratische Element wieder zu stärken“ (Kelsen 2018, 59). Dies wurde noch in den 1920er-Jahren aus der Verfassung zurückgenommen.

Die Neutralität wiederum war nie vorgesehen, kam nach dem Zweiten Weltkrieg hinzu und wurde zu einer wichtigen Staatszielbestimmung im B-VG (siehe dazu Box Anschauliches), die später lange niemand mehr anzutasten wagte. Auch andere sogenannte Staatsziele, die in der Verfassung stehen, sind historisch begründbar und heute wahrscheinlich vor allem aufgrund des Verfassungsstatus so selbstverständlich, dass sie kaum angezweifelt werden.

3.3 Die Prinzipien der österreichischen Bundesverfassung

Die Bundesverfassung basiert auf vier Prinzipien (Baugesetzen), von denen zwar nur zwei explizit genannt werden, die sich allerdings eindeutig aus dem Verfassungstext ergeben. Ihnen ist alles Weitere unterworfen, daher werden sie auch als jener Maßstab (Öhlinger/Eberhard 2019, 53) betrachtet, dem alles Recht unterworfen ist. Das sind das demokratische, das republikanische, das bundesstaatliche und das rechtsstaatliche Prinzip. Sollte eine Änderung eines dieser Prinzipien geplant sein, wird das als Gesamtänderung der Bundesverfassung gesehen. Nur wenige Teile des B-VG werden so regelmäßig zitiert wie Artikel 44 Absatz 3 B-VG, der das Verhalten für solch eine Gesamtänderung festlegt. Sie verlangt nicht nur nach der Zustimmung des Nationalrats, sondern dass die wahlberechtigte Bevölkerung in einer Abstimmung um ihr Einverständnis gefragt werden muss. Hier sieht man, dass Hans Kelsen gegenüber der Monarchie die Volkssouveränität als große Änderung verankert haben wollte. Solche Abstimmungen sind nicht nur aufwendig, sondern auch unberechenbar, dementsprechend selten findet eine Gesamtänderung der Verfassung statt. Ucakar weist in diesem Zusammenhang auf einen politisch ebenso heiklen wie positiven Aspekt hin, indem er sagt, dass keine Bestimmung der österreichischen Verfassung ganz fix beziehungsweise unveränderbar sei (Ucakar 1997, 93). Das kann in beide Richtungen gehen: Einerseits können solche Volksabstimmungen wie auch andere Instrumente der direkten Demokratie den Populismus fördern, andererseits kann die Bevölkerung sich dadurch wehren, wenn politisch etwas in eine Richtung geht, die sie nicht haben möchte.

Im Juni 1994 wurde aufgrund des Beitritts zur Europäischen Union solch eine Volksabstimmung zu einer Gesamtänderung der Verfassung durchgeführt. Mit dem EU-Beitritt hat sich allerdings nicht nur ein Prinzip verändert, sondern mit Ausnahme des republikanischen Prinzips alle (Funk 2000, 102–108).

3.3.1 Das demokratische Prinzip

Dies ist das erste und zugleich komplizierteste Prinzip der Verfassung, denn eine Demokratie ist mit dem Wort allein noch nicht definiert. Zwar steht im B-VG: „Ihr Recht geht vom Volk aus“ (Art 1 B-VG), womit die Souveränität des Volkes festgelegt ist. Dennoch lässt dies viel offen, etwa ob und wie weit das Volk diese Herrschaft an bestimmte Personen delegiert. Letzteres ist in Österreich der Fall, womit die Demokratie „mittelbar“ ist. Doch kann – und das sieht man an vielen internationalen Beispielen – eine mittelbare Demokratie (= Repräsentativsystem) ganz unterschiedliche Ausprägungen haben. Das ist in der Verfassung nicht vordergründig festgelegt, erschließt sich aber aus dem Gesamtzusammenhang. Jene Demokratie also, die das B-VG vorsieht, ist eine repräsentativ-parlamentarische. Gerade das Parlament hielt Kelsen demokratiepolitisch

für essenziell. Auch werden im Verfassungstext politische Parteien kaum besprochen. In einer heute geschriebenen Verfassung wäre das undenkbar. Vor mehr als 100 Jahren schien es eine Gewissheit, dass Parteien kommen und gehen und andere Akteur*innen wichtiger sind.

Ebenso als wenig bedeutsam schien damals die direkte Demokratie, die erst im Laufe der Zeit in Verfassungsgesetzen bunter gestaltet wurde. Für eine Regierung ebenso wie für den Nationalrat bedeutet das, nicht einfach agieren zu können. Dieses Prinzip ist es auch, dass aus Regierenden (vom Bürgermeister bis zur Ministerin, vom Bundespräsidenten bis zur Bundeskanzlerin und allen Abgeordneten) die Service-Geber*innen für die Bevölkerung macht. Nicht die Regierenden sollen über das Volk herrschen, sondern das souveräne Volk verleiht alle Ämter im Zuge des Repräsentativsystems, mit der Aufgabe, die Bevölkerung zu vertreten – anstatt über sie zu bestimmen. Eine Demokratie funktioniert dementsprechend nur, wenn es klare Regeln dafür gibt, wer was wann tun darf. Insofern bedingen sich die vier Prinzipien untereinander.

3.3.2 Das republikanische Prinzip

Dies ist jenes Prinzip, das die Demokratie erst möglich macht. Zwar gibt es Monarchien mit demokratischen Wahlen (siehe Großbritannien), doch ist die Abkehr von der Monarchie das tragende Prinzip der österreichischen Verfassung. Dies bedeutet bemerkenswerterweise zunächst noch keine Demokratie, denn eine Republik muss nicht zwangsweise demokratisch organisiert sein. Sie kann auch eine Diktatur darstellen. Während verschiedene Republiken unterschiedliche Staatsformen haben können, ist eines fix: Das Staatsoberhaupt wird gewählt und nicht per Erbfolge bestimmt. Mit dem Ende der Monarchie hatte das nicht nur politische Auswirkungen, sondern es war auch das kulturelle und wirtschaftliche Ende der Herrschaft durch die Habsburger und den Adel. Dadurch änderte sich weit mehr als nur das politische System – wobei es lange dauern sollte, bis dies auch in der Bevölkerung internalisiert wurde und regierende Politiker*innen nicht mehr als eine Art Vorgesetzte wahrgenommen wurden.

Auch die Trennung von Kirche und Staat ist letztlich im republikanischen Prinzip verankert, weil alle Aufgaben irdisch geregelt sein wollen (Öhlinger/Eberhard 2019, 56 f.).

3.3.3 Das bundesstaatliche Prinzip

Dieses Prinzip war von Beginn an eine Art Kompromiss, damit sich die einzelnen Bundesländer nach dem Zerfall des Großreiches nicht abspalten. So gab man ihnen mehr Kompetenzen, als für ein kleines Land sinnvoll sein konnte und kann. Regionale Befindlichkeiten werden bis heute ausgespielt und die Landeshauptleute üben dem-

entsprechend mit Vergnügen ihre Macht gegenüber dem Bund aus. Sie tun das im Gegensatz zum Bundesrat, der in der Verfassung zwar die offizielle Kammer der Länder darstellt und als solche auch Gewicht hat, dieses in der Realität allerdings nur äußerst selten einsetzt. Ganz anders die Landeshauptleute: Sie sorgen dafür, dass auch Regelungen, die zentral mehr Sinn ergeben würden, dezentral gehalten werden und so dem betreffenden Bundesland mehr Eigenständigkeit verleihen. Politisch lassen sich die Landeshauptleute dementsprechend ihre Zustimmung zu einem ungeliebten Gesetz oder einer Verordnung nicht selten teuer abgelten (Funk 2000, 95). Das geht so weit, dass immer wieder behauptet wird, der österreichische Föderalismus sei nicht nur unübersichtlich und politisch motiviert, sondern „für Nichteingeweihte kaum durchschaubar“ (Winkler 2020, 69; siehe dazu Bußjäger/Eller in diesem Band).

Österreich ist ein Bundesstaat und kein Staatenbund. Der Unterschied ist essenziell, da die einzelnen Staaten in einem Staatenbund weit weniger eng miteinander verbunden sind. In Österreichs Fall hingegen brauchen die Bundesländer den Bund und umgekehrt. Sie haben laut dem bundesstaatlichen Prinzip nicht nur das Recht auf eine eigene Verwaltung und auf eigenbestimmte Regelungen und Gesetze, sofern eine Angelegenheit nicht schon gesetzlich vom Bund geregelt ist, sondern sie haben auch das Recht auf eigene Finanzmittel und auf eine eigene Landesverfassung. Diese darf die Bundesverfassung nicht aushebeln, darf aber auch nicht vom Bund beschnitten werden (Öhlinger/Eberhard 2019, 57). In diesen Landesverfassungen stehen einige Besonderheiten, die in anderen Ländern nicht Erwähnung finden oder anders geregelt sind. Erst in den letzten Jahren hat es hier vermehrt Versuche zur Vereinheitlichung gegeben (z.B. beim Jugendschutz). Als positives und vorbildliches Beispiel kann die direkte Demokratie Vorarlbergs genannt werden.

Insgesamt bleibt den Bundesländern weit mehr Eigenständigkeit und Macht, als es einer Bundesregierung lieb sein kann (Heinisch 2020, 68). Die COVID-19-Pandemie war ein recht deutliches Lehrstück diesbezüglich, indem die Landeshauptleute nicht immer den Vorstellungen des Gesundheitsministers oder Bundeskanzlers folgen wollten, weil dies regionalpolitisch unbequem für sie gewesen wäre.

3.3.4 Das rechtsstaatliche Prinzip

Eine Demokratie kann nicht funktionieren, wenn sie nicht auf Rechtsstaatlichkeit beruht. Alles politische und staatliche Handeln ist durch sie geregelt und bedeutet, dass die Regierung ihr Tun an das Recht binden muss. Dieser Rechtsstaatlichkeit unterliegen auch die Grundrechte und jene Werte, die eine Demokratie ausmachen, wie Freiheit. Auch der Umgang mit Medien und die Festlegung ihrer Rolle stehen in diesem Zusammenhang. Wenig beachtet, gehört zur Rechtsstaatlichkeit auch, dass Rechtsnormen verständlich und nachvollziehbar verfasst werden (Öhlinger/Eberh 2019, 85). Auch

hier gilt: Die Volkssouveränität bedeutet nicht nur die Herrschaft des Volkes, sondern auch deren Ermöglichung. Dazu gehören Menschen- und Grundrechte ebenso wie die nachvollziehbare Aufbereitung und tatsächliche Inanspruchnahme des Rechts. Ebenso notwendig ist die Kontrolle der Rechtsstaatlichkeit. Für Letztere sind die Gerichtshöfe zuständig (siehe dazu Dolezal et al. in diesem Band).

3.3.5 Gewaltenteilung und liberales Prinzip

Wenngleich diese beiden sich aus den Texten der anderen Baugesetze ergeben, werden sie als ergänzende Prinzipien betrachtet. Die Gewaltenteilung legt fest, dass Aufgaben zugewiesen sind und nicht ein Rechtsträger oder ein staatliches Organ alles allein regeln darf. So schafft die Verwaltung die Gesetze nicht, sondern führt sie aus, während das Parlament keine Gesetze exekutiert etc. Dadurch wird rechtsstaatliche Kontrolle erst möglich (Öhlinger/Eberhard 2019, 273 f.).

Das liberale Prinzip wiederum legt fest, dass das Individuum seine Rechte innehat und der Staat sich nicht in alles einmischt, was nicht unbedingt gesetzlich geregelt werden muss. Gerade in einer Demokratie ist das von Bedeutung, weil in ihr – anders als in autoritären Systemen – das Individuum besonderen Wert besitzt. Auf diese Weise ist das liberale Prinzip eigentlich bereits im demokratischen bzw. rechtsstaatlichen Prinzip verankert (Öhlinger/Eberhard 2019, 45 und 217; Funk 2000, 84).

3.4 Staatszielbestimmungen

Zu den Baugesetzen der Verfassung sind im Laufe der Jahrzehnte weitere essenzielle Festlegungen hinzugekommen, die eine Basis für andere Regelungen bilden. Allerdings würde eine Änderung einer dieser Staatszielbestimmungen keine Gesamtänderung der Verfassung darstellen und daher auch keine Volksabstimmung verlangen. Schon am Beispiel der „immerwährenden Neutralität“ kann man feststellen, dass diese Bestimmungen bedeutsam oder zumindest teilweise so im Bewusstsein der Bevölkerung verankert sind, dass einzelne Bestimmungen trotzdem ohne eine Volksabstimmung kaum abgeschafft werden könnten, zumal sie ideelle Werte für die Bevölkerung darstellen.

Anschauliches. Definition und Geschichte von Österreichs Neutralität

- Die Neutralität wird im Alltag als typisch österreichisch wahrgenommen, zuweilen fast
- wie ein Wahrzeichen. Dabei war sie weder selbstverständlich noch geliebt, als sie am
- 26. Oktober 1955 beschlossen wurde, nachdem sie bereits im April 1955 im Moskau-
- er Memorandum zugesagt worden war. Hintergrund war, dass Österreich auf diese

Weise wieder unabhängig werden konnte. Die österreichische Neutralität bedeutet, sich keinen politischen, militärischen oder wirtschaftlichen Bündnissen anzuschließen und dabei Aufgaben zu übernehmen, die die Neutralität im Kriegsfall beeinträchtigen könnten. Zudem verpflichtet sich Österreich, an keinem Krieg oder ähnlichen Konflikt teilzunehmen und muss sich im Falle eines solchen unparteiisch verhalten. Was das konkret bedeutet, wird immer wieder diskutiert und im Laufe der Jahre manchmal zaghaft in Frage gestellt. Aufgrund ihrer Beliebtheit wurde dennoch nie ernsthaft eine Abschaffung der immerwährenden Neutralität diskutiert. Lediglich mit dem EU-Beitritt Österreichs musste zugegeben werden, dass ein wenig dieser Neutralität aufgeweicht, eingebüßt bzw. abgelegt worden ist (dies wird von unterschiedlichen Expert*innen verschieden eingestuft).

Im B-VG ist die Neutralität als Staatsbestimmungsziel festgeschrieben. Da sie – anders als häufig kommuniziert – kein Verfassungsprinzip darstellt, wäre keine Volksabstimmung zu ihrer Abschaffung nötig, doch wäre es politisch trotzdem nicht anders möglich, zumal die Bevölkerung emotional an der Neutralität hängt. Durch ihre Kundmachung gilt die Neutralität international. Auch deshalb kann sich Österreich nicht so einfach von der Neutralität verabschieden, auch wenn dies nicht bedeutet, dass Österreichs „immerwährende“ Neutralität auf Dauer bestehen bleiben wird (Öhlinger/Eberhard 2019; Funk 2000).

Das Verbot nazistischer Tätigkeit bildet ebenso eine Staatszielbestimmung, weiters die umfassende Landesverteidigung. Im Laufe der Zeit hinzugekommen sind auch das Bundesverfassungsgesetz (BVG; nicht zu verwechseln mit dem Bundes-Verfassungsgesetz B-VG) für ein atomfreies Österreich sowie die Nichtdiskriminierung (Gleichbehandlung von behinderten Personen oder die Gleichstellung von Frau und Mann). Der Schutz der Volksgruppen (kulturelle Vielfalt) gehört ebenso dazu wie bestimmte Regeln rund um Schule und Bildung oder der Rundfunk als öffentliche Aufgabe. Die Bedeutung der Staatszielbestimmung „umfassender Umweltschutz“ nimmt seit Jahren zu.

Insgesamt gelten diese Bestimmungen nicht nur als relevant, sondern besitzen emotionale Bedeutung bei der Bevölkerung. Einen weniger hohen Stellenwert wie die Baugesetze haben sie dennoch, was auch daran liegt, dass sie sich bei genauerem Hinschauen in diese Baugesetze einordnen lassen, wie Funk argumentiert (2000, 84).

3.5 Grundrechte und die Bevölkerung

Mehr im Bewusstsein der Bevölkerung als die Baugesetze oder Staatszielbestimmungen sind wahrscheinlich die Grund- und Menschenrechte, was auch damit in Zusammenhang steht, dass sich demokratische Bewegungen und Parteien der letzten Jahre immer

mehr mit diesen Rechten auseinandersetzen. Laut Slupik sind die Grundrechte jene Rechte, die der*dem einzelnen Bürger*in gegenüber dem Staat gewährt werden, sie können aber auch zwischen Menschen innerhalb eines Staatsgebietes gültig sein (Slupik 2006, 327–331). In gewisser Weise stellen sie derart eine Basis für das Miteinander in einer Demokratie dar.

Ausgerechnet diese sind im B-VG zwar gleich mehrfach, aber lediglich als Zusätze enthalten. So wurde die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) in Österreich 1958 in den Verfassungsrang erhoben, als Österreich Vertragspartei der EMRK wurde. Zudem gilt seit dem EU-Beitritt die Grundrechtscharta der EU und schließlich griff man sehr weit zurück in die ehemalige Monarchie, als man deren Grundrechtskatalog aus dem Jahr 1867 in die Verfassung aufnahm. In diesen Zusätzen werden einige der Werte kolportiert, für die der Staat Österreich stehen soll. Im Rest der Verfassung sind sie eher implizit zu verstehen (Winkler 2020, 64). Während die Menschenrechte in vielen anderen Staaten schon kurz nach ihrer Ausrufung im Jahr 1789 übernommen worden waren, blieben sie in Österreich lange fast unbeachtet.

Anschauliches. Verfassungsrechtlich verankerte Grundrechte

-
- Die Grund- sowie Menschenrechte sind im B-VG an unterschiedlichen Orten und Ver-
 - fassungszusätzen verankert. Einige der in der Verfassung von 1920 verankerten Grund-
 - rechte sind:
 - – aktives und passives Wahlrecht
 - – Gleichheitsgrundsatz
 - – Recht auf ein Verfahren vor einem unabhängigen und gesetzlichen Richter
 - – Verbot der Todesstrafe
 - – Öffentlichkeits- und Mündlichkeitsgebot
 - Weitere Grundrechte befinden sich in der EMRK, in verschiedenen internationalen Ab-
 - kommen (z.B. UN-Kinderrechtskonvention) oder sind in Bundes- und Landesverfas-
 - sungsgesetzen verankert (Hengstschläger/Leeb 2019, 12–23).
 -

So zeigt eine Verfassung immer auch, wie die Bevölkerung gesehen wird. Aus der Monarchie kommend, war es nach deren Ende bereits ein großer Schritt, dass plötzlich nicht nur alle Männer eines bestimmten Alters, sondern auch alle Frauen wählen konnten. Ihnen auch noch zuzutrauen, dass sie bis ins Detail wüssten, was sie tun, ging damals – zynisch betrachtet – zu weit. So sah Kelsen in einigen Themengebieten vor, dass nicht die Bevölkerung wähle, sondern bestimmte Ämter in ihrem Namen gewählt würden, etwa der Bundeskanzler (durch den Nationalrat) und bis 1929 auch der Bundespräsident (ebenfalls durch den Nationalrat), ehe man ihn – damals in autoritären Tendenzen vermeintlich – etwas näher an die Bevölkerung rücken wollte.

3.6 Die Realität der Verfassung

Es existiert stets ein Unterschied zwischen dem, was in einer Verfassung steht, und dem, was tatsächlich geschieht. Das bedeutet nicht, dass die einzelnen Akteur*innen und Organe letztlich doch selbst bestimmen, was rechtens ist, sondern dass die Bestimmungen einer Verfassung immer einer gewissen Interpretation unterliegen und damit im positiven Sinne eine gewisse Freiheit geben, in einer Situation flexibel reagieren zu können. Im negativen Sinne kann dadurch auch das eine Organ mehr Macht bekommen, als es ursprünglich vorgesehen war. Es kann aber auch sein, dass neue Player ins Spiel kommen, für die es im B-VG noch wenig Regelungen gibt. Ucakar nennt hier insbesondere die „Bedeutung von politischen Parteien und Interessenverbänden, die in der Verfassung nicht annähernd adäquat beschrieben ist“ (Ucakar 1997, 85), ebenso wie die Sozialpartnerschaft, die in den letzten Jahren zwar an Bedeutung eingebüßt hat, über viele Jahre hindurch jedoch ganz wesentlich zum sozialen Frieden beigetragen hat.

Seit vielen Jahren wird darüber geklagt, dass die Verfassung inzwischen viel zu viele Zusätze habe und daher nicht mehr gut handhabbar sei (Blümel 2003, 367). Gleichzeitig kommt es immer wieder zu Situationen, in denen aus politischem Kalkül ein bestimmtes Gesetz nicht einfach beschlossen, sondern gleich in den Verfassungsrang gehoben werden soll. Das kann den Grund haben, dass man sichergehen möchte, dass unter anderen politischen Bedingungen das Gesetz nicht sofort wieder aufgehoben wird. Mehr aber dürfte es sich dabei um ein Werbekonzept handeln. Eine Partei, die für etwas eintritt, kann mit dem Ruf nach einem Verfassungsgesetz betonen, wie wichtig ihr das Anliegen ist und dass es auch der Bevölkerung wichtig sein solle. Die FPÖ hat so immer wieder den Ruf nach der Verankerung des Rechts auf Bargeld festmachen wollen. Gegner*innen der SARS-CoV-2-Impfung wiederum wollten das Verbot einer Impfpflicht in die Verfassung schreiben lassen. Meist gehen solche Vorhaben nicht durch, werden aber nichtsdestotrotz jahrelang als Forderung formuliert.

Demokratiepolitisch interessant wird es da, wo Verfassung und politisches Agieren einander den Weg weisen. So wäre der*die Bundespräsident*in laut Verfassung mächtiger, als dies im Alltag wahrgenommen oder von dem*der jeweiligen Bundespräsidenten* Bundespräsidentin umgesetzt wird. Was aber wäre, wenn ein*e Bundespräsident*in dies plötzlich tatsächlich einfordern würde? Hier kommt ins Spiel, dass nicht nur Regeln existieren, sondern dass auch die politische Gewohnheit eine wesentliche Rolle im Umgang mit der Verfassung spielt. Gerade an der Figur des*der Bundespräsidenten* Bundespräsidentin kann man das festmachen, allerdings auch an jener des Parlaments, das seine Rolle im politischen Alltag der Regierung gegenüber häufig geschwächt sieht. Das ist für eine Regierung praktisch, für den Nationalrat ein Problem und bedeutet für die Bundesverfassung, dass auch sie dem politischen Alltag unterliegt und es nicht immer klar ist, wer über wen bestimmt, die Verfassung über das politische Tun oder die

Regierungen über das B-VG. Sollte es allerdings zu einem Punkt kommen, an dem der Respekt gegenüber der Verfassung verloren geht, braucht es ein Eingreifen des Verfassungsgerichtshofs – sofern das nicht ohnehin über (Neu-)Wahlen geregelt wird.

4. Einordnung des österreichischen Falls

Demokratie ist ein wandelbares System, das in jeder Region, Kultur oder jedem Staat ein wenig anders aussieht. Nichtsdestotrotz wird immer wieder versucht, Demokratien miteinander zu vergleichen und im Zuge dessen zu bewerten, in welchem Staat die Bürger*innen mehr demokratische Rechte und Freiheiten haben. Daher gibt es zahlreiche Indizes, die ein Ranking versuchen.

4.1 Demokratieindex

Zu den bekanntesten Rankings gehört jenes der Zeitschrift *The Economist*, das erstmals im Jahr 2006 veröffentlicht wurde und immer im Folgejahr publiziert wird. Fünf Faktoren werden für jedes Land angeschaut: Pluralismus und Wahlprozesse, Funktionsweise der Regierung, die politische Kultur sowie die Teilhabe und schließlich die Bürger*innenrechte. Die einzelnen Staaten werden aufgrund der Ergebnisse je einer von vier Kategorien zugeordnet: vollständige Demokratien, unvollständige Demokratien, Hybridformen, autoritäre Regime.

Österreich lag im Demokratieindex 2021 von *The Economist* (2022) gemeinsam mit Costa Rica auf Platz 20. Auf den ersten Plätzen lagen Norwegen, Neuseeland und Finnland: Deutschland folgte auf Platz 15. Hinter Österreich lagen u.a. Frankreich (22), USA (26), Italien (31), Polen (51), Ungarn (56) und die Schlusslichter bildeten Nordkorea, Myanmar und Afghanistan auf den Plätzen 165–167.

4.2 Global Freedom Score

Die internationale NGO Freedom House (Sitz in Washington DC) gibt ebenfalls jährlich einige Rankings heraus. Eines davon untersucht die „Freiheit in der Welt“. Im Ranking von 2022 (Freedomhouse 2022) erhielt Österreich 93 von 100 Punkten und ist damit eindeutig als freier Staat eingeordnet. Bei den Wahlen schneidet Österreich gut ab, weniger gut hingegen bei Korruption, Transparenz und Pressefreiheit.

4.3 Korruptionswahrnehmungsindex

Transparency International (2022) wiederum veröffentlicht jährlich Daten rund um Korruption, wobei zwölf verschiedene Institute Einzelindizes untersuchen. Erfahrungsgemäß gehört Österreich auch hier nicht zu den Vorzeigemodellen. Im Jahr 2021 hat Österreich zwei Plätze verloren und liegt nun an 13. Stelle, gleichauf mit Kanada, Estland, Island und Irland. Wie in all diesen Statistiken liegt Deutschland (Platz 10) vor Österreich, während Dänemark vor Neuseeland und Finnland in Führung liegt. Die letzten Plätze werden in Bezug auf Korruption von Syrien, Somalia und Südsudan besetzt (178–180).

4.4 Pressefreiheitsindex

In Bezug auf die Pressefreiheit kritisiert auch der bekannteste diesbezügliche Index die Entwicklung in Österreich. Reporter ohne Grenzen veröffentlichen ihren Index seit 2002, jeweils am Internationalen Tag der Pressefreiheit, am 3. Mai. Der für das Jahr 2021 bewertete Index (Report ohne Grenzen 2022) bot für Österreich eine böse Überraschung, indem das Land von Platz 17 auf Platz 31 abstürzte und dabei von Staaten wie Trinidad und Tobago sowie der Dominikanischen Republik überholt wurde, die beide nicht unbedingt als Oasen der Pressefreiheit gelten.

Diese und andere Demokratiestatistiken kämpfen zum Teil mit unterschiedlichen Bewertungskriterien in verschiedenen Ländern, doch selbst wenn man sie nur als Tendenz berücksichtigt, geben sie Einblick in aktuelle demokratiepolitische Entwicklungen. Österreich hat in den letzten Jahren in all diesen Statistiken Plätze verloren.

5. Herausforderungen für die Zukunft

Wie sehr sich rechtliche Realität und individuelle Wirklichkeit voneinander unterscheiden können, zeigten die Wahrnehmungen rund um die Corona-Pandemie. Gamper wies in diesem Zusammenhang darauf hin: „Zum Zwecke der Verwirklichung des Gemeinwohls kann daher mitunter der Nachteil eines Einzelnen in Kauf genommen werden, wenn dies das Wohl der Allgemeinheit verlangt.“ (Gamper 2021, 173). Dies allerdings der Bevölkerung klarzumachen und längerfristig ihr Einverständnis zu erhalten, ist nicht unbedingt einfach. Mit zunehmenden Krisensituationen wird dies eine der Herausforderungen für die Zukunft der Demokratie mithilfe der Verfassung sein. Schon Kelsen wehrte sich dagegen, Demokratie nur als Methode zu sehen, die soziale Ordnung erzeugen oder erhalten soll, „gerade dann erscheint ihr Wert [...] im höchsten Maße problematisch.“ (Kelsen 2018, 127).

Zu einer guten Verfassungskultur in der Demokratie tragen auch, so Gamper, die Bevölkerung sowie die Medien in hohem Maße bei, sofern sie diese pflegen (Gamper 2022, 25). Dass umgekehrt die österreichische Verfassung „in einer sehr bemerkenswerten Weise ‚krisenfest‘“ sei, bestätigte (Eberhard 2022, 38). Gamper nennt sie eher eine „besonders änderungsanfällige Verfassung“ (Gamper 2022, 19). Das zeige auch der Umgang mit der COVID-19-Pandemie, während der es gleich mehrere Verfassungsänderungen gab, weshalb Österreich zu den ganz wenigen Ländern gehört, deren Verfassung diese Erkrankung im B-VG erwähnt (Gamper 2022, 20).

Herausforderungen, so lauten alle Zukunftsprognosen, wird es auch in Zukunft nicht weniger geben. Wenn man daher heute noch an die Demokratie als das Modell der Zukunft denken möchte, kann es nur über das Miteinander gehen. Solidarität, der alte Begriff, wird eines der Werkzeuge dafür sein müssen, denn der Egoismus hat die Menschheit weder ökologisch noch ökonomisch retten können (Lessenich 2019). Einen diesbezüglich fast romantischen Aufruf zur Demokratie hat Görlach 2021 geschrieben: „Ihre Legitimität gründet in der Verfassung, die die Menschenwürde in ihrem Geltungsbereich zur *norma normans* erhebt. Diese Demokratie verpflichtet sich dem Aufbau einer fairen und gerechten Gesellschaft und macht die Menschenrechte zum Maßstab sowohl innen- als auch außenpolitischen Handelns.“ (2021, 97). Dann weist er auf die Problematik des Klimawandels und die zunehmenden Verteilungsprobleme auf globaler Ebene hin. Ausschließlich in der Demokratie sieht er das Potenzial, damit umzugehen, allerdings weder in einer illiberalen, hierarchischen, postdemokratischen oder nicht notwendigerweise liberalen Demokratie, sondern in einer, die von Empathie getragen wird (2021, 97). Solidarität sollte man vielleicht hinzufügen. Demokratie ist ein Prozess und war das schon immer. Sie braucht Entwicklung (vgl. Görlach 2021, 7) und einen gewissen Enthusiasmus. Ihre Bürger*innen benötigen dafür nicht zuletzt Politische Bildung und heute mehr denn je auch Medienbildung.

Literatur

- Adamovich, Ludwig (2020). Wo wir stehen, Wien.
- Agamben, Giorgio (2021). An welchem Punkt stehen wir? Die Epidemie als Politik, Wien/Berlin.
- Arendt, Hannah (2018). Was heißt persönliche Verantwortung in einer Diktatur?, München.
- Blümel, Barbara-Anita (2003). Braucht Österreich eine neue Verfassung? Symposium zum 10-Jahres-Jubiläum des „Journal für Rechtspolitik“, Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 32(2), 217–223.

- B-VG, Bundes-Verfassungsgesetz (2022), <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138> (Fassung vom 27.05.2022).
- Crouch, Colin (2008). *Postdemokratie*, Frankfurt a. M.
- Eberhard, Harald (2022). Krisenfestigkeit der Verfassung auf dem COVID-19-Prüfstand, in: Österreichischer Juristentag (Hrsg.): *Wie krisenfest ist unsere Verfassung? Gemeinsame Diskussionsveranstaltung des Österreichischen Juristentages mit der Wiener Juristischen Gesellschaft*, 15. September 2021, Wien, S. 27–38.
- Fenske, Hans (2001). *Der moderne Verfassungsstaat. Eine vergleichende Geschichte von der Entstehung bis zum 20. Jahrhundert*, Paderborn u.a.
- Freedomhouse (2022). *Freedom in the World 2022*, <https://freedomhouse.org/country/austria/freedom-world/2022> (15.04.2022).
- Funk, Bernd-Christian (2000). *Einführung in das österreichische Verfassungsrecht*, 10. Auflage, Wien.
- Gamper, Anna (2021). *Staat und Verfassung. Einführung in die Allgemeine Staatslehre*, 5. Auflage, Wien.
- Gamper, Anna (2022). Krise und Verfassung, in: Österreichischer Juristentag (Hrsg.): *Wie krisenfest ist unsere Verfassung? Gemeinsame Diskussionsveranstaltung des Österreichischen Juristentages mit der Wiener Juristischen Gesellschaft*, 15. September 2021, Wien, S. 7–25.
- Görlach, Alexander (2021). *Demokratie*. 100 Seiten, Stuttgart.
- Grechenig, Kristoffel/Lachmayer, Konrad (2011). Zur Abwägung von Menschenleben zur Leistungsfähigkeit der Verfassung, *Journal für Rechtspolitik* 19(1), 35–45.
- Hämmerle, Kathrin (2005). „Niemand soll sagen können, er wäre nicht gehört worden ...“: Betrachtungen zum Österreich-Konvent aus Sicht der Zivilgesellschaft, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 34(4), 367–380.
- Heinisch, Reinhard (Hrsg.) (2020). *Kritisches Handbuch der österreichischen Demokratie. BürgerInnen, Verfassung, Institutionen, Verbände*, 3. Auflage, Wien.
- Hengstschläger, Johannes/Leeb, David (2019). *Grundrechte*, Wien.
- Kelsen, Hans (2018). *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Ditzingen.
- Lehner, Andreas (2010). Gedanken zur Legitimation von Herrschaftsgewalt in einer globalisierten Welt, in: Michael Holoubek et al. (Hrsg.): *Die Zukunft der Verfassung – Die Verfassung der Zukunft? Festschrift für Karl Korinek zum 70. Geburtstag*, Wien, S. 25–46.
- Lessenich, Stephan (2019). *Grenzen der Demokratie. Teilhabe als Verteilungsproblem*, Ditzingen.
- Levitsky, Steven/Ziblatt, Daniel (2018). *Wie Demokratien sterben*, 2. Auflage, München.
- Manow, Philip (2020). *(Ent-)Demokratisierung der Demokratie*, Berlin.
- Mayer, Heinz/Kucsko-Stadlmayer, Gabriele/Stöger, Karl (2015). *Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts*, 11. Auflage, Wien.

- Mounk, Yascha (2018). *Der Zerfall der Demokratie. Wie Populismus den Rechtsstaat bedroht*, München.
- Nancy, Jean-Luc (2019). *Democracy and Community*, Wien.
- Narr, Wolf-Dieter (2001). Die prekäre Zukunft der Demokratie – und warum gerade darum demokratische Standards höher gesetzt werden müssen, in: Andrea S. Markovits/Sieglinde Rosenberger (Hrsg.): *Demokratie. Modus und Telos. Beiträge für Anton Pelinka*, Wien u.a.
- Nocun, Katharina/Lamberty, Pia (2020). *Fake Facts. Wie Verschwörungstheorien unser Denken bestimmen*, Köln.
- Öhlinger, Theo/Eberhard, Harald (2019). *Verfassungsrecht*, 12. Auflage, Wien.
- Österreichischer Juristentag (2022). *Wie krisenfest ist unsere Verfassung? Gemeinsame Diskussionsveranstaltung des Österreichischen Juristentages mit der Wiener Juristischen Gesellschaft*, 15. September 2021, Wien.
- Perlot, Flooh/Hermann, Andrea/Praprotnik, Katrin/Ingruber, Daniela/Hainzl, Christina (2020). *Democracy Radar Wave 1 (SUF edition)*, doi:10.11587/16RCPU, AUSSDA, V1.
- Perlot, Flooh/Hermann, Andrea/Praprotnik, Katrin/Ingruber, Daniela/Hainzl, Christina (2021). *Democracy Radar Wave 2 (SUF edition)*, doi:10.11587/7WBMA, AUSSDA, V1.
- Perlot, Flooh/Hermann, Andrea/Praprotnik, Katrin/Ingruber, Daniela/Hainzl, Christina (2019a). *Demokratieradar, Welle 3 – Einstellungen zum Föderalismus. Datensatz. Version 1.0*, Krems/Graz.
- Perlot, Flooh/Hermann, Andrea/Praprotnik, Katrin/Ingruber, Daniela/Hainzl, Christina (2019b). *Demokratieradar, Welle 4 – Föderalismus und Landtage. Datensatz. Version 1.0*, Krems/Graz.
- Perlot, Flooh/Hermann, Andrea/Praprotnik, Katrin (2020). *Demokratieradar, Welle 5 – Partizipation. Datensatz. Version 1.0*, Krems/Graz.
- Perlot, Flooh/Praprotnik, Katrin/Grimm, Marc/Hainzl, Christina/Ingruber, Daniela/Juen, Isabella/Nutz, Viktoria/Oberluggauer, Patricia (2020). *Demokratieradar, Welle 6 – Beteiligungsrechte. Datensatz. Version 1.0*, Krems/Graz.
- Perlot, Flooh/Grimm, Marc/Hainzl, Christina/Ingruber, Daniela/Juen, Isabella/Nutz, Viktoria/Oberluggauer, Patricia (2021). *Demokratieradar, Welle 7 – Autoritarismus und Corona. Datensatz. Version 1.0*, Krems/Graz.
- Perlot, Flooh/Praprotnik, Katrin/Wagner, Markus/Juen, Isabella/Oberluggauer, Patricia (2021). *Demokratieradar, Welle 8 – Affektive Polarisierung. Datensatz. Version 1.0*, Krems/Graz.
- Przeworski, Adam (2020). *Krisen der Demokratie*, Berlin.
- Reporter ohne Grenzen (2022). *Freedom of the Press Worldwide 2022*, <https://www.rog.at/press-freedom-index-2021/> (24.05.2022).

- Slupik, Vera (2006). Formen und Recht der Demokratie im Verfassungsstaat, Frankfurt a. M. u.a.
- Süß, Rahel (2020). Demokratie und Zukunft. Was auf dem Spiel steht, Wien/Hamburg.
- The Economist Intelligence Unit Limited (2022). Democracy Index 2021. The China challenge, <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2021/> (24.05.2022).
- Reporters without Borders (2022). World Press Freedom Index, <https://rsf.org/en/index> (24.05.2022).
- Transparency International Austria (2022). Corruption Perceptions Index 2021, <https://ti-austria.at/> (24.05.2022).
- Ucakar, Karl (1997). Verfassung – Geschichte und Prinzipien, in: Herbert Dachs et al. (Hrsg.): Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die Zweite Republik, 3. Auflage, Wien, S. 81–95.
- Weber, Max (1964). Politik als Beruf, 4. Auflage, Berlin.
- Weck, Roger de (2021). Die Kraft der Demokratie. Eine Antwort auf die autoritären Reaktionen, Berlin.
- Winkler, Roland (2020). Demokratie in der Österreichischen Bundesverfassung, in: Reinhard Heinisch (Hrsg.): Kritisches Handbuch der österreichischen Demokratie. BürgerInnen, Verfassung, Institutionen, Verbände, 3. Auflage, Wien, S. 63–75.

Tipps

- Grabenwarter, Christoph/Ohms, Brigitte (2014). B-VG. Bundes-Verfassungsgesetz mit Nebenverfassungsrecht, 13. Auflage, Wien.
- V-Dem Institute (2022). Democracy Report 2022. Autocratization Changing Nature?, https://v-dem.net/media/publications/dr_2022.pdf (22.04.2022).
- Verfassung-Magazin.at (2020). Unsere Verfassung als Magazin, <https://www.verfassung-magazin.at/> (17.04.2022).

Übungsfragen

- Was macht Ihrer Meinung nach eine funktionierende Demokratie aus?
- Welche Formen der Demokratie kennen Sie und welche halten Sie für aktuell am geeignetsten, um die Freiheit und den Schutz ihrer Bürger*innen zu garantieren?
- Sehen Sie sich die Baugesetze im B-VG an und beschreiben Sie anhand eines konkreten Beispiels, wie diese ineinandergreifen.
- Wie sehen Sie die verfassungsrechtliche Zukunft der Neutralität in Österreich?

- Sehen Sie sich die Staatszielbestimmungen im B-VG an, nehmen Sie dann eine und beschreiben Sie welche Auswirkungen diese auf den Alltag hat.
- Nehmen Sie sich die Landesverfassung Ihres eigenen Bundeslandes (Hauptwohnsitz) her und interpretieren Sie, welche Werte sich dort verankert finden.
- Rufen Sie den digitalen Verfassungstext <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138> auf und suchen Sie nach folgenden Stichwörtern: Friede, Freiheit, Gleichheit. In welchem Zusammenhang kommen diese Worte vor?
- Warum ist ein starker Nationalrat wichtig für eine Demokratie?
- Schauen Sie sich an, wie die Pressefreiheit in Österreich geregelt ist.
- Angenommen Sie hätten die Möglichkeit, ein Gesetz zu schreiben, das dann in den Verfassungsrang käme. Argumentieren Sie, warum Sie dies für wichtig genug halten, um es im B-VG zu verankern.

Föderalismus

Peter Bußjäger / Mathias Eller

Zusammenfassung

- ✓ Der österreichische Föderalismus ist durch seine Entstehungsbedingungen als Verfassungskompromiss geprägt: Ein Bundesstaat mit allen wesentlichen Merkmalen eines solchen, jedoch mit einer starken zentralistischen Ausrichtung.
- ✓ Dennoch spielen die Länder eine wichtige Rolle, auch in der Bundespolitik. Weniger im Rahmen des Bundesrates, der aufgrund seiner schwachen Rechtsstellung die Länderinteressen kaum wirkungsvoll wahrnehmen kann, sondern aufgrund der informellen Strukturen, insbesondere der Landeshauptleutekonferenz.
- ✓ Die Kompetenzverteilung ist von einem deutlichen Übergewicht des Bundes geprägt, die Länder tragen jedoch wesentliche Bereiche der Vollziehung. Insbesondere im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung werden Verwaltungsaufgaben des Bundes durch Landesbehörden besorgt.
- ✓ Die finanzielle Ausformung beruht auf einem Verbundsystem, in welchem den Ländern praktisch keine Steuerautonomie zukommt.
- ✓ Herausforderungen für den Föderalismus bestehen im Abbau der Staatsschulden nach dem Ende der Corona-Pandemie und in der Digitalisierung.

1. Einleitung

Föderalismus spielt in der Lebensrealität der österreichischen Bürger*innen eine nicht zu unterschätzende Rolle, tritt in vielen gesellschaftlichen Bereichen zutage und ist Gegenstand verschiedener Wissenschaften. Neben den Rechtswissenschaften sind vor allem die Ökonomie, die Politikwissenschaft, die Soziologie und die Geschichte zu nennen. Seine staatsrechtliche Ausformung ist der Bundesstaat, der sich durch eine vertikale Teilung der Staatsgewalten, insbesondere auch in legislativer Hinsicht auszeichnet.

Die Begriffe Föderalismus und Bundesstaat werden zwar mitunter synonym verwendet,¹ dennoch ist zu beachten, dass Föderalismus das abstraktere, übergeordnete

1 So auch grundsätzlich im vorliegenden Beitrag, der zwischen Bundesstaat und österreichischem Föderalismus nicht unterscheidet.

Prinzip darstellt (Gamper 2021, 95). Es handelt sich dabei um ein Prinzip der Vielfalt in der Einheit (lat. „foedus“ für Bündnis). In einem Bundesstaat manifestiert sich dieses Prinzip primär darin, dass mehrere Glieder – in Österreich und Deutschland sind das die Bundesländer, in der Schweiz die Kantone – in einer gesamtstaatlichen Einheit zusammengeschlossen sind, dabei allerdings nicht in ihr aufgehen, sondern einen Teil ihrer Souveränität bewahren, was sich insbesondere in der Teilung der Gesetzgebung auf zwei staatliche Ebenen manifestiert. Das sogenannte Subsidiaritätsprinzip bildet als Bauanleitung für die Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Gliedern eine wesentliche Rolle: Grundsätzlich sollte die übergeordnete Ebene nur dann eine Aufgabe regeln und erfüllen dürfen, wenn diese nicht oder nicht hinreichend von der untergeordneten Ebene erledigt werden kann. Zuweilen, wie im österreichischen Föderalismus, kommen auch die Gemeinden ins Spiel und erhalten von der gesamtstaatlichen Verfassung explizite Aufgaben zugewiesen (siehe dazu Stainer-Hämmerle in diesem Band). Föderalismus verläuft zufolge der klassischen Theorie des Bundesstaates,² ausgehend von den Gemeinden, „bottom-up“, während in Einheitsstaaten das „top-down“-Prinzip dominiert.

Föderalismus ist wesentlich vom Gedanken der Machtaufteilung und Verantwortungsteilung auf mehrere Ebenen getragen (sog. vertikale Gewaltenteilung). Damit einher geht ein erhöhtes Maß an Selbstbestimmtheit der Bürger*innen, da maßgebliche Entscheidungen unter Berücksichtigung der jeweiligen (regionalen) Präferenzen auch auf gemeindlicher und/oder regionaler Ebene getroffen werden können. Föderalismus bietet der Bevölkerung vielfältige demokratische Mitwirkungsmöglichkeiten, während sein Gegenmodell, der Zentralismus, eine Machtakкумуляtion durch uniforme Gesetzgebung und Vollziehung bewirkt. Dessen staatsrechtliche Ausprägung ist der Einheitsstaat (dazu zählt etwa Frankreich), in dem sich die Rolle dezentraler Körperschaften auf die Vollziehung der von der zentralstaatlichen Ebene erlassenen Gesetze reduziert und auch die demokratischen Teilhaberechte der Bürger*innen in der Regel weniger ausgeprägt sind, als dies in föderalen Staaten der Fall ist.

Sozusagen in der Mitte, zwischen Einheits- und Bundesstaaten verortet, finden sich die Regionalstaaten. So wird der Regionalismus treffend als kleiner Bruder des Föderalismus bezeichnet.³ Zu den Regionalstaaten zählen beispielsweise Italien und Spanien, die aufgrund ihrer doch sehr weitgehenden Regionalisierung mitunter sogar als (Quasi)-Bundesstaaten

2 Gemeint ist damit das von Johannes Althusius begründete und später in der Katholischen Soziallehre weiterentwickelte Subsidiaritätsprinzip, das sich auch in der Kompetenzverteilung eines Bundesstaats niederschlagen sollte. Allerdings entsprechen die meisten Kompetenzverteilungen von Bundesstaaten im internationalen Vergleich diesem Ansatz nicht oder nur teilweise (Gamper 2021).

3 Gamper (2021).

bezeichnet werden. Von echten Bundesstaaten unterscheiden sie sich vor allem dadurch, dass die Gliedseinheiten über keine Verfassungsautonomie verfügen (siehe Abschnitt 2.1).

Nicht zuletzt, weil es sich beim Terminus Föderalismus um einen abstrakt-theoretischen Begriff handelt, ist die Wahrnehmung desselben in der österreichischen Bevölkerung bislang allerdings diffus. Einer aktuellen Umfrage des Instituts für Föderalismus zufolge⁴ vermögen nur etwa die Hälfte der Befragten den Begriff richtig einzuordnen beziehungsweise zu erklären (siehe dazu auch Box Forschungsergebnisse).

Definition

.....
 • Föderalismus ist ein Prinzip der Vielfalt in der Einheit. Unter Föderalismus wird ein Ord-
 • nungsprinzip verstanden, das eine Machtakкумуляtion auf einer Ebene verhindert so-
 • wie den Bürger*innen verschiedenste demokratische Partizipationsmöglichkeiten ga-
 • rantiert. Die Einrichtung eines Bundesstaats als besondere Form der Dezentralisierung
 • eines Staates ist seine bekannteste Ausprägung.
 •

2. Gegenwärtige Situation

In diesem Kapitel werden die Charakteristika eines Bundesstaats herausgearbeitet und zudem beleuchtet, in welchen formellen wie informellen Formen der kooperative Föderalismus in der Praxis in Österreich in Erscheinung tritt.

2.1 Charakteristika eines Bundesstaates

In der Bundesstaatstheorie und der vergleichenden Föderalismusforschung (Pernthaler 2004, 294–299) wurden folgende Wesensmerkmale (man spricht von einem föderalistischen Standard) erarbeitet, an denen nach wohl herrschender Lehre auch die österreichische Staatsorganisation zu prüfen ist:

- die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern in Gesetzgebung und Vollziehung;
- die Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung;
- eine Verfassungsautonomie der Gliedstaaten;
- eine (relativ) eigenständige Finanzhoheit;
- verschiedene Formen der Kooperation und Koordination (kooperativer Föderalismus).

4 Projekt Föderalismus Monitor 2021 (im Erscheinen); Institut für Föderalismus (2020).

In Österreich sind die einen Bundesstaat kennzeichnenden Wesensmerkmale zwar allesamt vorhanden, aber – wie gleich zu zeigen sein wird – zum Teil in nur schwach ausgeprägter Form.

Im Rahmen der Kompetenzverteilung verfügen die Länder über eigene Kompetenzen, die aber in quantitativer sowie qualitativer Hinsicht nicht an jene des Bundes heranreichen. Es sind nicht nur die wichtigsten Gesetzgebungskompetenzen beim Bund angesiedelt, vielmehr ist für eine allfällige Änderung der Kompetenzverteilung auch der Bundes(verfassungs)gesetzgeber zuständig (sog. Kompetenz-Kompetenz). Die Bedeutung der Generalklausel des Artikels 15 B-VG, die die verfassungsrechtliche Grundlage für die meisten Kompetenzen der Länder darstellt, darf in diesem Zusammenhang zwar nicht unterschätzt werden, verliert mit jedem enumerierten Kompetenztatbestand des Bundes allerdings an Wirkkraft.

Die Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung des Bundes erfolgt indes indirekt über den Bundesrat, der als Länderkammer deren Interessen in Bundesgesetzgebungsverfahren vertreten sollte (siehe dazu Praprotnik in diesem Band). Seine ihm eigentlich zugeordnete Rolle wird in der Praxis regelmäßig durch parteipolitische Interessen (Klubzwang) überlagert. Das Abstimmungsverhalten der Mandatäre orientiert sich regelmäßig an jenem ihrer Parteikolleg*innen im Nationalrat (Schäffer 2004, 49; Hummer 1997, 374 f.; Weiss 1997, 522 f.; Holzinger 2006, 279). Dazu kommt, dass die zweite Kammer in der Regel nur über ein suspensives Vetorecht verfügt, über das sich der Nationalrat mittels Beharrungsbeschluss hinwegsetzen kann (Art 42 Abs 4 B-VG). Lediglich bei Verfassungsänderungen, die zulasten der Länder gingen (Art 44 Abs 2 B-VG; Bußjäger 2001, 7–12) sowie bei Staatsverträgen, die den selbstständigen Wirkungsbereich der Länder regeln, ist die Zustimmung des Bundesrats unabdingbar. Dennoch ist dieser verfahrensrechtlichen Hürde aus Sicht der Länder eine nicht zu unterschätzende föderale Bedeutung zuzumessen, zumal sie eine Bremse für den Bundesverfassungsgesetzgeber darstellt und in der Vergangenheit die Länder vor oftmals schwereren Eingriffen in ihre Kompetenzen bewahren konnte (Bußjäger 2020b, 125), auch wenn sich das empirisch de facto nicht nachweisen lässt.

Tab. 1 Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenzen von Bund und Ländern

Haupttypen	Gesetzgebung	Vollziehung	Kompetenzfelder
Art 10 B-VG	BUND	BUND	Bundesverfassung; Wahlen zum Nationalrat und zum Europäischen Parlament; Verfassungsgerichtsbarkeit; Bundesfinanzen; Geld-, Kredit-, Börse- und Bankwesen; Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie; Kartellrecht; Berg- und Forstwesen; Arbeitsrecht; Wasserrecht; Bundespolizei; militärische Angelegenheiten; Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit; Universitäts- und Hochschulwesen uvm.
Art 11 B-VG	BUND	LAND	Staatsbürgerschaft; Volkswohnungswesen mit Ausnahme der Förderung des Wohnbaus und der Wohnhaussanierung; Straßenpolizei; Assanierung; Umweltverträglichkeitsprüfung für Vorhaben, bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist; Tierschutz, jedoch mit Ausnahme der Ausübung der Jagd oder Fischerei; berufliche Vertretungen (mit Ausnahmen) uvm.
Art 12 B-VG	BUND/ LAND ¹	LAND	Armenwesen; Heil- und Pflegeanstalten; Elektrizitätswesen, soweit es nicht unter Art. 10 fällt
Art 15 B-VG	LAND	LAND	Landesverfassung; Gemeinderecht; Naturschutz; Raumordnung; Baurecht; Grundverkehr- und Bodenrecht; Wohnbauförderung; Veranstaltungswesen; Jagd- und Fischereirecht; Tourismus und Sport; Jugendschutz; Landwirtschaft; Straßenrecht, soweit nicht Kompetenzen des Bundes für Bundesstraßen oder Straßenpolizei zur Anwendung gelangt; Pflegeheime uvm.

¹ Im Haupttyp Art 12 B-VG übt der Bund die Grundsatzgesetzgebung und das Land die Ausführungsgesetzgebung aus.

Eine konzisierte Darstellung, die im Übrigen auch die Ergänzungen zu den Haupttypen der Kompetenzverteilung enthält (z.B. Art 14 B-VG-Schulwesen), ist dem Beitrag von Bußjäger (2016) zu entnehmen.

Quelle: eigene Darstellung; Art 10-15 B-VG (in der Fassung BGBl 235/2021).

Die Befugnis, eigene Landesverfassungen zu etablieren, gilt immer noch als das zentrale Wesensmerkmal, das Bundesstaaten von dezentralisierten Regionalstaaten wie Spanien und Italien unterscheidet. Im Regionalstaat gilt das Prinzip der einheitlichen, unteilbaren Souveränität, wenngleich das Autonomieprinzip hier ein wesentliches Gegengewicht darstellt. Regionale Zuständigkeiten können einseitig begründet beziehungsweise verändert werden. Die Grenzen zwischen Bundes- und Regionalstaat verschwimmen aber auch bei diesem Kriterium, wenn man bedenkt, dass etwa Südtirol (welches als eine der Autonomieregionen über ein eigenes Statut verfügt) im Vergleich zu den öster-

reichischen Bundesländern über beachtliche Kompetenzen verfügt. Jedenfalls ist es den Ländern möglich, im Wege der Landesverfassungen (Detail-)Regelungen zu schaffen, solange dadurch der Bundesverfassung nicht widersprochen wird oder Raum für eine Regelung besteht. Auf der Grundlage dieser Verfassungsautonomie treffen die Landesverfassungen beispielsweise unterschiedliche Regelungen über die Bildung der Landesregierungen entweder nach dem Mehrheitsprinzip oder nach dem Proporzsystem, bestehen Unterschiede in der Zahl der Abgeordneten der Landtage oder der Dauer der Legislaturperioden und werden Landesrechnungshöfe eingerichtet. Ebenso wurde etwa mit der Verbürgung sozialer Grundrechte in einigen Landesverfassungen der vorhandene Gestaltungsspielraum genützt (Art 13 TLO und Art 12 OÖ L-VG; Holoubek 2004, 507).

Für eine relativ eigenständige Finanzhoheit ist eine vollumfängliche Steuerhoheit gerade nicht erforderlich (Eller 2020, 32; VfSlg 1462/1932). Dennoch ist die Frage, welche territoriale Ebene über die Kompetenz verfügt, Abgaben zu erheben, wesentlich, zumal sich von einem Bundesstaat nur schwerlich sprechen lassen kann, wenn ausschließlich der Bund die Einnahmen und Ausgaben der föderalen Einheiten (Länder und Gemeinden) bestimmt. Die österreichische Finanzordnung weist sehr starke zentralistische Züge auf. Belege dafür sind etwa die – im Gegensatz zu den Schweizer Kantonen – fehlende Steuerautonomie der Bundesländer sowie ihr materiell wie formell sehr begrenztes Steuerfindungsrecht (Ruppe 2016, Rz 10–14). In erster Linie ist der einfache Bundesgesetzgeber für die Ausgestaltung der fiskalischen Kompetenzverteilung, die nicht im B-VG, sondern im eigens dafür erlassenen Finanz-Verfassungs-gesetz (F-VG) festgelegt wird, verantwortlich. Allerdings wird die Dominanz des Bundes durch die Verhandlungskultur des kooperativen Föderalismus im Rahmen der sogenannten Finanzausgleichsverhandlungen und die Judikatur des Verfassungsgerichtshofes, die dem auf kooperativem Wege zustande gekommenen Finanzausgleichspaktum (dazu näher unten) eine besondere Bedeutung beimisst, etwas gebrochen.

2.2 Kooperativer Föderalismus in Österreich

Den österreichischen Föderalismus prägen neben den erwähnten Wesensmerkmalen gleichermaßen Koordinations- und Kooperationsmechanismen, die in vielfältiger Weise – formell wie informell – in Erscheinung treten. Zu den formellen Koordinationsmechanismen zählt beispielsweise die wechselseitige Mitwirkung an der Gesetzgebung der jeweils anderen Gebietskörperschaft. Während – wie oben schon erwähnt – der Bundesrat den Ländern eine indirekte Mitwirkung an Bundesgesetzgebungsverfahren ermöglicht, ist in bestimmten Fällen auch ein Mitspracherecht des Bundes im Verfahren zur Erlassung von Landesgesetzen festgelegt. Ein Beispiel dafür bietet § 9 F-VG,

der normiert, dass Gesetzesbeschlüsse der Landtage, die Landes(gemeinde)abgaben zum Gegenstand haben, unmittelbar nach der Beschlussfassung des Landtages vor ihrer Kundmachung vom/von der Landeshauptmann/-hauptfrau dem Bundeskanzleramt bekanntzugeben sind. Wegen Gefährdung von Bundesinteressen kann die Bundesregierung gegen einen solchen Beschluss binnen acht Wochen nach Einlangen im Bundeskanzleramt einen mit Gründen versehenen Einspruch erheben. Ein weiteres Exempel statuiert die Bestimmung des Artikels 97 Absatz 2 B-VG, wonach Landesgesetze, die eine Mitwirkung von Bundesorganen bei der Vollziehung anordnen, der Zustimmung der Bundesregierung bedürfen.

Zu den formalen Kooperationsinstrumenten zählen auch die zwischen Bund und allen oder einzelnen Ländern abgeschlossenen staatsrechtlichen Vereinbarungen auf der Grundlage von Artikel 15a B-VG, die in jüngerer Vergangenheit ein zunehmend häufiger genutztes Instrument darstellen. So wurden allein seit 2010 45 Vereinbarungen abgeschlossen, woraus sich eine deutliche Zunahme vor allem in den letzten Jahren ergibt (Institut für Föderalismus 2021, 112). Durch diese Verträge wird eine für Bund und Länder rechtsverbindliche, aber freiwillige Koordination gleichberechtigter Partner ermöglicht. Gegenstand einer solchen Vereinbarung können sowohl Angelegenheiten der Gesetzgebung und Vollziehung, aber auch solche der Privatwirtschaftsverwaltung sein (VfSlg 14.945/1997). In den finanziellen Angelegenheiten zwischen dem Bund, Ländern und Gemeinden gelten die Vereinbarungen über einen Österreichischen Stabilitätspakt sowie über einen Konsultationsmechanismus zudem als wesentliche Ausprägungen des kooperativen Föderalismus. An diesen Vereinbarungen partizipieren aufgrund ausdrücklicher bundesverfassungsrechtlicher Ermächtigungen auch der Österreichische Städtebund und der Österreichische Gemeindebund in Vertretung der Gemeinden. An diesem im internationalen Vergleich ungewöhnlichen Beispiel wird die besondere Rolle der Gemeinden im Bundesstaat deutlich.

Die informalen Kooperationsmechanismen zwischen den Gebietskörperschaften spielen in Österreich eine noch größere Rolle. Sie manifestieren sich beispielsweise in der noch näher zu erörternden Landeshauptleutekonferenz als höchstrangige Länderkonferenz auf exekutiver Ebene sowie der Landtagspräsident*innenkonferenz auf legislativer Ebene.

Darüber hinaus stellen auch politische Vereinbarungen, die zwischen den Gebietskörperschaften abgeschlossen werden, eine informelle Zusammenarbeitsform dar. Diese politischen Absichtserklärungen sind in der Regel rechtlich unverbindlich. Eine wichtige Ausnahme bildet jedoch das sogenannte Finanzausgleichspaktum. Darin werden die wesentlichen Inhalte des Finanzausgleichs festgehalten, auf die sich Bund, Länder und Gemeinden in Verhandlungen im Vorfeld der Erlassung eines Finanzausgleichsgesetzes (FAG) verständigt haben. Der VfGH misst dieser politischen Vereinbarung große Bedeutung zu. Er hat in ständiger Judikatur festgehalten, dass ein im Zuge der

Verhandlungen erzielt Einvernehmen für die Rechtmäßigkeit eines danach ausgerichteten Finanzausgleichs spricht (Kofler 2020, Rz 6).

2.3 Außerverfassungsrechtliche Strukturen

Will man die Funktionsweise des österreichischen Föderalismus begreifen und seine aktuelle Situation bewerten, ist eine auf die (verfassungs-)rechtlichen Grundlagen beschränkte Sichtweise nicht sinnvoll. Vielmehr sind hier auch verschiedene, zumeist informelle und damit nicht verrechtlichte Gremien in den Blick zu nehmen, da diese maßgeblich die politische Realität des Föderalismus bestimmen (Fallend/Heinisch 2020, 124–129). Zudem wirken die politischen Parteien maßgeblich auf die Bund-Länder-Beziehungen ein.

2.3.1 Die Landeshauptleutekonferenz (LHK)

Das wohl wichtigste informelle Gremium stellt die in der Regel zwei Mal im Jahr tagende Landeshauptleutekonferenz (LHK) dar, die nach Meinung vieler Experten (Fallend/Heinisch 2020, 126; Bußjäger 2003, 91 f.) die Interessen der Länder auf Bundesebene besser zu vertreten imstande ist als das dafür eigentlich institutionell vorgesehene Vertretungsorgan, der Bundesrat, auf den oben schon näher eingegangen wurde. Die Selbstkoordination der Länder dient dem Zweck, durch gemeinsam gefasste Beschlüsse (es gilt das Einstimmigkeitsprinzip!) einheitlich vor dem Bund aufzutreten, wobei gerade das Prinzip der Stimmeneinhelligkeit im Ergebnis zuweilen Kompromisslösungen erfordert. In der LHK sind der*die jeweilige Landeshauptmann*Landeshauptfrau sowie die Landesamtsdirektor*innen vertreten. Auf Beamtenebene nehmen an diesen informellen Konferenzen auch der*die Leiter*in der Verbindungsstelle der Bundesländer sowie der*die Leiter*in des Bundeskanzleramt-Verfassungsdienstes, sohin auch ein*e Vertreter*in des Bundes, teil (Bußjäger 2003, 88). Der Vorsitz in der LHK wechselt halbjährlich und in alphabetischer Reihenfolge.

Unbestritten gilt die LHK als Korrektiv des nur unzureichend die Interessen der Länder vertretenden Bundesrates, wobei ihre Bedeutung in der Praxis auch maßgeblich von den politischen Rahmenbedingungen abhängt (Bußjäger 2003, 84 f.). Ist die ÖVP, die für ihre föderale Ausrichtung bekannt ist, in der Bundesregierung vertreten, wird Letztere eher geneigt sein, die in der LHK genannten Beschlüsse, die im Übrigen keine rechtlichen Wirkungen entfalten, zu beachten als eine Regierung, in der die ÖVP nicht vertreten ist. Zudem ist zu beachten, dass die LHK sich zumeist darauf beschränkt, aus Sicht der Länder Unerwünschtes zu verhindern als Gewünschtes durchzusetzen (Karlhofer 2011, 320). Ihre Vetomacht ist daher ungleich größer als ihre Gestaltungskraft.

Ihre Bedeutung in der politischen Realität darf daher weder unter- noch überschätzt werden, es empfiehlt sich folglich eine differenzierte Betrachtungsweise.

Zu den weiteren bestimmenden Koordinationsgremien auf Landesebene zählen die Konferenzen der Landtagspräsident*innen, der Landesfinanzreferent*innen und der Landesamtsdirektor*innen, die regelmäßig zwei Mal jährlich – bei Bedarf können auch außerordentliche Sitzungen einberufen werden – stattfinden. Die seit 1951 bestehende Verbindungsstelle der Bundesländer zeichnet dabei für die Koordinierung, Vorbereitung und Durchführung der Konferenzen sowie für die Übermittlung der Beschlüsse an die entsprechenden Adressat*innen verantwortlich. Sowohl auf beamteter als auch politischer Ebene werden in diesen Gremien gemeinsame Länderinteressen artikuliert, die mehrheitlich politische Forderungen an den Bund darstellen (z.B. Verlängerung der Finanzausgleichsperiode aufgrund der COVID-19-Pandemie; Abgeltung Pflegeregress usw.).

2.3.2 Die Rolle der Parteien

Die Bund-Länder-Beziehungen werden darüber hinaus durch die politischen Parteien eindrücklich geprägt. Im politischen Diskurs und vor wichtigen Entscheidungen (etwa mögliche Kompetenzverluste der Länder betreffend) stehen daher mitunter nicht nur Länder- sondern Parteiinteressen im Vordergrund, was sich beispielsweise am Stimmverhalten der Bundesratsmandatare in der Vergangenheit belegen lässt. Nicht von ungefähr werden die politischen Parteien in der Lehre als „intermediäre Gewalten“ bezeichnet, da wesentliche Entscheidungen zwar in den Parlamenten auf Landes- und Bundesebene formal abgesegnet, die Weichen dafür letztlich aber schon viel früher gestellt werden (Pürgy 2015, 23).

Da sich aufgrund des Überhangs wichtiger Kompetenzen des Bundes die zentralstaatliche Ebene als Arena des politischen Diskurses herauskristallisiert hat, ist es für die Länder von Bedeutung, ihre Standpunkte in den Bundesgremien ihrer Parteien entsprechend zu transportieren (Fallend/Heinisch 2020, 128 f.). Dieser Austausch, der parteiintern und im Wesentlichen informell stattfindet, hat aber maßgeblichen Einfluss auf die nach außen hin vertretenen Positionen einer Partei. Auch strategische Überlegungen der Landes- oder Bundesparteien, beispielsweise vor Wahlen, dürfen nicht außer Acht gelassen werden. So wurde vor der Landtagswahl in Oberösterreich im September 2021 von der Einführung strengerer Corona-Maßnahmen sowohl auf Bundes- wie auch auf Landesebene wohl auch deshalb Abstand genommen, um das Wahlergebnis nicht durch unpopuläre Maßnahmen zu beeinflussen. Auf diese Weise bleiben Bundes- und Landespolitik in Österreich stets eng verzahnt.

2.4 Schrittweise Schwächung des österreichischen Föderalismus

Eine vor allem in der Vergangenheit (1980er- und 1990er-Jahre) diskutierte Problematik bildeten die zumeist von den damaligen Bundesregierungen vorangetriebenen zahlreichen Änderungen der Bundesverfassung zu Lasten der Länder, die – jede für sich allein genommen – zu wenig einschneidend waren, um eine Gesamtänderung der Bundesverfassung zu begründen, aber dennoch mit einem kontinuierlichen Abbau der ohnehin schon sehr eingeschränkten Kompetenzen der Länder verbunden waren und sind. Die scheibchenweise Reduzierung der Länderkompetenzen führt daher zwangsläufig zur Frage, ob damit nicht eine schleichende Gesamtänderung der Bundesverfassung verbunden ist, wenn man alle einzelnen Kompetenzverluste in einer Gesamtschau betrachtet. Freilich ist eine Grenzziehung äußerst schwierig (Janko 2004, 235–239). Immerhin hat der VfGH diese Denkfigur im Zuge der Erörterung immunisierender beziehungsweise erkenntnissanierender Verfassungsbestimmungen übernommen und ausgesprochen, dass nicht nur schwerwiegende und umfassende Eingriffe in die Grundprinzipien gesamtänderungsrelevant sind, sondern auch bloß partiell wirkende Maßnahmen – gehäuft vorgenommen – im Effekt zu einer Gesamtänderung führen können (u.a. VfSlg 11.829/1988; 11.927/1988; 15.938/2000).

Die Position der Länder wird darüber hinaus durch sogenannte „Kompetenzdeckungsklauseln“ geschwächt. Es handelt sich dabei um Verfassungsbestimmungen in einfachen Bundesgesetzen, mit denen sich der Bund Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz auf einem Gebiet sichert, für das nach der Konzeption des B-VG eigentlich die Länder zuständig wären. Diese „Kompetenzverteilung hinter der Kompetenzverteilung“ (Wiederin 2011, 221–229; Neudorfer 2011, 111–150) höhlt den Zuständigkeitsbereich der Länder weiter aus. Kompetenzdeckungsklauseln sorgen aber nicht nur für ein allmähliches Absaugen von Länderzuständigkeiten, sondern begünstigen zudem die Zersplitterung des Verfassungsrechts an sich. Die Zuständigkeitsregelungen befinden sich folglich nicht ausschließlich in der Verfassungsurkunde (B-VG), sondern auch außerhalb davon in einfachen Bundesgesetzen.

Andererseits darf nicht übersehen werden, dass die Vorgangsweise, Anpassungen der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung und andere föderalistisch relevante Korrekturen der Bundesverfassung in Paketen abzuwickeln, für die Länder auch die Chance mit sich bringt, eigene Anliegen mit Vorhaben des Bundes zu verknüpfen und im Verhandlungswege für beide Seiten akzeptable Lösungen zu erzielen. Die B-VG-Novelle aus dem Jahr 2019 (BGBl I 14/2019), mit der eine Kompetenzentflechtung zwischen Bund und Ländern realisiert wurde, dient dafür als namhaftes Beispiel (Bußjäger/Schramek 2019, 11–33). Eine umfassende Föderalismusreform birgt für die Länder im Übrigen die Gefahr, unter dem Druck der Öffentlichkeit schwerwiegende Eingriffe in ihre Gestaltungsfähigkeit hinnehmen zu müssen, bis hin zu einer Gesamtänderung, da sich

auch die scheinbar hohe Hürde einer Volksabstimmung unter den entsprechenden Umständen als nur wenig taugliches Instrument zur Absicherung des Föderalismus erweisen kann.

2.5 Fazit

Der gelebte Föderalismus in Österreich ist von verschiedenen rechtlichen wie politischen Faktoren abhängig. Dabei spielen informelle Gremien, allen voran die LHK, eine nicht zu unterschätzende Rolle. In den letzten Jahren hat sich, wenn man auf die rezenten Reformen auf Landes- und Bundesebene blickt, zunehmend die Effizienzsteigerung in der Verwaltungsorganisation als Thema von föderaler Relevanz etabliert, das sich in Dezentralisierungsbestrebungen (insbesondere auf Landesebene) und der Einrichtung einer zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit widerspiegelt. Zudem hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass man sich die mit der Digitalisierung verbundenen Vorteile auch in der öffentlichen Verwaltung zunutze machen sollte. Neben der Standortgebundenheit erwarten sich die Entscheidungsträger*innen vor allem Effizienzgewinne durch den vermehrten Einsatz automationsunterstützter Prozesse (Wirthumer 2021, 85). Auch voll automatisierte Entscheidungen unter Einsatz von KI-Systemen sind im Vordringen begriffen und keinesfalls mehr ein Tabuthema.

Davon abgesehen werden regelmäßig punktuelle Forderungen (zumeist) nach einer Zentralisierung von Länderkompetenzen erhoben, derzeit aber keine große Staats- und Verwaltungsreform angestrebt, wie das vor einigen Jahren noch der Fall war.

Forschungsergebnisse. Föderalismus Monitor

- •
- Das Institut für Föderalismus analysiert die Einstellungen der österreichischen Bevöl- •
- kerung zum Föderalismus im Rahmen des Projekts *Föderalismus Monitor*. Es geht um •
- die Forschungsfrage, wie die Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern in den Au- •
- gen der Bürger*innen verteilt sein sollen. Um diese Frage zu beantworten, wurde im •
- August 2021 eine repräsentative Telefonumfrage unter 1.000 Personen in Österreich •
- (ab 16 Jahren) durchgeführt. Vergleichswerte liegen zudem für die Zeiträume Oktober •
- 2020 und September 2019 vor. •
- •
- •

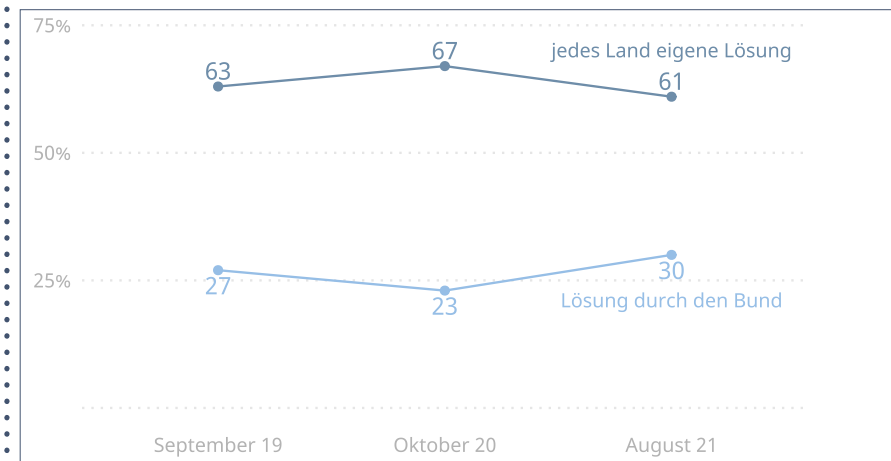


Abb. 1 Problemlösung: Bund vs. Länder

Angaben in Prozent; max. Schwankungsbreite +/- 3,1 Prozent. Fragestellung: Welcher der folgenden Aussagen stimmen Sie eher zu? Probleme in den Bundesländern können am besten durch den Bund geregelt werden, weil der Bund den besten Überblick über die Bundesländer hat. Oder: Jedes Bundesland sollte eigenständige Lösungen für seine Probleme finden, weil jedes Bundesland seine Eigenheiten hat.

Quelle: Institut für Föderalismus (2021).

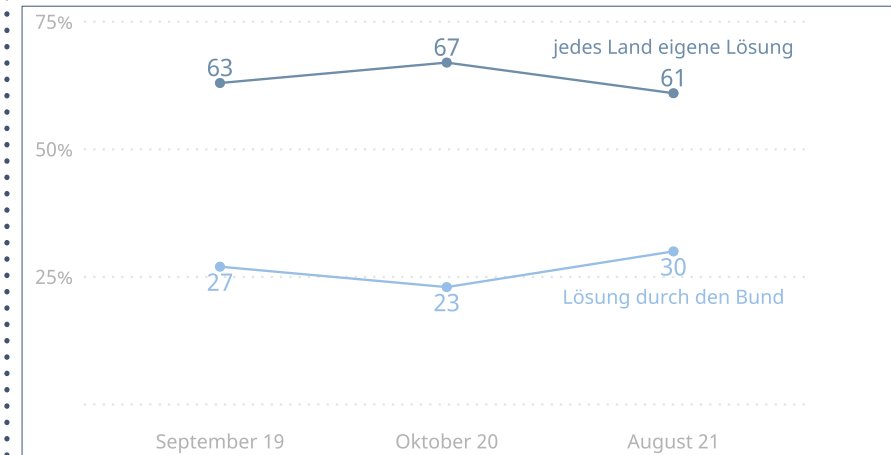


Abb. 2 Zuständigkeiten: Bund vs. Länder

Angaben in Prozent; max. Schwankungsbreite +/- 3,1 Prozent. Fragestellung: Welcher der folgenden Aussagen stimmen Sie eher zu? Probleme in den Bundesländern können am besten durch den Bund geregelt werden, weil der Bund den besten Überblick über die Bundesländer hat. Oder: Jedes Bundesland sollte eigenständige Lösungen für seine Probleme finden, weil jedes Bundesland seine Eigenheiten hat.

Quelle: Institut für Föderalismus (2021).

- Die Problemlösungskompetenz durch die Länder erhält eine nahezu doppelt so hohe Zustimmung wie jene durch den Bund (61 % vs. 30 %; 9 % keine Antwort; siehe Abb. 1).
- Diese Werte bleiben auch im Zeitverlauf relativ stabil (September 2019: 63 % vs. 27 %; 10 % keine Antwort; Oktober 2020: 67 % vs. 23 %; 10 % keine Antwort).
- Insgesamt werden mehr Zuständigkeiten für die Länder befürwortet (52 % vs. 33 %; 15 % keine Antwort; siehe Abb. 2). Auch diese Werte bleiben in den Vergleichszeiträumen nahezu ident (September 2019: 51 % vs. 36 %; 13 % keine Antwort; Oktober 2020: 49 % vs. 37 %; 14 % keine Antwort). Zudem ist festzuhalten, dass das Föderalismusbewusstsein in Österreich nicht nur im Vergleich zur Schweiz ein anderes ist, sondern auch innerhalb der nationalen Grenzen stark divergiert. Während die Bevölkerung in den westlichen Bundesländern mehrheitlich zusätzliche Kompetenzen der Länder unterstützt, befürworten die östlichen Bundesländer – relativ betrachtet – mehr Bundeszuständigkeiten. Außerdem geben die Daten Auskunft darüber, in welchen Bereichen die Bevölkerung eher dem Bund oder eher den Bundesländern erfolgreiche Arbeit zutraut.
- In folgenden Bereichen wird den Ländern eher eine erfolgreiche Arbeit zugetraut:
 - Wohnen und Wohnbau (65 % vs. 26 %; 9 % keine Antwort)
 - Kinderbetreuung (61 % vs. 30 %; 9 % keine Antwort)
 - Pflege und ältere Menschen (51 % vs. 42 %; 7 % keine Antwort)
 - Naturschutz (51 % vs. 42 %; 7 % keine Antwort)
- In folgenden Bereichen wird dem Bund eher eine erfolgreiche Arbeit zugetraut:
 - Gesundheit und Spitäler (43 % vs. 50 %; 7 % keine Antwort)
 - Straßenbau (37 % vs. 55 %; 8 % keine Antwort)
 - Bildung und Ausbildung (33 % vs. 57 %; 10 % keine Antwort)
 - Soziale Absicherung (21 % vs. 69 %; 10 % keine Antwort)
 - Steuern (20 % vs. 68 %; 12 % keine Antwort)
- Relativ neutral sind die Ergebnisse in folgenden Bereichen zu werten:
 - Öffentlicher Verkehr (50 % vs. 44 %; 6 % keine Antwort)
 - Katastrophenschutz (48 % vs. 46 %; 6 % keine Antwort)
- Die Ergebnisse blieben in den Vergleichszeiträumen auch hier relativ stabil.

3. Rahmenbedingungen und geschichtlicher Hintergrund

3.1 Allgemeines

Das Ende der Monarchie wurde im Oktober/November 1918 besiegelt, als die meisten deutschsprachigen Kronländer Cisleithaniens, also des österreichischen Teils der Habsburgermonarchie, ihren Beitritt zum Deutsch-Österreichischen Staat erklärten

(Bußjäger 2018, 25). Am 12. November 1918 proklamierte die Provisorische Nationalversammlung die Republik Österreich. Die Konstituierung Österreichs als Bundesstaat erfolgte mit Inkrafttreten der Bundesverfassung am 1. Oktober 1920 und war ebenso wie die Ausrufung der 2. Republik im April 1945 von hoher föderalistischer Relevanz. Mit der Postulation des Bundesstaats in Artikel 2 B-VG ist aber noch nichts über seine konkrete Ausgestaltung gesagt. Regelmäßig wird in der wissenschaftlichen Literatur darauf hingewiesen, dass der österreichische Bundesstaat im Vergleich zu Deutschland und der Schweiz durch einen „zentralistischen Grundzug“ gekennzeichnet (Adamovich et al. 2020, 160) beziehungsweise die „schwache föderale Ausgestaltung unübersehbar“ sei (Berka 2018, 51). In der Tat ist dieser Befund berechtigt und wird auch in vergleichenden politikwissenschaftlichen Studien regelmäßig erneuert (Fallend/Heinisch 2020, 124). Die rechtliche Ausformung des Föderalismus ist historisch begründet, haben wesentliche Inhalte des B-VG doch Kompromisscharakter, da bei der Kreation der Bundesverfassung die Vorstellungen der föderalistische Zielsetzungen verfolgenden Christlichsozialen mit jenen der nach Zentralismus strebenden Sozialdemokraten in Einklang zu bringen waren (Schambeck 2014, 46–48). Eindrucksvoll manifestiert sich dieses Spannungsverhältnis in der Kompetenzverteilung, die am 1. Oktober 1925 – und damit erst fünf Jahre nach Inkrafttreten des B-VG – im Zuge einer B-VG-Novelle (BGBl 268/1925) in Kraft trat, sowie in der Konzeption des Bundesrates, der nur eine schwache Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung ermöglicht.

3.2 Vom großen Wurf zu kleinen Reformschritten

Eine umfassende Föderalismusdebatte, vergleichbar mit den zwischen 2003 und 2005 im Rahmen des Österreich-Konvents⁵ vorgenommenen Beratungen über Vorschläge einer grundlegenden Staats- und Verwaltungsreform, deren Umsetzung immerhin in einigen wenigen Teilbereichen erfolgte (z.B. Verabschiedung eines Demokratie-Pakets im Jahr 2007: Senkung des Wahlalters auf 16 Jahre, Einführung der Briefwahl, Verlängerung der Legislaturperiode von vier auf fünf Jahre; Neuorganisation der Verwaltungsgewichtsbarkeit), findet derzeit nicht statt. Das verdeutlicht auch ein Blick in das aktuelle Regierungsprogramm 2020–2024, das aus föderalistischer Sicht wenig bis keine spektakulären Vorhaben bereithält, obwohl gerade der Klimaschutz wichtige Bezugspunkte zum Föderalismus aufwirft. Auch die Kritik an der Leistungsfähigkeit des Föderalismus in der Pandemie, ob berechtigt oder nicht, hat bisher keine solche Diskussion in Gang gesetzt.

5 Zusammensetzung, Arbeitsinhalte und Ergebnisse, http://www.konvent.gv.at/K/Willkommen_Portal.shtml (16.02.2022).

Eine umfassende Föderalismusreform ist schon aufgrund massiver divergenter Anschauungen über das Ziel einer solchen Reform auch in naher Zukunft nicht zu erwarten. Dafür spricht schon der pragmatische Grund, dass kleinere Reformen allein deshalb wahrscheinlicher sind, weil sich hierfür die politischen Mehrheiten leichter finden lassen. Als Schranke gegen eine Föderalismusreform zu Lasten der Länder stellt sich im Übrigen das bundesstaatliche Bauprinzip der Bundesverfassung dar, würde eine derartige Verfassungsänderung doch gemäß Artikel 44 Absatz 3 B-VG neben den erforderlichen erhöhten Quoren für Verfassungsänderungen eine obligatorische Volksabstimmung nach sich ziehen. Die häufig postulierte Forderung der Abschaffung des Bundesrates, die den Ländern aktuell eine indirekte Teilhabe an der Bundesgesetzgebung ermöglicht, wäre ohne Schaffung einer gleichwertigen Alternative zweifelsohne ein solcher Anwendungsfall.

In den letzten Jahren sind dennoch vereinzelt größere und kleinere Reformen verabschiedet worden. Ein bedeutsamer Reformschritt wurde im Zuge der B-VG-Novelle, BGBl I 14/2019, gesetzt, der eine Kompetenzentflechtung im Bereich des Artikels 12 B-VG und den Entfall wechselseitiger Zustimmungsrechte des Bundes und der Länder zum Inhalt hatte. Aus Sicht der Länder fielen mit den Tatbeständen „Bodenreform, insbesondere agrarische Operationen und Wiederbesiedelung“ (bisher Art 12 Abs 1 Z 3 B-VG) und „Schutz der Pflanzen gegen Krankheiten und Schädlinge“ (bisher Art 12 Abs 1 Z 4 B-VG) auch qualitativ bedeutende Kompetenzen in ihren alleinigen Zuständigkeitsbereich.

Mit der Einführung der Landesverwaltungsgerichte im Jahr 2014 ist dagegen die umfassendste und aus föderalistischer Perspektive wichtigste Reform der jüngeren Vergangenheit realisiert und die österreichische Verwaltungsgerichtsbarkeit einem grundlegenden Systemwandel unterzogen worden (Schramek 2017, 1–37). Nunmehr sind insgesamt elf Verwaltungsgerichte (neun Landesverwaltungsgerichte und zwei Verwaltungsgerichte des Bundes = 9+2-Modell) für die Überprüfung verwaltungsbehördlicher Entscheidungen zuständig, während ein verwaltungsinterner Instanzenzug nur mehr in vereinzelt Fällen besteht. Die Installierung von Verwaltungsgerichten in den Ländern war im Übrigen auch eines jener Themen, welches beim Österreich-Konvent Gegenstand der Debatten war. Nunmehr partizipieren die Länder auch an der Gerichtsbarkeit, obwohl eine gliedstaatliche Gerichtsbarkeit bundesstaatstheoretisch kein Wesenselement eines Bundesstaates darstellt (Schramek 2017, 84–87). Will man rückblickend Bilanz ziehen, so kann festgehalten werden, dass sich die Verwaltungsgerichte als neue Rechtsschutzinstanzen gut etabliert haben und diese ihre Aufgaben auch verantwortungsbewusst wahrnehmen, was sich nicht zuletzt in relativ kurzen Verfahrensdauern niederschlägt (Segalla/Grubner 2015, 296 f.).

Schwer abzuschätzen ist indes, in welchen Politikfeldern zeitnah weitere föderalistisch relevante Reformen zur Umsetzung gelangen könnten. Vor dem Hintergrund des

die Medien laufend beherrschenden Themas Klimaschutz und Energiewende wurde vereinzelt schon eine Zentralisierung beim Bund in diesem Bereich gefordert, beispielsweise durch Einführung eines Kompetenztatbestandes Energiewesen in Artikel 10 Absatz 1 B-VG (Urbantschitsch/Mader 2019, 110 f.). Auch die Zuständigkeiten für die Krankenanstalten, derzeit in der Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes sowie der Ausführungsgesetzgebungskompetenz der Länder (Art 12 Abs 1 Z 1 B-VG) sind immer wieder, nicht zuletzt auch im Zusammenhang mit der Pandemiebekämpfung, Gegenstand von Diskussionen.

Auf Landesebene ist die Schaffung leistbaren Wohnraumes ein aktuelles Thema des politischen Diskurses, vor allem in den westlichen Bundesländern. Die Problemlagen sind in diesem Bereich äußerst komplex und können mit den Ländern gegenwärtig zur Verfügung stehenden hoheitlichen Instrumentarien nur unzureichend gelöst werden. Vor diesem Hintergrund wurde und wird die Übertragung von den bislang nicht ausgeschöpften Bundeskompetenzen Volkswohnungswesen und Assanierung (Art 11 Abs 1 Z 3 und 5 B-VG) in die Landeskompentenz gefordert. Dabei argumentiert man auf Länderebene, dass zum einen die Beibehaltung dieser Kompetenzen als Bundeskompetenzen offenbar funktionslos sei, eine Übertragung in den Zuständigkeitsbereich der Länder dagegen eine zielgerichtete und von den jeweiligen Bedürfnissen auf Landesebene abhängige und daher notwendigerweise differenzierte Steuerung ermöglichen würde. Durch eine Übertragung dieser Kompetenzen würden den Ländern (weitere) hoheitliche Instrumente zur Beschaffung von Bauland zur Verfügung stehen (z.B. Vorsorge für die Bereitstellung von Klein- und Mittelwohnungen durch Enteignung unter bestimmten Voraussetzungen).

Von beachtlicher föderalistischer Relevanz ist auch das Thema der Informationsfreiheit. Die Bestrebungen, ein umfassendes Informationsfreiheitsgesetz zu erlassen, erstrecken sich auch auf Informationen im Verfügungsbereich von Ländern und Gemeinden. Neuregelungen auf diesem Gebiet werden daher auch zu entsprechenden intensivem Zusammenwirken von Bundes- und Landesorganen führen (Bußjäger/Eller 2021, 320–322).

3.3 Dezentralisierungstrends in der Verwaltung

Neben Fragen der bundesverfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung sind auch Aspekte der Verwaltungsorganisation Themenstellungen des föderalen Diskurses. Während dem Verlangen nach einer Ansiedelung beziehungsweise Verlagerung von Bundesbehörden in die Länder bislang aber nur unzureichend Rechnung getragen wurde – beispielsweise ist immer noch unklar, ob das Umweltbundesamt wie geplant von Wien nach Klosterneuburg übersiedeln wird –, sind in den Ländern selbst zunehmend Dezentralisierungstrends auszumachen. Als Paradebeispiel dient Salzburg, das bereits Ende

2019 eine Dezentralisierungsoffensive startete, mit dem Ziel, qualifizierte Arbeitsplätze in den Bezirken Salzburgs zu schaffen und vormalig infrastrukturschwache Regionen zu beleben. Konkret sollen künftig etwa in Tamsweg das Landesabgabenamt, in Zell am See die Landesforstdirektion oder in Hallein die Referate Gemeindeaufsicht und Gemeindepersonal angesiedelt werden.

Bei den Bezirkshauptmannschaften ist ein Trend zur Einrichtung regionaler Kompetenz-Zentren zu erkennen, der durch eine Änderung des B-VG im Jänner 2019 – Artikel 15 Absatz 10 B-VG ermöglicht nunmehr eine sprengelübergreifende Kooperation – maßgeblich begünstigt wurde (Heissenberger 2020, 23–29). Im Wege von Verwaltungskooperationen soll nicht mehr jede Bezirkshauptmannschaft dieselben Aufgaben erledigen, sondern können von einer Bezirkshauptmannschaft schwergewichtige Aufgaben für eine andere Bezirkshauptmannschaft wahrgenommen werden. Das bietet sich etwa bei (vorwiegend elektronisch geführten) Massenverfahren, wie der administrativen Behandlung von Verkehrsstrafsachen, an. In Kärnten bearbeitet beispielsweise die Bezirkshauptmannschaft Hermagor alle in- und ausländischen Verkehrsstrafen und bereitet diese entscheidungsreif vor. Die Ausfertigung einer solcherart erzeugten Entscheidung erfolgt durch die jeweils örtlich zuständige Bezirkshauptmannschaft, sodass die gesetzliche Zuständigkeitsordnung gewahrt bleibt (Bußjäger 2020a, 43–48). Die fortschreitende Digitalisierung, der tendenziell eine zentralisierende Wirkung innewohnt, wird in Zukunft aber auch weitere Auswirkungen auf die Verwaltungsorganisation zeitigen, zumal die Standortrelevanz zunehmend an Bedeutung verliert. Deutlich vor Augen geführt hat dies etwa die Organisationsreform in der Finanzverwaltung, die eine Zusammenfassung aller Finanzämter in das Finanzamt Österreich mit Sitz in Linz zum Inhalt hatte (Bußjäger 2020a, 51).

Demgegenüber treten derzeit aktuell Diskussionen rund um die Bereinigung der Behördenlandschaft des Bundes in den Ländern und die Übertragung der Aufgaben dieser Organisationseinheiten in die Landesverwaltung (Stichworte: Eingliederung etwa der Wildbach- und Lawinenverbauung oder des Sozialministeriumservice in die Landesverwaltung), die in der Vergangenheit recht intensiv geführt wurden, in den Hintergrund. Dazu trägt auch die Pandemiesituation bei, die dadurch geprägt ist, dass Bundes- und Landesvollziehung mit der Bewältigung der von ihr hervorgerufenen Herausforderungen beschäftigt ist.

4. Einordnung des österreichischen Falls

Mit Methoden unterschiedlicher Fachrichtungen wird seit geraumer Zeit versucht, den Grad der Dezentralisierung föderaler Staaten zu messen. Insgesamt gibt es dafür eine Vielzahl an Herangehensweisen, Messparametern und Zielsetzungen, wobei sich der RAI („Regional Authority Index“) von Hooghe et al. (2016) als bisher umfangreichstes

Werk entpuppt, welches regionale Dezentralisation erfasst (81 Staaten – Beobachtungszeitraum 1950–2010). Für die lokale Ebene ist der LAI („Local Autonomy Index“) der wohl bekannteste Index zur Messung des Dezentralisierungsgrades der subregionalen Ebene (für eine detaillierte und kritische Auseinandersetzung mit den verschiedenen Indizes sowie eine Einordnung Österreichs siehe Bußjäger/Starchl (2020, 1–56)).

Die Messung des Dezentralisierungsgrades erfolgt, abhängig von der gewählten Methode, nach verschiedenen Parametern. Diese lassen sich grob in vier verschiedene Kategorien einteilen: fiskalische, administrative, legislative und politische. Im Aufbau der Studienparameter ist immer wieder – besonders im RAI – die Aufteilung „self-rule“ und „shared-rule“ zu finden. Es handelt sich dabei um ein Grundkonzept föderaler Ausgestaltung von Staaten. „Self-rule“ erfasst das Ausmaß von Kompetenzen der subnationalen Ebenen (Autonomiewert), während „shared-rule“ die Beteiligung an gemeinsamen Institutionen auf nationaler Ebene sowie die Mitwirkung an der nationalen Entscheidungsfindung erfasst.

Einige Studien, so zum Beispiel der RAI, konzentrieren sich im Wesentlichen nur auf die Regionen beziehungsweise Gliedstaaten, andere wiederum, so zum Beispiel der LAI, beschränken sich auf die Bewertung der lokalen Ebene (Gemeinden). Für die Einordnung der Staaten wird methodisch primär auf öffentlich zugängliche Dokumente zugegriffen, beispielsweise auf Rechtsquellen wie Verfassungen, Gesetze und Verordnungen. Darüber hinaus werden auch öffentliche Daten zu Budgets sowie andere staatliche Informationen bei der Bewertung berücksichtigt. Bei komplexen, vor allem juristischen Fragestellungen, werden ergänzend auch Expertenmeinungen eingeholt, die in die Endergebnisse miteinfließen. Sowohl RAI als auch LAI drücken den Dezentralisierungsgrad eines Staates anhand eines Punktesystems aus: je höher der Wert, desto höher der Dezentralisierungsgrad.

Der RAI enthält je erfasster Region eine Punkteskala von 0 bis maximal erreichbaren 30 Punkten. Die Gesamtergebnisse der Staaten können den Maximalwert von 30 Punkten – wie am Beispiel Deutschlands ersichtlich – durch Addition der regionalen Ergebnisse überschreiten. Für „self-rule“ können maximal 18 Punkte erreicht werden, für „shared-rule“ 12 Punkte. Nach Errechnung der einzelnen Werte pro Region werden diese nach der Größe der Bevölkerung zunächst gewichtet und anschließend addiert, die Summe ergibt den insgesamten RAI-Wert des jeweiligen Landes (Hooghe et al. 2016, 106 f.). Im LAI können die Staaten eine Maximalpunktezahl von 37 Punkten erreichen (Ladner et al. 2015, 58; Ladner et al. 2016, 321–357).⁶

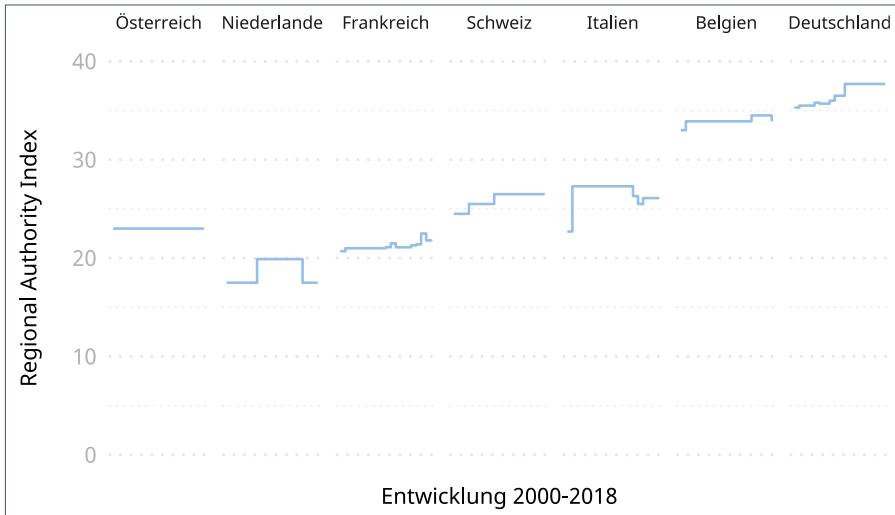
Festzuhalten ist, dass sich Österreichs RAI weitgehend konstant hält. Am Ergebnis aus dem Jahr 2010 mit 23 Punkten hat sich auch bis in das Jahr 2018 nichts geändert.⁷

6 Codebook, http://local-autonomy.andreasladner.ch/wp-content/uploads/2022/05/LAI-2.0_codebook.pdf (31.05.2022).

7 Schakel, Arjan (2022). Regional Authority Index (RAI), <https://www.arjanschakel.nl/index.php/regional-authority-index> (16.06.2022).

Damit liegt Österreich im Spitzenfeld der EU-Mitgliedsstaaten. Auffallend ist, dass sich mit Belgien und Italien zwei europäische Bundes- beziehungsweise Regionalstaaten im RAI deutlich verbessert haben und auch an Österreich vorbeigezogen sind (siehe Abb. 3). Im Bereich der Finanzdezentralisierung schneidet Österreich dennoch nur bescheiden ab, was sich mit den Ausführungen zur föderalistischen Finanzordnung und dessen zentralistischem Einschlag begründen lässt (Pitlik 2014, 53). Deutschland war und ist auch aktuell das Land mit dem höchsten RAI.

Abb. 3 Regional Authority Index



Quelle: Schakel (2022).

Die konstant gebliebenen Ergebnisse sind insgesamt wenig überraschend, da in Österreich in den letzten Jahren auch keine signifikante Föderalismus- beziehungsweise Staatsreform in Angriff genommen wurde. Bei genauerer Betrachtung wäre sogar eine höhere Bewertung Österreichs im RAI gerechtfertigt gewesen, zumal mit der im Jahr 2014 eingeführten Landesverwaltungsgerichtsbarkeit die Länder nunmehr auch an der Gerichtsbarkeit unmittelbar partizipieren. An diesem Beispiel zeigen sich augenscheinlich auch die Unschärfen der Dezentralisierungsindizes.

Im LAI performt Österreich ebenso konstant gut und hält sich seit 2014 bei knapp über 25 Punkten. Damit kann sich Österreich zu jenen Staaten zählen, welche hohe Werte an lokaler Autonomie verzeichnen (Bußjäger/Starchl 2020, 30).

5. Herausforderungen für die Zukunft

Der österreichische Föderalismus steht in der Zukunft vor weiteren Herausforderungen. Der Abbau der pandemiebedingten Staatsschulden wird auch auf der Ebene der Länder wie der Gemeinden großer Anstrengungen bedürfen. Ob dies dazu führt, dass der Bund in Form von Steuerautonomie Gestaltungskompetenz auf diese Ebenen verlagert, ist fraglich, wenngleich der Stand der Wissenschaft zum Finanzföderalismus für eine solche Maßnahme sprechen würde (Sutter 2010, 167; Schratzenstaller 2020, 99–110).

Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern verbleibt als eine permanente Baustelle. Anstehende Reformdiskussionen werden sich mit den Kompetenzen für die Spitäler und für leistbares Wohnen befassen müssen. Inwieweit die Erfahrungen der Pandemie dazu führen, im Krisenmanagement Änderungen vorzunehmen, bleibt abzuwarten.

Schließlich wird die Bundesverwaltung dahingehend zu untersuchen sein, welche der Aufgaben, die derzeit von Bundesbehörden in den Ländern erledigt werden, in die Landesverwaltungen eingegliedert werden können, mit dem Ziel, Synergien zu erzielen. Auch werden Dienststellen, die derzeit in Wien angesiedelt sind, im Interesse einer ausgewogenen Entwicklung territorial in die Länder zu verlagern sein.

Eine besondere Herausforderung wird die Digitalisierung mit sich bringen. Sie führt bereits derzeit zu einer Ausdünnung des Leistungsangebots des Staates durch Dienststellen vor Ort. Eine föderalistische Antwort auf die Digitalisierung besteht in verstärkter Verwaltungskooperation und Flexibilität in der Leistungserbringung vor Ort.

Literatur

- Adamovich, Ludwig K./Funk, Bernd-Christian/Holzinger, Gerhart/Frank, Stefan Leo (2018). Österreichisches Staatsrecht. Band 1: Grundlagen, 3. Auflage, Wien.
- Berka, Walter (2018). Verfassungsrecht, 7. Auflage, Wien.
- Bußjäger, Peter (2001). Die Zustimmungsrechte des Bundesrates, Wien.
- Bußjäger, Peter (2003). Föderalismus durch Macht im Schatten? Österreich und die Landeshauptmännerkonferenz, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2003, Baden-Baden, S. 79–99.
- Bußjäger, Peter (2018). Föderalismus und Regionalismus in Österreich. APuZ 34–35, 25–31.
- Bußjäger, Peter (2020a). Die Kooperation der Bezirkshauptmannschaften und die Digitalisierung, in: Peter Bußjäger et al. (Hrsg.): Herausforderungen der Bezirksverwaltung, Wien/Hamburg, S. 37–52.
- Bußjäger, Peter (2020b). Schrittweise Anpassung statt großer Reform. Die Entwicklung der

- Rechte des Bundesrates in der Gesetzgebung und ihrer Ausübung, in: Parlamentsdirektion (Hrsg.): 100 Jahre Bundesrat. Eine starke Säule der Republik, Wien, S. 120–127.
- Bußjäger, Peter/Eller, Mathias (2021). Informationsfreiheit für Österreich? Neue Transparenzregeln und ein Paradigmenwechsel als Herausforderung für den Föderalismus, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2021, Baden-Baden, S. 317–330.
- Bußjäger, Peter/Schramek, Christoph (2019). Grundsatzgesetzgebung als Auslaufmodell? Zu den Kompetenzverschiebungen zwischen Bund und Ländern im Zuge der B-VG-Novelle 2019, in: Gerhard Baumgartner (Hrsg.): Öffentliches Recht. Jahrbuch 2019, Wien, S. 11–33.
- Bußjäger, Peter/Starchl, David (2020). Dezentalisierungsindizes. Eine Einführung in die Studienlandschaft, Innsbruck.
- Eller, Mathias (2020). Mehr-Ebenen-Föderalismus in Österreich. Die Funktionen der Gemeinden im Lichte vertikaler Gewaltenteilung und der Bundesstaatlichkeit, Wien.
- Fallend, Franz/Heinisch, Reinhard (2020). Föderalismus aus politikwissenschaftlicher Sicht, in: Georg Lienbacher/Erich Pürgy (Hrsg.): Ist die Gesetzgebungskompetenz der Länder noch sinnvoll?, Wien, S. 123–137.
- Gamper, Anna (2021). Staat und Verfassung, 5. Auflage, Wien.
- Heissenberger, Klaus (2020). Bezirkshauptmannschaften als regionale Kompetenzzentren in Niederösterreich. Landesverfassungsrechtliche und einfachgesetzliche Grundlagen, in: Peter Bußjäger et al. (Hrsg.): Herausforderungen der Bezirksverwaltung, Wien/Hamburg, S. 23–29.
- Holoubek, Michael (2004). Zur Struktur sozialer Grundrechte, in: Stefan Hammer et al. (Hrsg.): Demokratie und sozialer Rechtsstaat in Europa. Festschrift Theo Öhlinger, Wien, S. 507–528.
- Holzinger, Gerhart (2006). Der österreichische Bundesstaat und seine Reform, in: Metin Akyürek et al. (Hrsg.): Staat und Recht in europäischer Perspektive. Festschrift Heinz Schäffer, Wien, S. 277–294.
- Hooghe, Liesbet/Marks, Gary/Schakel H., Arjan/Niedzwiecki, Sara/Chapman Osterkatz, Sandra/Shair-Rosenfeld, Sarah (2016). Measuring regional authority. A postfunctionalist theory of governance, Oxford.
- Hummer, Günther (1997). Der Bundesrat und die Bundesstaatsreform, in: Herbert Schambeck (Hrsg.): Bundesstaat und Bundesrat in Österreich, Wien, S. 367–398.
- Institut für Föderalismus (2021). 45. Bericht über den Föderalismus 2020, Wien.
- Janko, Andreas (2004). Gesamtänderung der Bundesverfassung, Wien.
- Karlhofer, Ferdinand (2011). Gestaltungskraft und Vetomacht. Funktionen und Praxis der Landeshauptleutekonferenz, in: Andreas Rosner/Peter Bußjäger (Hrsg.): Im Dienste der Länder – im Interesse des Gesamtstaates. Festschrift 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer, Wien, S. 311–326.

- Kofler, Georg (2020). § 4 F-VG, in: Benjamin Kneihls/Georg Lienbacher (Hrsg.): Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, Wien, Rz 1–9.
- Ladner, Andreas/Kuuffer, Nicolas/Baldersheim, Harald (2015). Local Autonomy Index for European countries (1990–2014). Release 1.0, Brüssel, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/self_rule_index_en.pdf (16.02.2022).
- Ladner, Andreas/Kuuffer, Nicolas/Baldersheim, Harald (2016). Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014), *Regional and Federal Studies* 26(3), 321–357.
- Neudorfer, Sonja (2011). Kompetenzdeckungsklauseln außerhalb des B-VG, in: Sebastian Schmid et al. (Hrsg.): Auf dem Weg zum hypomodernen Rechtsstaat, S. 111–150.
- Pitlik, Hans (2014). Fiscal Federalism, Austrian Style: Fear of Competition, in: Stefan Lütgenau (Hrsg.): Fiscal Federalism and Decentralization in Europe, Wien/Innsbruck, S. 41–60.
- Pürgy, Erich (2015). Parlamentarische Rechtsetzung zwischen Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit, in: Georg Lienbacher/Erich Pürgy (Hrsg.): Parlamentarische Rechtsetzung in der Krise, Wien, S. 15–37.
- Ruppe, Hans Georg (2016). § 8 F-VG, in: Karl Korinek et al. (Hrsg.): Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Wien, Rz 1–43.
- Schakel, Arjan (2022). Annual scores of regional authority aggregated to the country, <https://www.arjanschakel.nl/index.php/regional-authority-index> (16.06.2022).
- Schambeck, Herbert (2014). Über das Verständnis des Staates und des Verfassungsrechtes in Österreich, in: Andreas Janko et al. (Hrsg.): Beiträge zum Verfassungs- und Europarecht. Festschrift Herbert Schambeck, Wien/Budapest, S. 41–63.
- Schäffer, Heinz (2004). Alternative Modelle zur Wahrnehmung der Länderinteressen an der Bundesgesetzgebung, in: Peter Bußjäger/Jürgen Weiss (Hrsg.): Die Zukunft der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung, Wien, S. 43–82.
- Schramek, Christoph (2017). Gerichtsbarkeit im Bundesstaat, Wien.
- Schratzenstaller, Margit (2020). Kosten der Gesetzgebungskompetenz der Länder, in: Georg Lienbacher/Erich Pürgy (Hrsg.): Ist die Gesetzgebungskompetenz der Länder noch sinnvoll?, Wien, S. 95–110.
- Segalla, Patrick/Grubner, Markus (2015). Ein Jahr Landesverwaltungsgerichte – eine erste Bilanz, in: Gerhard Baumgartner (Hrsg.): Öffentliches Recht. Jahrbuch 2015, Wien/Graz, S. 281–297.
- Sutter, Franz Philipp (2010). Mehr Abgabenaufonomie für Länder und Gemeinden?, in: Georg Lienbacher/Gerhart Wielinger (Hrsg.): Öffentliches Recht. Jahrbuch 2010, Wien/Graz, S. 145–167.
- Urbantschitsch Wolfgang/Mader, Lukas (2019). Energiewenderecht. Herausforderungen für den regulatorischen Rahmen, in: Stephan Schwarzer et al. (Hrsg.): Energiewenderecht, Wien, S. 107–122.
- Weiss, Jürgen (1997). Der Bundesrat und die Bundesstaatsreform, in: Herbert Schambeck (Hrsg.): Bundesstaat und Bundesrat in Österreich, Wien, S. 497–525.

Wiederin, Ewald (2011). Die Kompetenzverteilung hinter der Kompetenzverteilung ZÖR 66, 215–232.

Wirthumer, Elke (2021). Aspekte der (Teil-)Automatisierbarkeit des Verwaltungsverfahrens und der oberösterreichische Weg zum Digitalen Amt, in: Nadja Braun Binder et al. (Hrsg.), Auswirkungen der Digitalisierung auf die Erlassung und Zuordnung behördlicher Entscheidungen, Wien/Hamburg, S. 83–129.

Übungsfragen

- Anhand welcher Kriterien lässt sich in der vergleichenden Föderalismusforschung überprüfen, ob ein Staat bundesstaatlich organisiert ist?
- Was ist der zentrale Unterschied zwischen einem Regional- und einem Bundesstaat?
- Warum ist der Bundesrat in Österreich permanenter Kritik ausgesetzt?
- Wie wird die Schwäche des Bundesrates in Österreich realpolitisch kompensiert?
- Welche rechtlichen Folgen hätte eine ersatzlose Abschaffung des Bundesrates?
- Warum führen sogenannte Kompetenzdeckungsklauseln zu einer Aushöhlung der Landeskompetenzen?
- Das Thema der Schaffung leistbaren Wohnraums scheitert aus Sicht der Länder unter anderem auch an der geltenden Kompetenzverteilung. Was ist mit dieser Aussage gemeint?
- Erklären Sie, warum die österreichische Finanzordnung starke zentralistische Züge aufweist.
- Welche Dezentralisierungstrends sind in der Landesverwaltung aktuell zu beobachten? Erklären Sie diese anhand von zwei Beispielen.
- Was versteht man unter RAI und LAI und was wird damit gemessen?

Teil 2:

Akteur*innen

Bevölkerung und Werte

Dimitri Prandner

Zusammenfassung

- ✓ Werte sind handlungsleitende Grundüberzeugungen von Individuen und werden als Beurteilungsgrundlage für das gesellschaftlich als gut und richtig verstandene Verhalten herangezogen. Entsprechend sind Werte ein zentrales Thema in der sozial- und politikwissenschaftlichen Forschung.
- ✓ In den Sozialwissenschaften werden zur Messung von Werten primär die Postmaterialismus/Materialismus Skala von Inglehart und das Modell der universellen menschlichen Werte nach Schwartz herangezogen. Insbesondere das von Schwartz entwickelte Portrait Value Questionnaire (PQV) zur Messung der universellen menschlichen Werte dominiert aktuell die empirische Werteforschung.
- ✓ Die Werthaltung der österreichischen Bevölkerung ist grundsätzlich von einer altruistischen, gemeinschaftsorientierten und solidarischen Einstellung gekennzeichnet, gefolgt von dem Wunsch, dass existierende gesellschaftliche Strukturen bewahrt werden. Der Wert von Wandel und Veränderungen wird vergleichsweise skeptisch beurteilt, wobei sich hier ein Generationenkonflikt abzeichnet.
- ✓ Werte stehen in engem Zusammenhang mit der Bevölkerung und insbesondere der Bevölkerungsstruktur (Sozialstruktur). Das Wechselspiel aus Werten und Sozialstruktur zeigt sich insbesondere darin, dass Alter, Geschlecht und Bildungsstand oftmals zentrale Erklärungsgrößen für bestimmte Ansichten und Weltbilder sind.
- ✓ Zentrale Entwicklungen in der österreichischen Sozialstruktur sind das steigende Durchschnittsalter (2000: 39 Jahre; 2020: 43 Jahre) und eine kontinuierliche Bildungsexpansion (2020 hatten mehr als 19 % der Bevölkerung einen Tertiärabschluss). Insbesondere bei Frauen haben tertiäre Bildungsabschlüsse im Zeitraum von 2000 bis 2020 stark zugenommen.
- ✓ Das umfangreiche Bevölkerungswachstum zwischen 2000 – zirka 8,0 Millionen Personen – und 2020 – zirka 8,9 Millionen Personen – steht in Zusammenhang mit Migration nach Österreich.

1. Einleitung

Die Debatte über **gesellschaftliche Werte** hat eine lange Tradition (Joas 1999), deren Ursprünge in westlichen Gesellschaften zumindest bis in das sechste Jahrhundert vor Christus und die philosophischen Schriften der römischen und griechischen Antike rückverfolgt werden können (Verwiebe 2019, 3). Auch in den letzten beiden Jahrzehnten kam es in vielen, thematisch unterschiedlich gelagerten Kontexten zu einem umfassenden Diskurs über Werte, Werthaltungen und Wertesysteme. Als Beispiele können der „War on Terror“, der Arabische Frühling, der lange Sommer der Migration 2015, der Ukrainekrieg 2022, aber auch die andauernde Klimakrise genannt werden (Bouman et al. 2020; Inglehart 2017; Verwiebe 2019). Diese gesellschaftlich bedeutsamen Ereignisse und Entwicklungen führten auch in der österreichischen Gesellschaft dazu, dass die Bedeutung – also der Wert – von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit diskutiert sowie die Relevanz von Solidarität, Toleranz, Gleichheit und Freiheit hervorgestrichen wird (Verwiebe 2019). Aber wie gestaltet sich die sozialwissenschaftliche Debatte hinter diesen Begrifflichkeiten? Wie wird das Konzept der Werte unter wissenschaftlichen Kriterien gefasst? Welche Bedeutung kommt dabei der Bevölkerungsstruktur zu? Der folgende einleitende Abschnitt gibt einen Überblick zu diesen Fragestellungen.

Definition

.....
 : In den Sozialwissenschaften werden Werte als erworbene Grundüberzeugungen ver- :
 : standen, die handlungsleitenden Charakter haben (Verwiebe 2019; Welzel 2009). Der :
 : Begriff Soziodemographie wird genutzt, um personengebundene Eigenschaften eines :
 : Individuums zu beschreiben, zum Beispiel Alter, Geschlecht und Bildungsstand (Gesis :
 : 2022). Die Sozialstruktur ist die Summe an und Verteilung von soziodemographischen :
 : Merkmalen in einer Bevölkerung. :
 :

1.1 Werte, Werthaltungen und Wertesysteme

In den Sozialwissenschaften wird davon ausgegangen, dass Werte und in weiterer Folge Werthaltungen als identitätsstiftende Vorstellungen, Ideale und Überzeugungen zu fassen sind, die sich Individuen in Gesellschaften über sogenannte Sozialisationsprozesse aneignen (Verwiebe et al. 2019, 286). Sozialisationsprozesse sind, vereinfacht ausgedrückt, die Summe an Erfahrungen und Eindrücken, die im Verlauf des Lebens durch Individuen gesammelt werden. Entsprechend breit können Werte gefasst werden. Auf individueller Ebene stellt im Allgemeinen jede explizite wie auch implizite Form von handlungsrelevanter Zielvorstellung einen Wert dar. Ein Beispiel für eine solche Ziel-

vorstellung – also ein Wert – ist die Ansicht, dass alle Menschen gleichwertig sind. Eine Person, die diesen Wert vertritt, behandelt alle Menschen auf gleiche Art und Weise, unabhängig von der jeweiligen Ethnizität, Religion oder sexuellen Orientierung. Auf dieser Ebene können Werte also als „allgemeine Richtlinien in Bezug auf das, was Menschen für sich selbst und ihre Gesellschaften als richtig und gut erachten“ definiert werden (Haller/Müller-Kmet 2019, 51). Im gesellschaftlichen Kontext kommt es zu einer Beurteilung und auch Positionierung hinsichtlich dieses Werturteils, das von Individuen getroffen wird. Diese Positionierung wird in der Literatur grundsätzlich als Werthaltung bezeichnet (Welzel 2009, 112). Die individuellen Überzeugungen – die Werte, die eine Person hat – werden auf Grundlage gesellschaftlicher Rahmenbedingungen verortet. Die individuellen Haltungen von Personen können dabei mehr oder minder gut den gesellschaftlich erwarteten Werthaltungen bzw. dem Wertesystem einer Gesellschaft entsprechen. Als Wertesysteme werden die Abhängigkeiten von und Hierarchien zwischen einzelnen Werten gesehen (Inglehart/Welzel 2009, 37). Also ob beispielsweise der Wert der Freiheit im Vergleich als wichtiger gesehen wird als der Wert der Solidarität. Diese Systematisierung kann sowohl auf Ebene von einzelnen Personen als auch ganzen Gesellschaften nachvollzogen werden.

Entsprechend werden Werte in den Sozialwissenschaften im Allgemeinen als erworbene und entwickelte Grundüberzeugungen gesehen, die Individuen und darauf aufbauend gesamte Gesellschaften im Verlauf der Zeit entwickeln (Verwiebe 2019; Welzel 2009). Sie stellen Orientierungspunkte dar, um individuelles Verhalten, soziale Interaktionen und Positionen zu Um- und Mitwelt zu beurteilen (Haller/Müller-Kmet 2019, 51 f.). Somit sind Werte beispielsweise eine relevante Grundlage für Wahlentscheidungen, Parteimitgliedschaft, die Beteiligung an Demonstrationen oder aber auch die Wahl des präferierten Nachrichtenmediums oder sogar der eigenen Partnerin oder des Partners (Wurthmann 2021, 1001).

Dadurch dass sich individuelle Erfahrungen innerhalb von Gesellschaften nicht decken müssen, weil eben bestimmte Erfahrungen konkreten Personen oder auch Personengruppen vorbehalten bleiben, sind in einer Gesellschaft unterschiedliche Werte und Werthaltungen vorzufinden (Inglehart/Welzel 2009). Als Beispiele dafür können Gleichberechtigung und Solidarität herangezogen werden. Personen die eine Schlechterbehandlung aufgrund von Ethnizität, Geschlechterzugehörigkeit oder Konfession erleben oder zumindest erkannt haben, setzen sich in der Regel eher dafür ein, dass Ungerechtigkeiten unterbunden werden, als Personen, die diese Erfahrungen nicht gemacht oder erkannt haben (Hofmann 2019, 274; Mohiyeddini/Schmitt 1997, 350 f.). Es ist festzuhalten, dass Werte nicht nur über Erfahrungen, sondern auch durch Einsicht oder Erkenntnis erschlossen werden können.

Da es, wie bereits skizziert, eine Vielzahl an Werten gibt und Menschen nicht alle diese Werte im selben Ausmaß vertreten können, kommt es in der Regel zu einer relati-

onalen Beurteilung, wie Werte zueinander positioniert werden (Inglehart 1997; Welzel 2009). So können Individuen beispielsweise entscheiden, ob das Konzept von Solidarität für sie über dem Konzept von individueller Freiheit steht oder auch umgekehrt. Und diese Werte können im Rahmen eines Wertesystems wiederum im Vergleich zu der Relevanz der Rechtsstaatlichkeit positioniert werden.

1.2 Der Wertediskurs in den Sozialwissenschaften

Die Konzeption von Werten als etwas gesellschaftlich Wünschenswertes und Erstrebenswertes ist spätestens seit Mitte des 20. Jahrhunderts Bestandteil sozialwissenschaftlicher Arbeiten (Kluckhohn 1951; Pöge/Seddig 2018). Sowohl die sozialpsychologischen Abhandlungen von Milton Rokeach (1973) und Shalom H. Schwartz (1992), die politikwissenschaftlichen Schriften von Roland Inglehart (1977) und die soziologischen Arbeiten von Helmut Klages (1984) greifen diese, ursprünglich von Clyde Kluckhohn 1951 formulierte, Annahme auf. Auch wenn bei der konkreten empirischen Umsetzung der Forschenden unterschiedliche Begrifflichkeiten zur Anwendung kommen (Verwiebe 2019, 6).

Entsprechend ist die theoretische und empirische Auseinandersetzung mit der Vielfalt an Werten in modernen Gesellschaften, Wertorientierungen und dem damit verbundenen Wertewandel fester Bestandteil der aktuellen sozial- und geisteswissenschaftlichen Forschung (Feldman 2003; Hofstede 2001; Inglehart/Baker 2000; Schwartz et al. 2014; Inglehart/Welzel; 2010). Trotz vorhandener Abweichungen in den Begrifflichkeiten und empirischen Operationalisierungen werden Werte primär in Form von quantitativen Bevölkerungsumfragen – sogenannten „Surveys“ – erforscht. Beispiele dafür sind die European Values Study (EVS) und der European Social Survey (ESS; siehe dazu Boxen Forschungsprojekt).

Forschungsprojekt

Die European Values Study (EVS) ist ein länderübergreifendes Umfrageprogramm, das seit 1981 alle neun Jahre grundlegende Daten zur Werthaltung in Europa vergleichbar erhebt und eine länger getaktete Dauerbeobachtung des europäischen Wertewandels ermöglicht. Zur Kontextualisierung werden zusätzlich Daten über Lebenssituation, Familie, Arbeit, Religion und Politik gesammelt. Österreich nimmt seit 1990 an dem Programm teil. Die Erhebung im Jahr 2017 wurde gemeinsam mit dem World Values Survey (WVS) durchgeführt.

Forschungsprojekt

Der European Social Survey (ESS) ist ein länderübergreifendes Umfrageprogramm, das seit 2002 alle zwei Jahre grundlegende Daten zur Lebensrealität der Europäer*innen vergleichbar erhebt und eine engmaschige Dauerbeobachtung der Gesellschaft ermöglicht. Es werden Daten zur Lebenssituation, Familie, Arbeit, Religion und Politik gesammelt und das Portrait Value Questionnaire (PVQ) von Schwartz zur Wertemessung eingesetzt. Die im ESS genutzte PVQ-Version umfasst 21 Aussagen, die von den Teilnehmenden beurteilt werden müssen. Der ESS ist eines der qualitativ hochwertigsten Umfrageprogramme Europas.

Von den zuvor genannten Wertekonzepten sind heute international die Postmaterialismus/Materialismus Skala von Roland Inglehart – die zum Beispiel in der EVS zu finden ist – und das Modell universeller menschlicher Werte nach Shalom H. Schwartz am prominentesten. Insbesondere letztgenannter Ansatz dominiert gegenwärtig die empirische Forschung und das nicht nur, weil das Modell vielfältige Analysemöglichkeiten bietet, sondern auch, weil es seit Beginn zentraler Bestandteil des ESS war und ist (Schwartz 2003; Verwiebe 2019, 5 f.).

Inhaltlich baut das Modell von Inglehart auf einer Dichotomie von Postmaterialismus/Materialismus auf und beruht im Kern auf seinen Studien zum politischen Wandel in den Industriestaaten des Westens in den 1970er-Jahren (Inglehart 1977). Inglehart testete damit ursprünglich die Annahme, ob in Wohlstandsgesellschaften materielle Sicherheit an Bedeutung verliert und Individualismus und Selbstverwirklichung an Bedeutung gewinnen. Das Konzept der universellen menschlichen Werte von Schwartz verfolgt die Annahme, dass gesellschaftliche Werte sich aus biologischen Grundbedürfnissen sowie koordinierbarer, funktionierender sozialer Interaktion ergeben (Schwartz 1994, 21). Werte sind in dem Verständnis von Schwartz ein Steuerungsmechanismus für das Funktionieren von Gesellschaften.

1.2.1 Die Postmaterialismus/Materialismus Skala nach Inglehart

Die Arbeiten zu Postmaterialismus/Materialismus von Inglehart (1977) stützen sich auf drei sogenannte Fragebatterien, die genutzt werden, um die jeweilige Werthaltung einer Person zu erheben. Fragebatterien sind dabei Zusammenstellungen mehrerer Fragen, die ähnliche Fragestellungen behandeln und identische Antwortmöglichkeiten bieten. Im Fall von Inglehart beschäftigen sich alle Fragen eben mit Postmaterialismus/Materialismus. Materialismus steht dabei für eine Werthaltung, die Zugang zu materiellen Gütern und soziale Ordnung in den Vordergrund stellt, während die gesellschaftliche Teilhabe und die Chance zur Selbstverwirklichung im Bereich des sogenannten Post-

Abb. 1 Ranking-Skala nach Inglehart

Fragebogendokumentation ALLBUS 2018

F028

pa02a

Wie stark interessieren Sie sich für Politik -

⇒ *Vorgaben bitte vorlesen!*

- ☐ >sehr stark,
- ☐ >stark,
- ☐ >mittel,
- ☐ >wenig oder
- ☐ >überhaupt nicht?

☐ KA

F029

Abgeleitete Variablen: **va01, va02, va03, va04, ingle**

Auch in der Politik kann man nicht alles auf einmal haben. Auf dieser Liste finden Sie einige Ziele, die man in der Politik verfolgen kann.

⇒ Liste 29 vorlegen!

F029A: Wenn Sie zwischen diesen verschiedenen Zielen wählen müssten, welches Ziel erschiene Ihnen persönlich AM WICHTIGSTEN?

F029B: Und welches Ziel erschiene Ihnen am ZWEITWICHTIGSTEN?

F029C: Und welches Ziel käme an DRITTER Stelle?

F029D: Und welches Ziel käme an VIERTER Stelle?

⇒ *Nur eine Nennung möglich!*

- ☐ A Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung in diesem Land
- ☐ B Mehr Einfluss der Bürger auf die Entscheidungen der Regierung
- ☐ C Kampf gegen die steigenden Preise
- ☐ D Schutz des Rechtes auf freie Meinungsäußerung

☐ Weiß nicht

☐ KA

F029 ist ein Beispiel zur Messung der Postmaterialismus/Materialismus-Dichotomie aus dem ALLBUS 2018. Quelle: GESIS – ALLBUS Datenbank (2019, 21).

materialismus zu finden sind. Jede der drei Batterien von Inglehart inkludiert zwei materialistische (z.B. Sicherheit im Land und Preiskontrolle) und postmaterialistische (z.B. der Wert der freien Meinungsäußerung oder politische Mitbestimmungsrechte) Ziele. Es werden grundlegende Fragen wie das Empfinden von Sicherheit, die Möglichkeit auf

Abb. 2 Rating-Skala zur Messung der Postmaterialismus/Materialismus-Dichotomie

VORLEGEN LISTE 10

Q10

Wenn Sie einmal alles berücksichtigten, wie zufrieden sind Sie insgesamt zurzeit mit Ihrem Leben? Bitte benutzen Sie diese Skala für Ihre Antwort: 1 bedeutet überhaupt nicht zufrieden, 10 bedeutet völlig zufrieden.

(v39)

Überhaupt nicht zufrieden

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Völlig zufrieden

WN 88

KA 99

VORLEGEN LISTE 11

ALLE GENANNTEN ANTWORTEN KODIEREN

Q11 Hier steht Verschiedenes über die berufliche Arbeit. Bitte sagen Sie mir, was davon Sie persönlich an einem Beruf für ganz besonders wichtig halten.

		Genannt	Nicht genannt	WN	KA
v40	A Gute Bezahlung	1	2	8	9
v41	B Angenehme Arbeitszeiten	1	2	8	9
v42	C Die Möglichkeit, eigene Initiative zu entfalten	1	2	8	9
v43	D Großzügige Urlaubsregelung	1	2	8	9
v44	E Ein Beruf, bei dem man das Gefühl hat, etwas zu erreichen	1	2	8	9
v45	F Ein Beruf mit Verantwortung	1	2	8	9
v45a	Nichts davon (spontan)	1	2	8	9

VORLEGEN LISTE 12

VORLESEN UND EINE ANTWORT PRO ZEILE KODIEREN

[MIT ARBEIT IST ERWERBSARBEIT GEMEINT]

Q12 Wie sehr stimmen Sie den folgenden Aussagen zu? Stimmen Sie voll und ganz zu, stimmen Sie zu, stimmen Sie weder noch zu, stimmen Sie nicht zu oder stimmen Sie überhaupt nicht zu?

		Stimme voll und ganz zu	Stimme zu	Weder noch	Stimme nicht zu	Stimme überhaupt nicht zu	WN	KA
v46	Man braucht eine Arbeit, um seine Fähigkeiten voll entwickeln zu können.	1	2	3	4	5	8	9
v47	Es ist demütigend, Geld zu erhalten, ohne dass man dafür arbeiten muss.	1	2	3	4	5	8	9
v48	Menschen, die nicht arbeiten, werden faul.	1	2	3	4	5	8	9
v49	Arbeit ist eine Verpflichtung gegenüber der Gesellschaft.	1	2	3	4	5	8	9
v50	Die Arbeit sollte immer zuerst kommen, auch wenn das weniger Freizeit bedeutet.	1	2	3	4	5	8	9

Bei den folgenden Fragen geht es nun um Religion und Glauben.

Q11 und Q12 sind Beispiele aus der European Values Study 2018, Österreich zur Messung der Postmaterialismus/Materialismus-Dichotomie.

Quelle: Kritzinger et al. (2019).

Konsum, die Chance auf politische Teilhabe und Diskurs zur Beurteilung – zum Ranking – bereitgestellt. Befragte müssen die genannten Ziele in eine Prioritätenordnung bringen und können im Anschluss als reine Materialisten, reine Postmaterialisten und Mischtypen mit Tendenz zum Materialismus oder Postmaterialismus klassifiziert wer-

© 2023 Böhlau Verlag | Brill Österreich GmbH
<https://doi.org/10.7767/9783205215950> CC BY-NC-ND 4.0

den. Auf Grundlage der Antworten können theoriegeleitet Indizes für Werte berechnet werden. Dieses Vorgehen wird grundsätzlich als Ranking-Methode bezeichnet, weil es den Antwortenden abverlangt, eine klare Abstufung in der Beurteilung von Werten vorzunehmen (siehe Abb. 1).

Als Alternative zu diesem Konzept existiert eine mehrstufige Postmaterialismus vs. Materialismus-Fragebatterie. Bei dieser Version können Personen ihre Überzeugungen in verschiedenen Bereichen (z.B. Arbeit ist eine Verpflichtung gegenüber der Gesellschaft) mittels einer fünfteiligen Rating-Skala zum Ausdruck bringen (Welzel 2009). Dieses Format ist für Studienteilnehmende einfacher zu beantworten und wird in einer Vielzahl von Umfragen – wie beispielsweise der European Values Study – eingesetzt. Zusätzlich bietet diese Datenerhebungsmethode flexiblere Möglichkeiten für den Einsatz multivariater Analyseverfahren, wie beispielsweise der explorativen oder konfirmatorischen Faktorenanalyse für die Wertebestimmung (siehe Abb. 2).¹

Diese Messmethode wird jedoch von Vertreter*innen des Postmaterialismus/Materialismus-Theorems seltener eingesetzt als das zuvor vorgestellte Modell der Prioritätenzuordnung (Welzel 2009). Diese Haltung beruht auf den Annahmen von Inglehart, dass Werte nicht in einem gleichen Ausmaß realisiert werden können und immer in Konflikt stehen, wenn es um konkrete Handlungsentscheidungen geht (Welzel 2009). Sie steht im Widerspruch zur methodischen Umsetzung mittels einer Rating-Skala, wo einzelne Werte als gleich bedeutsam dargestellt werden können. So könnten beispielsweise mehrere Fragen in der Skala mit derselben Antwort versehen werden, was keine weitere Abstufung ermöglicht (Welzel 2009).

1.2.2 Die Theorie der universellen menschlichen Werte nach Schwartz

Die Theorie der universellen menschlichen Werte von Shalom H. Schwartz folgt in Teilen den grundlegenden Ausführungen von Roland Inglehart. Jedoch kombiniert Schwartz in seinem Zugang die Prioritätenstruktur von Werten mit der Annahme, dass sowohl Zusammenhänge als auch Widersprüche zwischen Werthaltungen existieren (Schwartz 2012). Von dieser Position ausgehend argumentiert Schwartz, dass universelle menschliche Werte existieren, weil Menschen einerseits als Individuen ihre biologischen

1 Faktorenanalysen sind statistische Verfahren, die mehrere direkt – manifest – gemessene Informationen (z.B. Fragebogenfragen) in eine oder mehrere indirekt – latent – zu messende Informationsbündel zusammenfassen. Diese Informationsbündel werden als Faktoren bezeichnet und können messtechnisch bessere Eigenschaften aufweisen. Während bei der konfirmatorischen Faktorenanalyse ein vorab klar formuliertes Modell existiert, wie einzelne manifeste Informationen in latente Faktoren überführt werden, wird bei der explorativen Faktorenanalyse die Bündelung basierend auf den konkreten Daten ohne vorgegebene Modelle durchgeführt (Fields 2005, 619 f.).

Bedürfnisse zum Überleben erfüllen müssen und andererseits der Notwendigkeit ausgesetzt sind, sich in Gemeinschaften zu organisieren, um dieses Ziel zu erreichen (Schwartz 2012). Auf Grundlage dieser Ausgangsposition postuliert Schwartz einen Wertekreis, der zehn Basiswerte inkludiert: Anpassung, Sicherheit, Tradition, Solidarität, Naturschutz, Kreativität, Stimulation, Genuss, Reichtum, Macht. Ein Teil dieser Werte stellt sicher, dass Personen in Gemeinschaften überleben können, während ein anderer Teil die Bedürfnisse der Individuen abdeckt. Zur empirischen Erfassung dieser Werte hat Schwartz ursprünglich seinen Values Survey und später unterschiedliche Versionen des Portrait Value Questionnaire (PVQ) entworfen (Schwartz 2003). Im ESS kommt beispielsweise eine Version des PVQ mit 21 Fragen zum Einsatz, diese wird als PVQ21 bezeichnet.

Im Rahmen des PVQ werden den Teilnehmenden kurze Personenbeschreibungen vorgelegt. Die Befragten müssen diese Beschreibungen dahingehend beurteilen, inwieweit sie der beschriebenen Person gleichen oder nicht (siehe Abb. 3). Aufbauend auf diesen Urteilen, die die zehn Basiswerte messen, werden darüberliegende Werte höherer Ordnung in Form von Wertorientierungen abgeleitet und die inhärenten Widersprüche zwischen bestimmten Werten zum Ausdruck gebracht (Schwartz 2003). Dieses Modell unterscheidet zwischen einer Offenheit für Veränderung und dem Wunsch, die existierende Ordnung zu bewahren, beziehungsweise dem ego-bezogenen Wunsch der Statuserhöhung und dem altruistischen Konzept der Selbsttranszendenz (Schwartz 2012).

Methodisch eröffnet die Nutzung dieser Annahmen diffizilere Vorgehensweisen, als es bei den Modellen nach Inglehart möglich ist: Um Antwort-Tendenzen von Individuen zu berücksichtigen – zum Beispiel, wenn konsistent niedrige, mittlere oder hohe Übereinstimmungsmuster zu den beschriebenen Personen berichtet werden – kommt es vor der Auswertung der Antworten zu einer Mittelwert-Standardisierung aller Urteile eines Individuums. So können die Antworten von Individuen in eine entsprechende relative Position gebracht werden und ein Vergleich zwischen Individuen wird unabhängig vom konkreten Antwortverhalten gezogen. Dies vereinfacht auch den interkulturellen Vergleich, weil teils kulturell bedingte Antwortmuster wie zum Beispiel die Tendenz, eher positiv oder auch konformistisch zu antworten, abgeschwächt werden (Schwartz 2003). Die Übertragung der standardisierten Ergebnisse in den Wertekreis selbst findet mittels einer sogenannten multidimensionalen Skalierung (MDS) statt.² Die vier Wertebereiche des Wertekreises (siehe Abb. 4), die Wertorientierungen beziehungsweise Werte höherer Ordnung darstellen, sind dabei wie folgt zu interpretieren

2 Die multidimensionale Skalierung stellt ein statistisches Verfahren dar, dass Ähnlichkeiten beziehungsweise Unähnlichkeiten von Objekten (z.B. Fragen in einer Umfrage) visualisiert. So können die Abstände zwischen einzelnen Objekten berechnet und dargestellt werden (Kruskal/Wish 1978). Der Wertekreis von Schwartz stellt ein Anwendungsszenario für das Verfahren dar.

(Schwartz 2012):

- Offenheit für Veränderung: Sie steht dafür, dass man versucht, unabhängig zu sein, Neues zu entdecken und zu erforschen, sich zu vergnügen und auch Risiken ein-

Abb. 3 Auswahl an Fragen aus dem Portrait Value Questionnaire von Schwartz

60. Ich beschreibe Ihnen nun einige fiktive Personen und möchte Sie bitten, mir an Hand dieser Liste anzugeben, wie sehr Ihnen diese gleicht oder nicht gleicht. (KARTE) (Durchfragen)

		Gleicht mir sehr	Gleicht mir	Gleicht mir etwas	Gleicht mir wenig	Gleicht mir nicht	Gleicht mir gar nicht	Kann ich nicht sagen
A	Es ist ihr wichtig, neue Ideen zu entwickeln und kreativ zu sein. Sie unternimmt alles gerne auf seine eigene Art und Weise.	1	2	3	4	5	6	8
B	Reichtum ist ihr wichtig. Sie möchte viel Geld und Luxusgüter besitzen.	1	2	3	4	5	6	8
C	Es ist ihr wichtig, in einer sicheren Umgebung zu leben. Sie vermeidet alles, das ihre Sicherheit gefährden könnte.	1	2	3	4	5	6	8
D	Sie nutzt jede Gelegenheit, um Spaß zu haben. Es ist ihr wichtig, Dinge zu tun, die ihr Vergnügen bereiten.	1	2	3	4	5	6	8
E	Es ist ihr wichtig, den Menschen in ihrer Umgebung zu helfen. Sie möchte sich um deren Wohlergehen sorgen.	1	2	3	4	5	6	8
F	Es ist ihr wichtig, sehr erfolgreich zu sein. Sie hofft, dass andere Leute ihre Leistungen anerkennen.	1	2	3	4	5	6	8
G	Sie ist auf Abenteuer aus und nimmt dafür Risiken auf sich. Sie möchte ein aufregendes Leben führen.	1	2	3	4	5	6	8
H	Es ist ihr wichtig, ein anständiges Leben zu führen. Sie möchte alles vermeiden, was Leute als Fehltritt bezeichnen könnten.	1	2	3	4	5	6	8
I	Sie ist überzeugt, dass sich die Menschen um ihre Umwelt kümmern sollen. Umweltschutz ist ihr wichtig.	1	2	3	4	5	6	8
J	Traditionen sind ihr wichtig. Sie möchte jene Sitten und Gebräuche befolgen, die ihr durch Religion oder die Familie überliefert wurden	1	2	3	4	5	6	8

61. Denken Sie nun bitte zurück an die Zeit als Sie etwa 15 Jahre alt, also als Sie am Ende Ihrer Schulpflicht waren: Mit welchem Elternteil haben Sie damals zusammengelebt?

mit beiden leiblichen Eltern 1
nur mit Ihrer Mutter 2
nur mit Ihrem Vater 3
mit einem leiblichen Elternteil und dessen/deren Partner/in 4
mit wem anderen, und zwar (Notieren) 5

62. Wie war damals die finanzielle Lage in Ihrer Familie bzw. in Ihrem Haushalt? (Vorlesen, 1 Nennung)

wir hatten genug Geld, um ein angenehmes Leben zu führen 1
wir kamen mit dem Geld aus, konnten aber keine großen Sprünge machen. 2
es reichte zum Leben, aber es war ziemlich knapp 3
wir wussten oft nicht, wie wir durchkommen sollen 4
keine Angabe 8

Frage 60 ist ein Beispiel aus dem Social Survey Österreich 2016 zur Messung der Werte.
Quelle: Bacher et al. (2018).

zugehen. Die Fragen A und G aus Abbildung 3 sind Beispiele für diesen Wertebereich.

- Bewahren von Bewährtem: Dieser Bereich ist der Gegenpol zur Offenheit. Hohe Werte implizieren, dass es wichtig ist, sich an Regeln zu halten, etablierte Traditionen weiterzuleben und finanzielle wie auch körperliche Sicherheit zu haben. Die Fragen C und J aus Abbildung 3 sind Beispiele für diesen Wertebereich.
- Statuserhöhung: Dieser Wertebereich steht für das Anerkennen von Leistung und das Streben nach Macht. Hohe Werte in diesem Feld implizieren, dass finanzieller und gesellschaftlicher Status als wichtig wahrgenommen werden. Die Fragen B und F aus Abbildung 3 sind Beispiele für diesen Wertebereich.
- Selbsttranszendenz: Der letzte Wertebereich ist schlussendlich der Gegenpol zur Statuserhöhung. Hier wird ein Wert auf die Gemeinschaft, die Um- wie auch Mitwelt gelegt und dem Leben an sich Bedeutung zugesprochen. Hohe Werte gehen mit einer Betonung von Selbstlosigkeit und Altruismus einher. Die Frage I aus Abbildung 3 ist ein Beispiel für diesen Wertebereich.

Abb. 4 Wertekreis nach Schwartz



Eigene Darstellung.

Quelle: Schwartz (1992).

Die graphische Darstellung des Wertekreises zeigt, wie sich die zehn Werte in Form von Kreissegmenten auf den vier darüberliegenden Wertebereiche zuordnen lassen. Der Wert des Vergnügens wirkt dabei auf zwei Wertebereiche: Statuserhöhung und Offenheit für Veränderung. Entsprechend wird das Kreissegment, das die Messung von Vergnügen darstellt in der graphischen Darstellung auch durch eine der Haupttrennlinien in zwei Teile gespalten. Der Wertebereich, der die Bewahrung von Bewährtem ausdrückt, enthält drei Einzelwerte und ist dementsprechend am größten in der Visualisierung. Schwartz (2012) argumentiert, dass Konformität und Tradition gemeinsame Grundhaltung ausdrücken. Entsprechend positioniert er sie übereinander und nicht nebeneinander, wie die anderen Einzelwerte. Die konkrete Positionierung im Kreis begründet er damit, dass Konformität weniger im Widerspruch zu den Werten steht, die Offenheit für Veränderung ausdrücken, und daher näher am Zentrum positioniert werden kann als der Wert der Tradition, der einen starken Widerspruch zu Veränderung ausdrückt (Schwartz 2011).

Neben diesen beiden hier diskutierten dominierenden Modellen existieren noch weitere, teils in unterschiedlichen Sprachräumen vertretene Ansätze. So ist beispielsweise der Werte-Ansatz von Helmut Klages (1984) im deutschen Sprachraum durchaus prominent vertreten. Dieser geht mit den Ausführungen von Inglehart d'accord, dass in den Industriegesellschaften ein Wertewandel stattgefunden hat und in modernen Gesellschaften Werte wie Gehorsamkeit und Unterordnung weniger Relevanz haben als Selbstständigkeit und freier Wille. Begründet wird dies von Klages (1984) durch den hohen beziehungsweise steigenden Bildungsgrad und die damit verbundene Selbstermächtigung.

1.3 Werte und Bevölkerungsstruktur

Was alle Ansätze, die in den vorherigen Abschnitten vorgestellt wurden, gemein haben, ist ihr starker Bezug zur Bevölkerungsstruktur. Dieser Bezug fußt auf der Einsicht, dass Werte in Gesellschaften entstehen und dementsprechend die Struktur der Gesellschaften bedeutend für die gesellschaftliche Werthaltung ist (Haller/Müller-Kmet 2019; Bacher et al. 2019). In der Literatur wird dies meist mit dem Konzept der Soziodemographie beschrieben. Soziodemographie und die daraus abgeleitete Sozialstruktur stellt dabei eine Sammlung an Hintergrundmerkmalen zu Personen beziehungsweise Bevölkerungen dar. Typischerweise werden darunter Merkmale wie Geschlecht, Alter, Bildungsstand, Familienstand und Migrationsstatus verstanden (Gesis 2022). Die genaue Zusammensetzung relevanter Merkmale wird in der Regel durch die gegenständlichen Forschungsfragen bestimmt. Im Bereich der Werteforschung werden dabei oftmals Alter, Geschlecht und Bildung als die zentralen, zu diskutierenden Einfluss-

größen wahrgenommen (Verwiebe 2019, 14). Während der Migrationsstatus oder die ethnische Zugehörigkeit in vielen Diskussionen auch hervorgehoben wird, treten jedoch in der Analyse oftmals methodologische und methodische Herausforderungen auf: Migrantische Bevölkerungsgruppen sind in allgemeinen Bevölkerungsumfragen, in denen Wertemessungen meist stattfinden, nur schwer erfassbar, da sie nur einen kleinen Teil der Bevölkerung ausmachen und in sich sehr heterogen sind (Prandner/Weichbold 2019, 3).

Die Sozialstruktur ist zusätzlich noch mit dem Konzept des Wertewandels verbunden (Müller-Kmet/Weicht 2019): Einerseits sind Erfahrungen und Ereignisse, die Personen in bestimmten Lebensabschnitten machen und erleben, durchaus unterschiedlich und wirken sich unterschiedlich auf die Lebensrealitäten von Personen aus, was zu regionalen und generationenbedingten Unterschieden führt, andererseits ändern sich auch soziale Rahmenbedingungen, in denen diese Erfahrungen überhaupt gemacht werden können. Personen die beispielsweise den Fall der Berliner Mauer und des Ostblocks nur als Kleinkinder erlebt haben, werden das Ereignis anders beurteilen als jene, die es als Erwachsene beobachtet haben. Genauso wirkte die Wirtschaftskrise der 2010er-Jahre anders auf die Generation, die gerade den Berufseinstieg realisieren musste, als auf jene, die schon länger erwerbstätig war. Gemeinsam mit diesen ereignisgetriebenen Erfahrungen können Veränderungen in der Sozialstruktur – zum Beispiel durch erhöhte Lebenserwartung, Bildungsexpansion etc. – auch zu einem (langsamen) Wertewandel in Gesellschaften führen, obwohl Werte in der sozialwissenschaftlichen Forschung als eher stabil gegenüber kurzfristigen gesellschaftlichen Umbrüchen gelten (Verwiebe et al. 2019, 300; Aschauer et al. 2022, 211).

2. Gegenwärtige Situation

Im ersten Abschnitt dieses Kapitels wurden die enge Verbundenheit von Werthaltungen mit gesellschaftlichen Entwicklungen an sich besprochen und Werte vor dem Hintergrund der Sozialstruktur illustriert. Entsprechend werden folgend die soziodemographischen Eckdaten der österreichischen Wohnbevölkerung dargelegt und dann die aktuellen Werthaltungen in Österreich diskutiert

Ein erster entscheidender Punkt hinsichtlich der österreichischen Sozialstruktur ist, dass das Land eine Wachstumsgesellschaft darstellt. Zwischen 2001 und 2020 ist die Bevölkerung von Österreich von knapp 8 Millionen auf ca. 9 Millionen angewachsen (Statistik Austria 2022a). Ein substanzieller Anteil dieses Wachstums steht mit Migration im Zusammenhang: Der Anteil an Personen, die keine österreichische Staatsbürgerschaft hatten – also Migrant*innen sind –, stieg zwischen Ende 2001 und Ende 2020 von zirka 9,5 Prozent auf 16,7 Prozent (Statistik Austria 2022a). Dies ist deutlich über

dem EU-Durchschnitt von zirka 7,9 Prozent (Eurostat 2022). Gleichzeitig ist zu beobachten, dass das formale Bildungsniveau in der Bevölkerung deutlich anstieg: Hatten 2001 nur zirka zehn Prozent der Bevölkerung zwischen 25 und 64 Jahren einen tertiären Bildungsabschluss, waren es 2020 mehr als 19 Prozent (Statistik Austria 2022b). Insbesondere bei Frauen zeigte sich, dass sie hohe formale Qualifikationen anstreben: 2019 hatten bereits knapp 22 Prozent der Frauen in der Alterskohorte zwischen 25 und 64 einen post-sekundären Bildungsabschluss (Statistik Austria 2022b). Bei den Männern waren es etwas mehr als 18 Prozent (Statistik Austria 2022b).

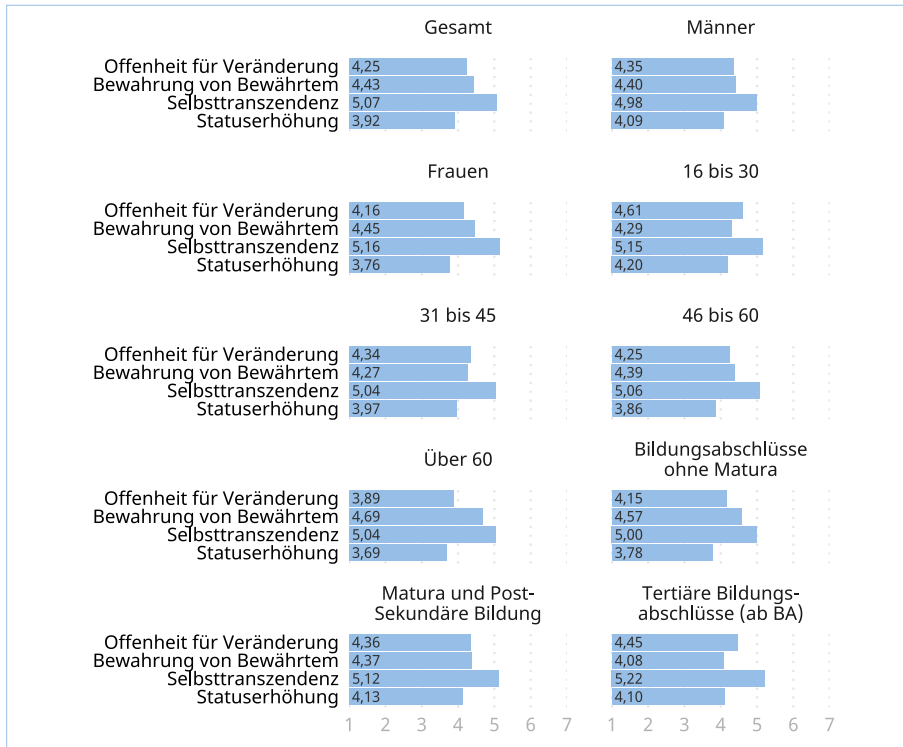
Betrachtet man die Werthaltung der österreichischen Bevölkerung vor dem Hintergrund der Sozialstruktur, können über eine Vielzahl an existierenden Umfragen Unterschiede aufgezeigt werden. Diese umfassen unter anderem die European Values Study, die Values in Crisis Study, den Social Survey Österreich genauso wie den European Social Survey.

Für die empirischen Analysen und Darlegungen wird im Folgenden die neunte Welle European Social Survey (ESS 2018) herangezogen, in der das PVQ21 von Shalom Schwarz zur Wertemessung eingesetzt wurde. Der ESS 2018 stellt eine qualitativ hochwertige Face-2-Face-Umfrage dar. Die persönliche Befragung gilt als Goldstandard in der Sozialforschung, ist aber seit Beginn der Corona-Krise nur schwer oder kaum realisierbar.

Die Wertemessungen auf Grundlage des ESS zeigen, dass den Österreicher*innen grundsätzlich der Wertebereich der Selbsttranszendenz am wichtigsten ist und dementsprechend Solidarität, Altruismus und Gemeinschaftsbedanken betont werden (für Ergebnisse im Detail siehe auch Abb. 5, die die genauen Ergebnisse für Schwartz' Wertebereiche beinhaltet). Diese Werthaltungen sind besonders stark bei jüngeren Personen (bis dreißig), Frauen und Personen mit tertiären Bildungsabschlüssen vorhanden. An zweiter Stelle folgt – durchaus aber mit auffälligem Abstand – der Wunsch, dass das Bewährte geschützt wird. Dieser Wert ist besonders bei der Bevölkerungsgruppe über sechzig, Personen mit niedrigen formalen Bildungsabschlüssen und wiederum Frauen ausgeprägt und deutet darauf hin, dass für diese Personengruppen der Wunsch nach Sicherheit, Traditionen und bekannten Strukturen gegeben ist. Der Wunsch nach Wandel ist im Gegensatz dazu wiederum bei der jüngeren Bevölkerungsgruppe bis dreißig, Männern und jenen mit höheren formalen Bildungsabschlüssen ausgeprägt. Das Konzept der Statuserhöhung ist insgesamt am wenigsten stark ausgeprägt. Vergleichsweise hohe Zustimmungswerte erreicht es aber dennoch bei den Männern und jüngeren Personengruppen. Personen mit geringer formaler Bildung ist dieser Wert tendenziell am wenigsten wichtig.

Diese Feststellungen zeigen auch, wie eng die Struktur der Bevölkerung mit bestimmten Werthaltungen einhergeht und dass sich der zu Beginn des Abschnitts illustrierte demographische Wandel auch auf das vorherrschende Wertebild auswirken kann.

Abb. 5 Relevanz von Wertebereichen nach soziodemographischen Merkmalen



Die Grafik zeigt, wie wichtig bestimmte Wertebereiche bestimmten Personengruppen sind. Ein Wert von eins auf der Y-Achse würde bedeuten, dass der Wertebereich für die jeweilige Gruppe gar nicht wichtig ist, ein Wert von sechs dahingegen, dass er sehr wichtig ist. Lesebeispiel: Vergleicht man die Männer und Frauen, die im Rahmen des ESS 2018 befragt wurden, zeigt sich, dass für beide Gruppen der Wertebereich Selbsttranszendenz am wichtigsten ist. Frauen bewerten diesen mit einem Gruppenwert von 5,2 tendenziell höher. Der am wenigsten wichtige Wertebereich ist für Männer und Frauen die Statuserhöhung mit 4,1 beziehungsweise 3,8. Dieser Unterschied ist statistisch signifikant, das bedeutet, dass Männern die Statuserhöhung durchaus wichtiger ist als Frauen.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des ESS 2018 (N= 2.486 ~ 2.490) mittels Syntax von Schwartz (2021, 5 f.), invertiert und gewichtet.

Vergleicht man die Gruppen nach Geschlecht (Männer vs. Frauen), Bildungsabschluss (Abschlüsse, die ohne Matura enden, vs. Matura und post-sekundäre Abschlüsse vs. tertiäre Bildungsabschlüsse) oder Alter (linear aufsteigend) sind die Unterschiede als statistisch signifikant zu beurteilen ($p < 0,05$; nicht-parametrischer Gruppenvergleich nach Kruskal und Wallis³).

3 Der H-Test nach Kruskal und Wallis ist ein Gruppenvergleich zwischen mehr als zwei Grup-

Forschungsprojekt. Ethnic and Migrant Minority Survey Registry (EMM Survey Registry)

Debatten zum Thema Migration betreffen oftmals auch das Thema der Werte. Dabei ist es jedoch ein bekanntes Problem, dass migrantische Bevölkerungsteile sehr heterogen und nur schwer in Umfragen zu erfassen sind (Prandner/Weichbold 2019). Um eine Verbesserung der Datenlage bemüht sich die internationale Ethnic and Migrant Minority Survey Registry, die Daten zur quantitativen Forschung zum Thema Migration auf über-nationaler Ebene sammelt und klassifiziert. Diese Initiative ist auch für Österreich wichtig, da einerseits die Bevölkerung migrations skeptisch ist, andererseits das Land aber ein Zuwanderungsland darstellt (Prandner 2018, 84 f.). Die Daten der Statistik Austria zeigen, dass alleine zwischen 2010 und 2020 der Anteil von Nicht-Staatsbürger*innen von 10,5 Prozent auf 16,6 Prozent angestiegen ist (Statistik Austria 2022a). Die größte Gruppe an Zugewanderten kommt aus Deutschland, gefolgt von Rumänien, Serbien und der Türkei (Fuchs et al. 2020, 30). Mit Ausnahme der Deutschen sind jedoch die einzelnen Gruppen an Zuwandernden zu klein, um ihre Werthaltungen in allgemeinen Bevölkerungsumfragen im Detail zu erfassen (Prandner/Weichbold 2019). Existierende Studien deuten darauf hin, dass zwischen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund Wertunterschiede existieren, wobei diese weniger stark ausgeprägt sind als die bereits diskutierten Aspekte Alter, Geschlecht oder Bildung (Verwiebe 2019, 13).

Forschungsergebnisse. Werte in der Krise? Die Values in Crisis.

Die Corona-Pandemie verhinderte die Umsetzung der für das Jahr 2020 geplanten Befragungen von Forschungsprogrammen wie dem European Social Survey und dem Social Survey Österreich. Die World Values Survey Forschungsgruppe initiierte daher das Values in Crisis-Programm, wo Forschende weltweit während der Pandemie mittels Online-Umfragen Daten generierten. In Österreich wurde im Frühjahr 2020 und Frühjahr 2021 jeweils eine Umfrage zu der Werthaltung der Österreicher*innen während der Krise durchgeführt. Auch wenn sich die Online-Bevölkerung – also die Personen, die für Umfragen online erreicht werden können – von der Wohnbevölkerung unterscheidet

pen, wenn die Testvariable nicht metrisch oder intervall-skaliert ist (Fields 2005, 542 f.). Der Test überprüft auf Grundlage von Rangsummen, ob sich unterschiedliche Personengruppen (z.B. Altersgruppen) statistisch signifikant unterscheiden. Statistische Signifikanz bezeichnet in dem Zusammenhang, dass sich die Werte zwischen den Gruppen (unter Berücksichtigung einer Irrtumswahrscheinlichkeit) so weit voneinander unterscheiden, dass der Unterschied nicht mehr als zufällig, sondern systematisch zu werten ist (Fields 2005, 31 f.).

und die Ergebnisse nur eingeschränkt mit anderen Studien vergleichbar sind (Prandner 2022), geben die Daten der Values in Crisis-Studie einen Einblick in die Situation während der COVID-Pandemie (Aschauer et al. 2021). Die gemessene Reihenfolge der Wertebereiche mit (1) Selbsttranszendenz, (2) Bewahrung von Bewährtem, (3) Offenheit für Veränderung und (4) Statuserhöhung entspricht dem langfristigen Trend und die Ränge haben sich auch während der beiden Erhebungen in der Krise nicht verändert. Es zeigt sich jedoch ein Abfall im Wertebereich, der die Offenheit für Veränderungen abbildet – auch wenn man die Einflüsse von Alter und Bildung kontrolliert. Daraus lässt sich schließen, dass die Krise – in diesem Fall zumindest indirekt – konservative Wertebilder stärkte, da die Offenheit für Veränderung zurückgingt, aber der Wunsch nach Bewahrung von Bewährtem konstant blieb (Aschauer et al. 2022).

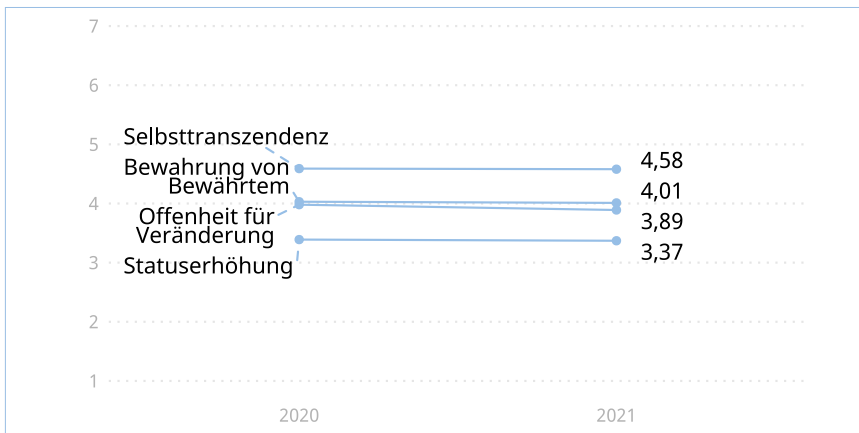


Abb. 6 Relevanz von Wertebereichen während der Corona-Krise 2020 und 2021

Für Hinweise, wie die Grafik zu lesen ist, siehe Anmerkungen zu Abb. 5.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Values in Crisis-Österreich-Paneldaten (N= 1.222) mittels Syntax von Schwartz (o.J., 5 f.), invertiert und gewichtet.

3. Rahmenbedingungen und geschichtlicher Hintergrund

Die Frage, was Werte sind, woher sie stammen, wie sie sich verbreitet haben und wie konsistent beziehungsweise volatil sie sind, ist von großer Bedeutung. Wissenschaftstheoretisch gibt es hierzu – insbesondere, wenn es um die Vorstellung von sogenannten europäischen Werten geht, die den europäischen Kontinent oder auch die Staaten der Europäischen Union von anderen Weltregionen unterscheiden – durchaus unterschiedliche Perspektiven, die auf religiöse und ideengeschichtlich-politische Entwicklungen zurück-

geführt werden (Verwiebe 2019). Wie der Soziologe Roland Verwiebe (2019, 6 f.) treffend schreibt, finden sich die Wurzeln europäischer Demokratien im antiken Griechenland, fußt das moderne Verständnis von Rechtsstaatlichkeit auf dem römischen Recht und die christlich-jüdische Tradition etablierte Konzepte wie Nächstenliebe, Gewaltlosigkeit und Menschenwürde als grundlegende Werthaltungen. Mit dem Zeitalter der Aufklärung und der Französischen Revolution wurden die Freiheit des Einzelnen, die Gleichheit oder das Recht zentraler Bestandteil europäischer Werte. Schließlich hat das Überwinden der leidvollen ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts diesen Kanon um Werte wie Toleranz, Innerlichkeit, Selbstverwirklichung und eine Verpflichtung auf soziale Gerechtigkeit erweitert (Joas 1999; Kaelble 2007; Mau/Verwiebe 2009; Vobruba 2017). Diese grundlegenden Annahmen waren es auch, die die Werte-Modelle geprägt haben, die eingangs beschrieben wurden.

Betrachtet man die Werteentwicklung in Österreich, ist davon auszugehen, dass hierfür in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg durchaus mehrere relevante Aspekte hervorzuheben sind. Obwohl sich die Zweite Republik als neutral zwischen den Blockmächten positionierte, folgten die gesellschaftlichen und insbesondere gesellschaftspolitischen Entwicklungen jenen der westeuropäischen Länder, was durch den Beitritt zur Europäischen Union 1995 nochmals unterstrichen wurde (Bischof 2021; Rathkolb 2015). Neben einem starken wirtschaftlichen Aufschwung kam es zu einer umfangreichen Bildungsexpansion, einer starken Zunahme von Frauen im Erwerbsleben und einem kontinuierlichen Bevölkerungswachstum (Verwiebe/Bacher 2019, 486). Dieses wurde wie bereits angesprochen Großteils über Migrationsbewegungen realisiert, die in mehreren Wellen geschahen – zuerst durch türkischstämmige Arbeitsmigrant*innen und später durch Personen mit Wurzeln in der Region des heutigen Bosnien, Serbien und Kosovo (Haller/Aschauer 2019).

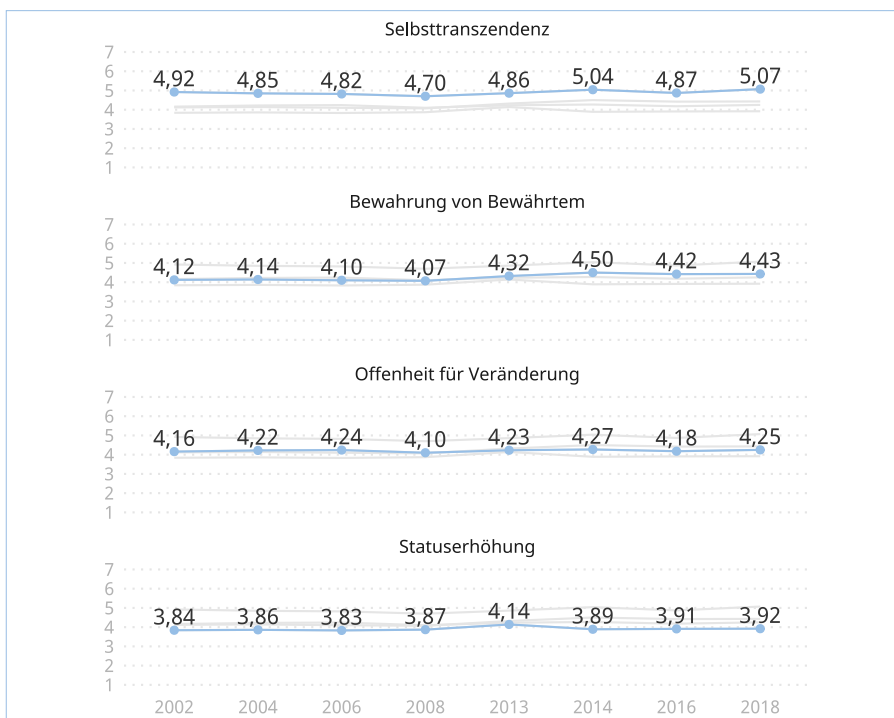
Kontinuierliche Wertemessungen finden in Österreich seit Beginn des 21. Jahrhunderts in Form des alle zwei Jahre durchgeführten European Social Survey statt, wobei aber bereits davor in den Jahren 1990 und 1999 der European Values Study durchgeführt wurde und die Umfragen des Social Survey Österreich (SSÖ) 1986 und 1993 Wertemessungen enthielten. Dabei zeigt sich sowohl in den Untersuchungen des späten 20. Jahrhunderts als auch den Daten des ESS, dass die Österreicher*innen Selbsttranszendenz durchgängig als die relevanteste Werthaltung beurteilen und soziale Verantwortung als höchsten Wert positionieren, während Statuserhöhung und materielle Gratifikationen weniger Bedeutung haben (Haller/Müller-Kmet 2019, Aschauer et al. 2022). Betrachtet man die ESS-Daten aus den ersten 20 Jahren des aktuellen Jahrhunderts, ist auffällig, dass die Bedeutung von Altruismus zwischen 2002 und 2010, also dem Zeitraum, der durch den War On Terror und dann die weltweite Finanzkrise dominiert war, sank, sich dann Anfang der 2010er-Jahre wieder erholte und 2014 ihre höchsten Zustimmungswerte erreichte, aber nach dem langen Sommer der Migration

(2015) im Jahr 2016 wieder stark schwand. 2018 stieg die Bedeutung von Selbsttranszendenz erneut an und erreichte vergleichsweise den Höchstwert (siehe Abb. 7).

Die Werthaltungen, dass die Gesellschaft offen für Veränderungen sein sollte beziehungsweise Bewährtes bewahrt, blieb über weite Teile der letzten 20 Jahre weitestgehend konstant. Erst ab 2014 zeichnet sich ab, dass konservative – Ordnung und Traditionen bewahrende – Werthaltungen deutlich mehr Zustimmung erfahren als jene, die für progressive Ideen und Erneuerung stehen. Dies geht mit einer breiteren, viele Demokratien betreffenden Zuwendung zu konservativen Wertebildern einher (Aschauer et al. 2022, 211). Diese Positionierung ist auch an den vielen negativen, oftmals rassistisch motivierten Reaktionen zu den Migrationsströmen aus dem Mittleren Osten ab 2014 zu sehen.

Schlussendlich muss festgehalten werden, dass Statuserhöhung und Leistung – kontinuierlich der am wenigsten relevante Wert für die Österreicher*innen – bis zum Jahr 2013 leicht an Bedeutung gewannen und 2013 fast gleichbedeutend eingeschätzt wur-

Abb. 7 Veränderung und Entwicklung der Werthaltung in Österreich zwischen 2002 und 2018



Für Hinweise, wie die Grafik zu lesen ist, siehe Anmerkungen zu Abb. 5.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der ESS1, 2, 3, 4, 5, 7, 8 und 9 Daten (N= 1.795 ~ 2.493) mittels Syntax von Schwartz (o.J., 5 f.), invertiert und gewichtet.

den wie progressive und konservative Werte. Ab 2014 wird dieser Wertebereich wieder deutlich weniger relevant für die Österreicher*innen. In der Zeitlinie geht dies mit der Stabilisierung der europäischen Wirtschaft nach der Finanzkrise der späten 2000er-Jahre und den aufkommenden Debatten über Klima- und Migrationskrise einher.

Hinsichtlich der Sozialstruktur sind die Tendenzen durchgängig konstant und konsistent mit den zuvor präsentierten Messungen des ESS aus 2018. So ist Selbsttranszendenz typischerweise bei Frauen von zentralerer Bedeutung und Statuserhöhung ist für Jüngere und Männer von Relevanz. Die Bewahrung von bewährten Strukturen ist für Ältere, Frauen und Personen mit niedrigerem Bildungsabschluss wichtig, während die Offenheit für Neues und progressive Einstellungen eher bei jüngeren Personen hohe Zustimmung erfahren. Die Ergebnisse des ESS entsprechen dabei auch jenen des Social Survey Österreich 2016, wo Haller und Müller-Kmet (2019, 65) vergleichbare Resultate präsentierten.

4. Einordnung des österreichischen Falls

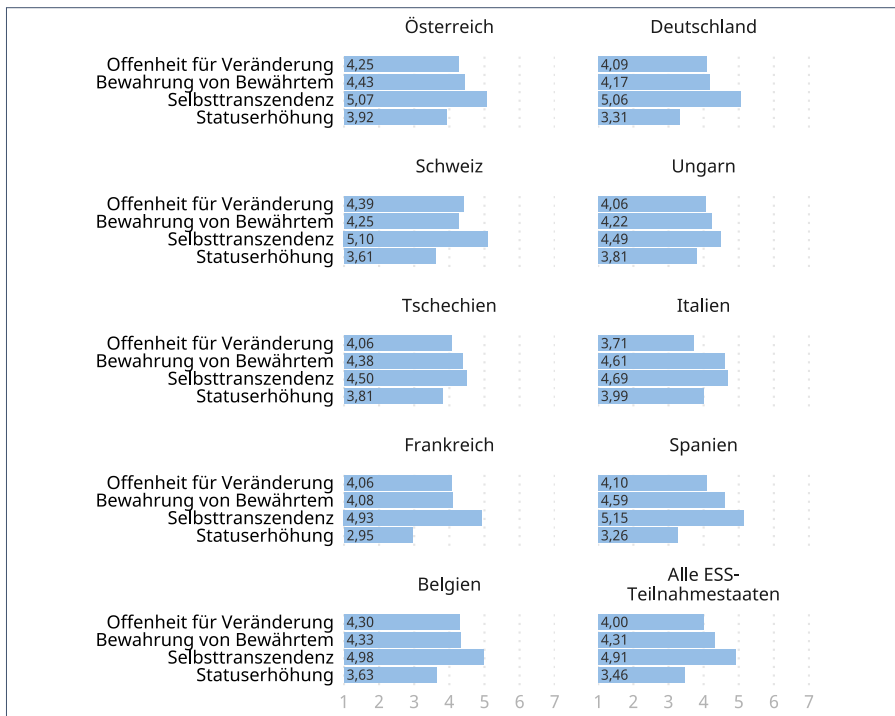
Betrachtet man die Entwicklungen von Österreich gleichen sie im Großen und Ganzen jenen anderer westeuropäischer Länder. Nachdem Bildungsstand und materieller Wohlstand über die letzten Jahrzehnte gestiegen sind, stellen sich eine alternde Bevölkerung und die Gefahr einer zunehmend wieder aufklaffenden sozialen Schere als zentrale Probleme heraus (Verwiebe/Bacher 2019). Probleme, denen sich Österreich genauso wie Deutschland, die Schweiz, aber auch Frankreich oder Dänemark stellen muss. Im Vergleich zu südeuropäischen Ländern wie Portugal, Spanien, Italien und Griechenland hat man die Finanzkrise der späten 2000er-Jahre gut gemeistert. Der im internationalen Vergleich hohe Anteil an Personen mit Migrationshintergrund – bei zeitgleich starker Fremdenskepsis –, vergleichsweise lange (Aus-)Bildungszeiten und systematische Benachteiligung von Frauen werden aber oftmals als zentrale Merkmale von Österreich dargelegt (Verwiebe/Bacher 2019, Bacher/Moosbrugger 2019, Bacher et al. 2022).

Vergleicht man die Wertorientierungen der Österreicher*innen vor diesem Hintergrund mit den anderen europäischen Staaten, die 2018 am ESS teilnahmen, zeigt sich, dass bei Nutzung der vier Wertebereiche nach Schwartz die Wertepositionierung – die Rangordnung – dem europäischen Mittel ähnlich ist. Genauso wie in Österreich steht der Altruismus an erster Stelle, gefolgt von dem Wunsch, dass Ordnung und Traditionen bewahrt werden. An dritter Position ist die Offenheit für Veränderung und abgeschlagen an letzter Position ist der Wunsch nach Statuserhöhung (siehe Abb. 5 und Abb. 8).

Hinsichtlich ihrer Zustimmungswerte sind diese Angaben auch sehr nahe an jenen, die die deutschen, belgischen, spanischen und französischen Teilnehmenden des ESS genannt haben. Einzig der Wunsch nach Statuserhöhung ist bei den deutschen, spanischen und

französischen Befragten nochmals signifikant geringer ($p < 0,05$; jeweils ein nicht-parametrischer U-Test nach Mann und Whitney).⁴ Im Gegensatz dazu legen die Schweizer*innen mehr Wert auf den Bereich der Veränderung als auf den der Bewahrung. In den Nachbarländern Italien, Ungarn und Tschechien fällt die Bewertung Großteils verhaltener aus. Es ist signifikant weniger Zuspruch zum solidarischen und altruistischen Wertebereich zu sehen ($p < 0,05$; jeweils ein nicht-parametrischer U-Test nach Mann und Whitney). Insbesondere der Vergleich mit den ehemaligen Ostblock-Staaten Ungarn und Tschechien ist hier auffällig. Insgesamt zeigt sich deutlich, dass hier eine starke Nähe von Österreich zur europäischen – beziehungsweise westeuropäischen – Werthaltung zu finden ist.

Abb. 8 Werthaltungen nach Schwartz im europäischen Vergleich 2018



Für Hinweise, wie die Grafik zu lesen ist, siehe Anmerkungen zu Abb. 5.

Quelle: Eigene Berechnungen für die ausgewiesenen Länder auf Grundlage des ESS 9 mittels Syntax von Schwartz (o.J., 5 f.), invertiert und gewichtet.⁵

4 Der U-Test nach Mann und Whitney ist ein Gruppenvergleich zwischen zwei Gruppen, wenn die Testvariable nicht metrisch oder intervall-skaliert ist (Fields 2005, 522 f.). Der Test überprüft auf Grundlage von Rangsummen, ob sich unterschiedliche Personengruppen (z.B. Männer und Frauen) statistisch signifikant unterscheiden.

5 Für eine einheitliche Darstellung im Kapitel wurden nicht-zentrierte Messwerte abgebildet. Visualisierte Ergebnisse stimmen mit zentrierten Werten überein.

5. Herausforderungen für die Zukunft

Aufgrund von Migration, Veränderungen in den Altersstrukturen und der zunehmend beobachtbaren Polarisierung der Gesellschaft ist in den nächsten Jahren von einem spürbaren Wertewandel auszugehen. Dass die Dimension des Alters für alle Werte höherer Ordnung nach Schwartz eine zentrale Einflussgröße darstellt, muss dabei hervorgehoben werden, da dies auch das Potenzial für einen nachhaltigen Generationenkonflikt birgt.

Diskussionen über Wahlausgänge, den Umgang mit Krisen und generell die gesellschaftliche Verfasstheit deuten darauf hin, dass sich auf einer Makroebene eine auf Wandel ausgerichtete Jugend mit älteren, teils auch formal schlechter gebildeten Gesellschaftsteilnehmenden auseinandersetzen muss, die etablierte Strukturen bewahren möchten.

Krisen wie der Überfall Russlands auf die Ukraine 2022 werden zusätzlich neben dem Klimawandel und Unruhen im Nahen Osten weitere Migrationsströme nach Europa und somit auch in das migrations skeptische Österreich bringen und die Frage nach europäischen Werthaltungen weiter befeuern.

Empirische Daten zeigen, dass diese Werte stark in der Tradition der Selbsttranszendenz, also des Altruismus und des sozialen Zusammenhalts verankert sind. Hier gibt es unterschiedliche Tendenzen, die in Zukunft bedacht werden müssen: Einerseits haben die letzten zwei Jahrzehnte auf ein zunehmendes Auseinanderdriften europäischer Nationen hingedeutet, andererseits hat sich der europäische Wertekorpus und die Prioritätensetzung als stabil erwiesen. Es ist also weiter davon auszugehen, dass im europäischen Kontext das soziale Miteinander und daraus abgeleitete sozialstaatliche Ideen von zentraler Bedeutung bleiben werden. Aber neben diesem grundlegenden Konsens, dass soziale Unterstützung von Relevanz ist, ist das Potenzial für einen Konflikt zwischen jenen, die den Wert der Veränderung - der Progression - bevorzugen, und jenen, die das Etablierte bewahren wollen, gegeben.

Literatur

- Aschauer, Wolfgang/Eder, Anja/Höllinger, Franz (2022). Konservative Schließung oder neue Solidarität? Wertewandel und Zukunftsvorstellungen in Zeiten der Corona-Krise, in: Wolfgang Aschauer et al. (Hrsg.): Die österreichische Gesellschaft während der Corona-Pandemie, Wiesbaden, S. 209–240.
- Aschauer, Wolfgang/Seymer, Alexander/Ulrich, Martin/Kreuzberger, Markus/Höllinger, Franz/Eder, Anja/Hadler, Markus/Bacher, Johann/Prandner, Dimitri (2021). Values in Crisis Austria – Wave 1 and Wave 2 Data combined (SUF edition), doi:10.11587/6YQASY.

- Bacher, Johann/Beham-Rabanser, Martina/Forstner, Matthias (2022). Can work value orientations explain the gender wage gap in Austria?, *International Journal of Sociology* 52(3), 208–228.
- Bacher, Johan/Beham-Rabanser, Martina/Grausgruber, Alfred/Haller, Max/Höllinger, Franz/Muckenhuber, Johanna/Prandner, Dimitri/Verwiebe, Roland (2018). *Social Survey Austria 2016 – Codebook*, doi:10.11587/EHJHFJ.
- Bacher, Johann/Moosbrugger, Robert (2019). Bildungsabschlüsse, Bildungsmobilität und Bildungsrenditen: Entwicklungen, in: Johann Bacher et al. (Hrsg.): *Sozialstruktur und Wertewandel in Österreich*, Wiesbaden, S. 131–157.
- Bischof, Günter (2021). Zweite Republik, in: Marcus Gräser/Dirk Rupnow (Hrsg.): *Österreichische Zeitgeschichte – Zeitgeschichte in Österreich*, Wien, S. 160–177.
- Bouman, Thijs/Verschoor, Mark/Albers, Casper J./Böhm, Gisela/Fisher, Stephen D./Poortinga, Wouter/Whitmarsh, Lorraine/Steg, Linda (2020). When worry about climate change leads to climate action: How values, worry and personal responsibility relate to various climate actions, *Global Environmental Change* 62, 1–11.
- Deutsch, Morton/Steil, Janice M. (1988). Awakening the sense of injustice, *Social Justice Research* 2, 3–23.
- Eurostat (2022). Migrations- und Migrationsstatistik, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics&action=statexp-seat&lang=de (20.04.2022).
- Feldman, Stanley (2003). Values, ideology, and the structure of political attitudes, in: David O. Sears et al. (Hrsg.): *Oxford handbook of political psychology*, Oxford, S. 477–508.
- Fields, Andy (2005). *Discovering Statistics Using SPSS*, 2. Auflage, London.
- Fuchs, Regina/Klimont Jannette/Kytir, Josef/Langer, Veronika/Marik-Lebeck, Stephan/Wisbauer, Alexander/Baumgartner, Paul/Hofmann, Martin/Biffi, Gudrun (2020). *Statistisches Handbuch – Migration & Integration – Zahlen – Daten – Indikatoren 2020*, Wien.
- Gesis (2019). ALLBUS Datenbank – Fragebogendokumentation 2018, <https://www.gesis.org/allbus/inhalte-suche/frageboegen> (20.04.2022).
- Gesis (2022). Soziodemographische Merkmale, <https://www.gesis.org/gesis-survey-guidelines/instruments/erhebungsinstrumente/sozio-demographische-merkmale> (20.04.2022)
- Haller, Max/Aschauer, Wolfgang (2019). Was bedeutet Integration?, in: Wolfgang Aschauer et al. (Hrsg.): *Die Lebenssituation von Migrantinnen und Migranten in Österreich*, Wiesbaden, S. 1–22.
- Haller, Max/Müller-Kmet, Bernadette (2019). Die Wertorientierungen der Österreicher_innen, in: Johann Bacher et al. (Hrsg.): *Sozialstruktur und Wertewandel in Österreich*, Wiesbaden, S. 51–70.
- Hofmann, Julia (2019). Einstellungen und Vorurteile in Bezug auf Migration sowie Mig-

- rantinnen und Migranten in Österreich, in: Wolfgang Aschauer et al. (Hrsg.): Die Lebenssituation von Migrantinnen und Migranten in Österreich, Wiesbaden, S. 271–293.
- Hofstede, Geert (2001). Culture's recent consequences: Using dimension scores in theory and research, *International Journal of Cross Cultural Management* 1(1), 11–17.
- Inglehart, Roland/Welzel, Christian (2009). How development leads to democracy: What we know about modernization, *Foreign Affairs* 88(2), 33–48.
- Inglehart, Roland (2017). The changing structure of political cleavages in western society, in: Russell J. Dalton/Scott E. Flanagan (Hrsg.): *Electoral change in advanced industrial democracies*, Princeton, S. 25–69.
- Inglehart, Ronald (1977). *The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles Among Western Publics*, Princeton/New Jersey.
- Inglehart, Ronald (1997). Modernization, postmodernization and changing perceptions of risk, *International Review of Sociology* 7(3), 449–459.
- Inglehart, Ronald/Baker, Wayne E. (2000). Modernization, cultural change, and the persistence of traditional values, *American Sociological Review* 65(1), 19–51.
- Inglehart, Ronald/Welzel, Christian (2010). Changing mass priorities: The link between modernization and democracy, *Perspectives on Politics* 8(2), 551–567.
- Joas, Hans (1999). *Die Entstehung der Werte*, Frankfurt a. M.
- Kaelble, Hartmut (2007). Das europäische Selbstverständnis im 19. und 20. Jahrhundert, in: Petra Deger/Robert Hettlage (Hrsg.): *Der europäische Raum*, Wiesbaden, S. 167–186.
- Klages, Helmut (1984). *Wertorientierungen im Wandel: Rückblick, Gegenwartsanalyse, Prognosen*, Frankfurt a. M.
- Kluckhohn, Clyde (1951). Values and Value-Orientations in the Theory of Action: An Exploration in Definition and Classification, in: Talcott E. Parsons/Edward A. Shils (Hrsg.): *Toward a General Theory of Action*, Cambridge, S. 388–433.
- Kritzing, Sylvia/Aichholzer, Julian/Glavanovits, Josef/Hajdinjak, Sanja/Klaiber, Judith/Seewann, Lena (2019). *European Values Study 2018 Austria (SUF edition) – Fragebogen (deutsch)*, doi:10.11587/8A4CWK.
- Kruskal, Joseph B./Wish, Myron (1978). *Multidimensional Scaling*, New Jersey.
- Mau, Steffen/Verwiebe, Roland (2000). *Die Sozialstruktur Europas*, Konstanz.
- Miller, Dale T. (2001). Disrespect and the experience of injustice, *Annual Review of Psychology* 52(1), 527–553.
- Mohiyeddini, Changiz/Schmitt, Manfred J. (1997). Sensitivity to befallen injustice and reactions to unfair treatment in a laboratory situation, *Social Justice Research* 10(3), 333–353.
- Müller-Kmet, Bernadette/Weicht, Bernhard (2019). Relevanz von zentralen Lebensbereichen: Konstanz oder Wandel, in: Johann Bacher et al. (Hrsg.): *Sozialstruktur und Wertewandel in Österreich*, Wiesbaden, S. 25–50.

- Pöge, Andreas/Seddig, Daniel (2018). Werte und abweichendes Verhalten, in: Dieter Hermann/Andreas Pöge (Hrsg.): *Kriminalsoziologie. Handbuch für Wissenschaft und Praxis*, Baden-Baden, S. 149–169.
- Prandner, Dimitri (2018). Diskursive Kläranlagen, in: Klaus Unterberger/Konrad Mitschka (Hrsg.): *Public Open Space*, Wien, S. 84–86.
- Prandner, Dimitri (2022). Zu Datengrundlage und Datenqualität: Methodische Reflexion zur quantitativen Erhebung während der Corona-Krise, in: Wolfgang Aschauer et al. (Hrsg.): *Die österreichische Gesellschaft während der Corona-Pandemie*, Wiesbaden, S. 325–347.
- Prandner, Dimitri/Weichbold, Martin (2019). Building a Sampling Frame for Migrant Populations via an Onomastic Approach – Lesson learned from the Austrian Immigrant Survey 2016, *Survey Methods: Insights from the Field*, <https://surveyinsights.org/?p=10641> (20.04.2022).
- Rathkolb, Oliver (2015). *Die paradoxe Republik. Österreich 1945–2015*, Wien.
- Rokeach, Milton (1973). *The nature of human values*, New York.
- Schwartz, Shalom H. (o.J.). Computing Scores for the 10 Human values, https://www.europeansocialsurvey.org/docs/methodology/ESS_computing_human_values_scale.pdf (20.04.2022).
- Schwartz, Shalom H. (1992). Universals in the content and structure of values: Theoretical advances and empirical tests in 20 countries, *Advances in Experimental Social Psychology* 25, 1–65.
- Schwartz, Shalom H. (1994). Are there universal aspects in the structure and contents of human values?, *Journal of Social Issues* 50(4), 19–45.
- Schwartz, Shalom H. (2003). A proposal for measuring value orientations across nations, in: *European Social Survey* (Hrsg.): *Questionnaire package of the European Social Survey*, S. 259–319, https://www.europeansocialsurvey.org/docs/methodology/core_ess_questionnaire/ESS_core_questionnaire_human_values.pdf (20.04.2022).
- Schwartz, Shalom H. (2012). An Overview of the Schwartz Theory of Basic Values, *Online Readings Psychology and Culture* 2(1), 3–20.
- Schwartz, Shalom H. (2021). A Repository of Schwartz Value Scales with Instructions and an Introduction, *Online Readings in Psychology and Culture* 2(2).
- Schwartz, Shalom H./Caprara, Gian V./Vecchione, Michele/Bain, Paul/Bianchi, Gabriel/Caprara, Maria G./Cieciuch, Jan/Kirmanoglu, Hasan/Baslevant, Cem/Lönnqvist, Jan-Erik/Mamali, Catalin/Manzi, Jorge/Pavlopoulos, Vassilis/Posnova, Tetyana/Schoen, Harald/Silvester, Jo/Tabernero, Carmen/Torres, Claudio/Verkasalo, Markku/Vondráková, Eva/Welzel, Christian/Zaleski, Zbigniew (2014). Basic personal values underlie and give coherence to political values: A cross national study in 15 countries, *Political Behavior* 36(4), 899–930.

- Statistik Austria (2022a). Bevölkerungsstand und Bevölkerungsveränderung – Statistische Datenbanken, <https://statistik.at/statistiken/bevoelkerung-und-soziales/bevoelkerung/bevoelkerungsstand> (20.04.2022).
- Statistik Austria (2022b). Bildungsstand der Bevölkerung, https://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bildung/bildungsstand_der_bevoelkerung/index.html (20.04.2022).
- Verwiebe, Roland/Bacher, Johann (2019). Gesellschaftlicher Wandel, Werte und ihre soziologische Deutung, in: Johann Bacher et al. (Hrsg.): Sozialstruktur und Wertewandel in Österreich, Wiesbaden, S. 485–511.
- Verwiebe, Roland (2019). Werte und Wertebildung – einleitende Bemerkungen und empirischer Kontext, in: Roland Verwiebe (Hrsg.): Werte und Wertebildung aus interdisziplinärer Perspektive, Wiesbaden, S. 1–22.
- Verwiebe, Roland/Wolf, Margarita/Seewann, Lena (2019). Werte, Wertebildung und ihre interdisziplinäre Deutung, in: Roland Verwiebe (Hrsg.): Werte und Wertebildung aus interdisziplinärer Perspektive, Wiesbaden, S. 285–307.
- Vobruba, Georg (2017). Die Kritikkontroverse, Soziologie – Forum der Deutschen Gesellschaft für Soziologie 46(2), 173–190.
- Welzel, Christian (2009). Werte- und Wertewandelforschung, in: Viktoria Kaina/Andrea Römmele (Hrsg.): Politische Soziologie, Wiesbaden, S. 109–139.
- Wurthmann, Lucas C. (2021). Werte und Wertewandel, in: Uwe Andersen et al. (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden, S. 1001–1005.

Tipps

- EMM Survey Registry (2022). Ethnic and Migrant Minorities Survey Registry, <https://registry.ethmigsurveydatahub.eu/> (20.04.2022).
- Eurostat (2022). Population & Demography – Overview, <https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/population-demography> (20.04.2022).
- European Social Survey (2022). European Social Survey (Home), <https://www.europeansocialsurvey.org/> (20.04.2022).
- European Values Study (2022). European Values Study (Home), <https://europeanvaluesstudy.eu/> (20.04.2022).
- Friesl, Christian/Aichholzer, Julian/Hajdinjak, Sanja/Kritzing, Sylvia (2019). Quo vadis, Österreich? Wertewandel zwischen 1990 und 2018, Wien.
- Forschungsverbund Interdisziplinäre Werteforschung (2022). Werte – Zoom, <https://www.werteforschung.at/projekte/werte-zoom/> (20.04.2022).

- Sozialer Survey Österreich (2022). ISSP – SSÖ -Dataverse, <https://dv05.aussda.at/dataverse/ssoe-issp> (20.04.2022).
- Statistik Austria (2022). Bevölkerung, <https://statistik.at/statistiken/bevoelkerung-und-soziales/bevoelkerung/bevoelkerungsstand> (20.04.2022).
- Verwiebe, Roland (2019). Werte und Wertebildung aus interdisziplinärer Perspektive, Wiesbaden.
- World Values Survey (2022). World Values Survey (Home), <https://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp> (20.04.2022).

Übungsfragen

- Erklären Sie den Begriff der Sozialstruktur!
- Erklären Sie wie der Begriff Werte in den Sozialwissenschaften allgemein verstanden wird!
- Welche Rolle spielt Migration für die sozialstrukturellen Veränderungen in Österreich seit Beginn des Jahrtausends?
- In den Sozialwissenschaften wird unter anderem davon ausgegangen, dass sich Werte im Verlauf sogenannter Sozialisationsprozesse bilden. Was bedeutet der Begriff Sozialisation?
- Wieso bevorzugt die von Inglehart geprägte Werteforschung ein Ranking-System im Vergleich zu einem Rating-System, wenn es um Werthaltungen geht?
- Welche Aspekte kennzeichnen die materialistischen und postmaterialistischen Werte bei Ingleharts Modell?
- Schwartz geht von vier Werten höherer Ordnung aus, die er mithilfe seines Wertekreises abbildet – welche sind das?
- Personen mit höherer formaler Bildung sind in Österreich eher offen für Veränderung und Selbsttranszendenz. Erklären Sie die Bedeutung dieser Feststellung!
- Welche Besonderheiten unterscheiden die Bevölkerung der drei D-A-CH-Länder Österreich, Deutschland und Schweiz hinsichtlich ihrer Werte höherer Ordnung nach Schwartz?

Politische Parteien und Parteiensystem

Marcelo Jenny

Zusammenfassung

- ✓ Wahlen sind in einer Demokratie der zentrale Mechanismus für die periodische Zuteilung von Macht an Personen, die dadurch direkt oder indirekt in politische Ämter, insbesondere in der Legislative und in der Exekutive, gelangen.
- ✓ Parteien fördern, stützen und beenden politische Karrieren als Institutionen mit etablierter Marke und Organisationserfahrung sowie personellen und finanziellen Ressourcen.
- ✓ Eine politische Partei unterstützt ihre Kandidat*innen im Wahlkampf und danach im Amt bei Entscheidungsprozessen in politischen Institutionen. Dabei steht die Partei mit anderen Parteien in einem dauernden Wettbewerb: um die Stimmen der Wähler*innenschaft bei einer Wahl, bei der Besetzung politischer Ämter und bei der Einflussnahme auf staatliche Politikgestaltung.
- ✓ Parteien liefern in ihren Parteiprogrammen und, stärker auf aktuelle Streitfragen konzentriert, in ihren Wahlprogrammen eine (Kurz-)Darstellung ihrer Themenpositionen und Weltanschauung (Ideologie). Deren Analyse zeigt die Konfliktlinien in einer Gesellschaft, die ein Parteiensystem mit einer gewissen Dauerhaftigkeit strukturieren. Ideologisch ähnliche Parteien aus verschiedenen politischen Systemen werden zu Parteifamilien zusammengefasst.
- ✓ Die politische Themenlandschaft (Menge der Streitfragen) verändert sich über die Zeit. Zu einer neuen politischen Streitfrage entsteht immer häufiger eine neue Partei. Das veranlasst bestehende Parteien zur Reaktion auf die neue Konkurrenz, während die neue Partei ihre Parteiorganisation errichtet und an der Positionierung im Parteiensystem arbeitet. An diesen Herausforderungen scheitert manche neue Partei nach kurzer Zeit.

1. Einleitung

Demokratien der Gegenwart sind – mit wenigen Ausnahmen sehr kleiner politischer Systeme – Parteiendemokratien (Anckar/Anckar 2000).¹ Das heißt, politische Parteien sind die wichtigsten politischen Akteurinnen in der repräsentativen Demokratie. Parteien schaffen durch ihre Delegierten eine Verbindung vom Wahlergebnis zur Umsetzung von Politikinhalten durch die Verwaltung (Müller 2000). Auch in autoritären Regimen sind Parteien bedeutsame Akteurinnen. Allerdings variiert ihr Einfluss in diesen je nach Regimetyp sehr stark. In Demokratien gelten politische Parteien mittlerweile als für das Funktionieren des Staates notwendige Institutionen, was ihre Förderung durch den Staat rechtfertigt (van Biezen 2004; Corduwener 2018).

Definition

.....
 : Eine Partei ist gemäß Sartori (1976) eine politische Gruppierung mit eigener Bezeich-
 : nung, die fähig ist, mit Kandidat*innen an Wahlen für politische Ämter teilzunehmen.
 : Das Parteiensystem ist die Menge der in einem politischen System existierenden politi-
 : schen Parteien und ihre gegenseitigen – durch unterschiedliche Grade von Kooperation
 : und Konflikt – geprägten Beziehungen.
 :

Politische Parteien sind in der Neuzeit in Regimen mit repräsentativen Institutionen entstanden und haben die Politik dieser Staaten zunächst nur beeinflusst, als Gegnerinnen oder Unterstützerinnen einer Regierung, die vom monarchischen Staatsoberhaupt bestellt und diesem verantwortlich war. Mit der idealtypischen Entwicklung europäischer Staaten von der absoluten Monarchie zum Verfassungsstaat, der Durchsetzung des Prinzips der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Exekutive, der Bedeutungszunahme parlamentarischer Wahlen und der Ausdehnung des Wahlrechts nahmen politische Parteien immer größeren Einfluss auf die Gestaltung staatlicher Politik. Die Amtsträger*innen kamen zunehmend aus ihren Reihen. Die Unterstützung ihrer Partei brachte sie in ein politisches Amt und gab ihnen Rückhalt während der Amtsausübung

1 Das Kapitel behandelt politische Parteien und das Parteiensystem Österreichs in aller Kürze. Umfangreichere Darstellungen zu den wichtigsten Parteien und zur Entwicklung des Parteiensystems liefern die Beiträge in den bekannten Handbüchern zum politischen System Österreichs der Ersten und Zweiten Republik (Dachs et al. 1991; Tálos et al. 1995; Dachs et al. 2006). An diese Vorbilder angelehnt wurden einige Datenaktualisierungen vorgenommen. Kompakte Überblicksdarstellungen zu politischen Parteien bieten die Lehrbücher von McCormick, Hague und Harrop (2019) und Caramani (2020). Einen Überblick über die vergleichende Parteienforschung liefert das Handbook of Party Politics von Katz und Crotty (2006).

(Cox 1987; von Beyme 1999; Colomer 2001; Przeworski 2009a & 2009b; Aldrich 2011; Koß 2018; Cheibub/Rasch 2022).

Auf ihrem Weg von oppositionellen Regimekritikerinnen zu staatstragenden Akteurinnen sind politische Parteien wiederholt heftig kritisiert und verteidigt worden (Ignazi 2017). Zu den frühen prominenten Verteidigern der parteiendominierten Demokratie zu Beginn des 20. Jahrhunderts zählt der österreichische Verfassungsrechtler Hans Kelsen (Kelsen 1929; Baume 2018). Parteien, insbesondere Regierungsparteien, stehen in der Öffentlichkeit und sind häufiges Objekt medialer Berichterstattung. Im Wahlkampf können Kandidat*innen vom Image ihrer Partei, der politischen Marke, profitieren. Umgekehrt kann jedes einzelne Parteimitglied das Parteiimage durch eigenes Verhalten schädigen. Unbefriedigende Leistungen, oder gar Fehlverhalten, von Repräsentant*innen wirken sich auf die Wertschätzung der Partei und auf die allgemeine Bewertung von Parteien aus. In Bevölkerungsumfragen liegen politische Parteien daher bei der Frage nach dem Vertrauen oft hinter staatlichen Institutionen und anderen politischen Akteur*innen.

Aufgrund ihrer organisatorischen Formenvielfalt ist es nicht leicht, das Phänomen politische Partei eindeutig zu fassen. Eine bekannte Definition stammt von Giovanni Sartori (1976, 63): „any political group identified by an official label that presents at elections, and is capable of placing through elections (free or nonfree), candidates for public office“. Eine Partei ist eine politische Gruppierung mit eigener Bezeichnung, die fähig ist, mit Kandidat*innen an Wahlen für politische Ämter teilzunehmen. Die Teilnahme an Wahlen mit Kandidat*innen unterscheidet politische Parteien von Interessenorganisationen. Letztere versuchen wie politische Parteien Einfluss auf staatliche Politikgestaltung zu nehmen ohne sich an Wahlen zu beteiligen.

Bemerkenswert an Sartoris Definition ist die Betonung der Fähigkeit zur Wahlteilnahme mit erkennbaren Parteikandidat*innen. Das berücksichtigt politische Parteien, denen eine Teilnahme oder auch nur die sichtbare Zuordnung von Kandidat*innen zu ihrer Partei durch staatliches Verbot unmöglich gemacht wurde, ebenso wie Parteien, die mitunter eine Teilnahme an einer Wahl verweigerten, um mit dieser Form des Protests die Legitimität einer Wahl zu untergraben.

Der Soziologe Max Weber betonte in einer älteren bekannten Definition das Streben nach Macht als zentrales Ziel politischer Parteien und listete bereits Merkmale zur Unterscheidung verschiedener Typen von Parteien auf.

§ 18. Parteien sollen heißen auf (formal) freier Werbung beruhende Vergesellschaftungen mit dem Zweck, ihren Leitern innerhalb eines Verbandes Macht und ihren aktiven Teilnehmern dadurch (ideelle oder materielle) Chancen (der Durchsetzung von sachlichen Zielen oder der Erlangung von persönlichen Vorteilen oder beides) zuzuwenden. Sie können ephemere oder auf Dauer berechnete Vergesellschaftungen sein, in Verbänden jeder

Art auftreten und als Verbände jeder Form: charismatische Gefolgschaften, traditionale Dienerschaften, rationale (zweck- oder wertrationale, ‚weltanschauungsmäßige‘) Anhängerschaften entstehen. Sie können mehr an persönlichen Interessen oder an sachlichen Zielen orientiert sein. Praktisch können sie insbesondere offiziell oder effektiv ausschließlich: nur auf Erlangung der Macht für den Führer und Besetzung der Stellen des Verwaltungsstabes durch ihren Stab gerichtet sein (Patronage-Partei). Oder sie können vorwiegend und bewußt im Interesse von Ständen oder Klassen (ständische bzw. Klassen-Partei) oder an konkreten sachlichen Zwecken oder an abstrakten Prinzipien (Weltanschauungs-Partei) orientiert sein. Die Eroberung der Stellen des Verwaltungsstabes für ihre Mitglieder pflegt aber mindestens Nebenzweck, die sachlichen ‚Programme‘ nicht selten nur Mittel der Werbung der Außenstehenden als Teilnehmer zu sein. (Weber 1922, 167)

Sartoris Parteiendefinition lenkte den Fokus auf Wahlen. Allerdings wurde der Einfluss politischer Parteien in Parlamenten früher wahrgenommen als ihre Rolle in Wahlen (Ignazi 2017; Katz 2020). Maurice Duverger (1954) hat die Unterscheidung zwischen intern und extern gegründeten politischen Parteien bekannt gemacht. Eine intern entstandene Partei ist eine Gruppe von Abgeordneten, die ein koordiniertes oder sogar zentral gesteuertes Verhalten in Debatten und Abstimmungen zeigen. In der historischen Entwicklung des Parlamentarismus wurde eine zunehmende Dauerhaftigkeit solcher Abgeordnetengruppen bemerkt. Anstatt ständig wechselnder Abstimmungscoalitionen entstand eine ‚lange Koalition‘ derselben Abgeordneten als parlamentarische Partei (Aldrich 2011). Als extern entstandene Partei wird eine Gruppe von Personen bezeichnet, die durch Kooperation, Koordination oder Zentralisierung des Wahlkampfes versucht, manche ihrer Kandidat*innen in Ämter zu bringen.

Dass Politiker*innen sich durch hierarchische Unterordnung unter die Führung einer Partei zentral steuern lassen, ist nicht selbstverständlich. Die Parlamentsklubs im österreichischen Reichsrat in der konstitutionellen Monarchie waren von einer großen Mitgliederfluktuation gekennzeichnet und ihr Zusammenhalt in Abstimmungen lag weit unter dem Niveau des Zusammenhalts der Klubs im Nationalrat der Zweiten Republik (Höbelt 2000; Schefbeck 2006; Müller/Jenny 2004 & 2013; Jenny/Müller 2021).

Eine Zusammenarbeit als Gruppe von Abgeordneten im Parlament ist nicht automatisch mit einer Zusammenarbeit als Kandidierende im Wahlkampf verbunden. Wie groß der Anreiz für Personen mit Ambitionen auf eine politische Karriere ist, „unter dem Dach“ einer politischen Partei anzutreten, um im Wahlkampf vom Markenimage der Partei, von den Politikvorschlägen ihres Wahlprogramms, den Ressourcen ihrer Parteiorganisation und der Mitarbeit ihrer Parteiaktivist*innen zu profitieren, wird von einer Reihe von Faktoren beeinflusst, darunter der Art des Wahlsystems und des Mediensystems. Die Bedeutung der politischen Parteien nahm in der Vergangenheit durch Reformen wie der Ausdehnung des Wahlrechts vom Privileg Weniger zum allgemeinen

Wahlrecht, dem in vielen Staaten erfolgten Wechsel von einem Mehrheitswahlssystem zu einem Proportionalwahlssystem mit Parteilisten und durch die Entstehung neuer Massenmedien und neuer Techniken der Wahlkampfführung zu (Aldrich 2011). Neuere Entwicklungen wie die Kapitalintensität moderner Wahlkämpfe oder die Auslagerung von Wahlkampfleistungen an darauf spezialisierte Unternehmen haben die Bedeutung von Parteien für Personen mit politischen Ambitionen verändert oder sogar reduziert (Panebianco 1988; Hlousek et al. 2020).

2. Gegenwärtige Situation

Die österreichische Rechtsordnung hat die Bedeutung politischer Parteien erst mit dem Parteiengesetz von 1975 (auch verfassungsrechtlich als Verfassungsbestimmung) explizit anerkannt und im zweiten Parteiengesetz 2012 konkretisiert (z.B. Kostelka 1983; Schaden 1983; Raschauer 1988; Stelzer 2007; Eisner et al. 2019). Eine frühere verfassungsrechtliche Kenntnissnahme des Parteienstaates gab es in Staaten wie Deutschland oder Italien, die sich nach 1945 neue Verfassungen gaben (van Biezen 2012; Corduener 2018).

Die Bundes-Verfassung von 1920, die die Grundlage der österreichischen Demokratie bildet, ging bereits von der Existenz politischer Parteien aus, schenkte ihnen aber keine besondere Aufmerksamkeit. Die Parlamentsparteien des letzten Parlaments der Monarchie hatten diese Verfassung nach der Revolution 1918 verhandelt und beschlossen. Während der konstitutionellen Monarchie ab 1867 hielten die Bestimmungen des Vereinsrechts politische Parteien wie die Sozialdemokratische Arbeiterpartei davon ab, sich in der vom Staat gewünschten Form als politischer Verein zu registrieren. Politische Vereine waren lokal, durften sich nicht landesweit organisieren, Frauen nicht als Mitglieder aufnehmen und waren rechtlich einfach zu verbieten. So entwickelten sich Parteiorganisationen in der Monarchie in einer rechtlichen Grauzone, eingebettet in ein Netzwerk ideologisch nahestehender Vereine mit vordergründig nicht politischen Zielsetzungen (Maderthaner 1996). Auch 1945 lag eine besondere Situation vor. Für die Teilnahme an den ersten demokratischen Wahlen war de facto die Genehmigung einer Partei durch die Besatzungsmächte notwendig. Nach Wiedereinführung der Bundesverfassung (in der Fassung von 1929) beließen es die zugelassenen Parteien ÖVP, SPÖ und KPÖ allerdings dabei. „Die Gründung bzw. Neugründung der ‚Parteien der ersten Stunde‘ erfolgte – im April 1945 – ohne jede rechtliche Grundlage. Als nach dem April 1945 wiederum das österreichische Vereinsrecht in Geltung stand, fanden es diese Parteien nicht der Mühe wert, sich gehörig anzumelden – und sich damit der vereinsbehördlichen Aufsicht zu unterwerfen. [...] Lediglich die später gegründete FPÖ wurde nach den Bestimmungen des Vereinsgesetzes errichtet“ (Raschauer 1988, 557).

Das erste Parteiengesetz im Jahr 1975 hielt im Rang einer Verfassungsbestimmung fest: „Die Existenz und Vielfalt politischer Parteien sind wesentliche Bestandteile der demokratischen Ordnung der Republik Österreich.“ (Bundesgesetz über die Aufgaben, Finanzierung und Wahlwerbung politischer Parteien, BGBl 404/1975, Art 1, § 1, Abs 1) und deklarierte im zweiten Absatz: „Zu den Aufgaben der politischen Parteien gehört die Mitwirkung an der politischen Willensbildung.“ Das Parteiengesetz 2012 hat diesen Absatz mit einer Definition der politischen Partei ergänzt und ihre Aufgaben konkretisiert: „Eine politische Partei ist eine dauernd organisierte Verbindung, die durch gemeinsame Tätigkeit auf eine umfassende Beeinflussung der staatlichen Willensbildung, insbesondere durch die Teilnahme an Wahlen zu allgemeinen Vertretungskörpern und dem Europäischen Parlament, abzielt und deren Satzung beim Bundesministerium für Inneres hinterlegt ist.“ (BGBl 56/2012, § 1, Abs 2).

Neben der politischen Partei gab es in der österreichischen Rechtsordnung seit langem auch die Begriffe der wahlwerbenden Partei (oder Wahlpartei) und Klub als Bezeichnung für eine parlamentarische Partei oder Fraktion. Sie sind im Parteiengesetz mittlerweile sogar verankert. Die Wahlpartei wird im Gegensatz zur politischen Partei nicht als dauerhafter Akteur betrachtet, sondern nur als solange existierend wie für die Abwicklung einer Wahl erforderlich. Es liegt nahe, dass eine politische Partei mit ihren Kandidat*innen als eine Wahlpartei kandidiert und ihre gewählten Abgeordneten dann den Klub dieser politischen Partei bilden. Das ist häufig so, allerdings nicht in immer.

Eine Wahlordnung, wie die Nationalrats-Wahlordnung 1992 (BGBl 471/1992), legt die Bedingungen für die Teilnahme von „wahlwerbenden“ Parteien oder Wahlparteien an einer Wahl fest. Zwei oder mehr politischen Parteien können sich zu einer Wahlallianz mit einer gemeinsamen Listenbezeichnung und gemeinsamen Kandidat*innen zusammenschließen (siehe dazu Perlot/Filzmaier in diesem Band). Die KPÖ trat bei Nationalratswahlen nach 1945 häufig in einer Wahlallianz mit anderen kleinen linken politischen Parteien an. Eine politische Partei könnte auch in Form mehrerer wahlwerbender Parteien mit unterschiedlichen Listenbezeichnungen an einer Wahl teilnehmen. Das geschieht in Österreich sehr selten. Eine Ausnahme bildet die ÖVP bei Gemeindevertretungswahlen in Tirol, in denen das Wahlsystem einen Mechanismus der Listenkoppelung bei der Mandatsverrechnung nach der Wahl bietet. Ansonsten überwiegen im Wahlkampf und bei der Mandatsverrechnung die Nachteile mehrerer Listen einer Partei gegenüber den Vorteilen.

Die Geschäftsordnung einer Körperschaft, wie jene für die Kammern des österreichischen Parlaments, legt Bedingungen fest, unter denen sich Abgeordnete zu einem Klub oder einer Fraktion zusammenschließen können. Mit der Anerkennung als Klub oder Fraktion sind typischerweise Vorteile für diese Gruppe von Abgeordneten in Form einer finanziellen Fraktionsförderung, Bereitstellung von Infrastruktur und Personal, bei der Vertretung in Ausschüssen und in Leitungsgremien sowie bei der Zuteilung

von Redezeiten in Debatten verbunden. Bei der finanziellen Förderung legt das Klubfinanzierungsgesetz 1985 (BGBl 156/1985) des Bundes eine gemeinsame Förderung „für die parlamentarischen Klubs der Abgeordneten zum Nationalrat und Mitglieder des Bundesrates sowie des Europäischen Parlaments“ fest. Die Geschäftsordnung einer Körperschaft legt eine Untergrenze für die Gruppengröße fest, ab der Klub- oder Fraktionsstatus zuerkannt wird. Diese liegt im Nationalrat des österreichischen Parlaments derzeit bei fünf Abgeordneten derselben Wahlpartei. In der Vergangenheit konnte ein neuer Klub aus mindestens fünf Abgeordneten aus verschiedenen wahlwerbenden Parteien durch Mehrheitsbeschluss des Nationalrats anerkannt werden (siehe dazu Praprotnik in diesem Band).

Das LIBERALE FORUM und das TEAM STRONACH sind zwei Beispiele für intern entstandene Parteien. Das heißt die parlamentarische Partei existierte vor der politischen Partei. Das LIBERALE FORUM wurde im Jahr 1993 von fünf FPÖ-Abgeordneten gegründet, die sich von ihrem Klub und ihrer Partei durch Austritt trennten (Fischer 1993; Kratky 2009). Ein paar Monate vor der offiziellen Gründung der politischen Partei TEAM STRONACH im September 2012 verfügte der Unternehmer und Parteigründer Frank Stronach über die Unterstützung von vier Abgeordneten im Nationalrat, die für zwei verschiedene Wahlparteien kandidiert hatten (drei Abgeordnete für das BZÖ, ein Abgeordneter für die SPÖ) und ihren Klubs nicht mehr angehörten. Die Zuerkennung des Klubstatus für die heterogene Gruppe durch Mehrheitsbeschluss im Nationalrat war für eine neue Konkurrenzpartei ein Jahr vor der nächsten Nationalratswahl nicht zu erwarten. Erst als sich zwei weitere BZÖ-Abgeordnete der Gruppierung anschlossen, war das alternative Kriterium für den Klubstatus erfüllt. Die Anerkennung als Klub war für die neue politische Partei TEAM STRONACH im Wettbewerb äußerst wertvoll. Damit konnte man sich vor der nächsten Nationalratswahl in der Öffentlichkeit profilieren und eine gleichberechtigte Vertretung in den TV-Duellen der Kandidat*innen im Wahlkampf sichern. Der frühere SPÖ-Abgeordnete blieb ohne Klubzugehörigkeit, unterstützte den neuen Klub im Nationalrat aber in Abstimmungen.

Die Geschäftsordnung des Nationalrats wurde danach geändert (GOG-NR-Novelle 2013) und das Zeitfenster für die Bildung eines Klubs auf einen Monat nach Konstituierung des neuen Nationalrats nach der Wahl reduziert. Abgeordnete einer wahlwerbenden Partei können seither auch nur noch einen Klub bilden. Unter den aktuell geltenden Regeln wäre somit die Klubgründung von LIBERALEM FORUM und TEAM STRONACH nicht möglich gewesen. Diese Regeln verhinderten auch die Bildung eines Klubs der LISTE PILZ vor der Nationalratswahl 2017 (Müller 2018).

Insgesamt zeigt sich, dass die politischen Parteien als zentrale Akteurinnen der österreichischen Politik lange kaum reguliert waren. Erst in der letzten Dekade hat sich die Regelungsdichte besonders zu Fragen der Parteienfinanzierung und des Wahlkampfs deutlich erhöht (Eisner et al. 2019).

2.1 Funktionen, die Parteien erfüllen (sollen)

Zu den Funktionen, die Parteien für ihre Mitglieder, ihre Wählerschaft und für das politische System insgesamt leisten (sollen), wird aus einer Vielfalt an variierenden Funktionskatalogen in der Literatur jener von Richard Katz exemplarisch dargestellt. Katz (2020, 217–218) unterscheidet folgende Funktionen:

- a) Koordinierung
- b) Durchführung von Wahlkampagnen und Strukturierung des politischen Wettbewerbs
- c) Personalauswahl und -rekrutierung sowie
- d) Repräsentation

Eine **politische Partei koordiniert** ihre Abgeordneten im Parlament und je nach Status als Regierungs- oder Oppositionspartei auch die Zusammenarbeit zwischen ihren Abgeordneten und ihren Regierungsmitgliedern. Das ist die Koordinierung ihrer Eliten in zwei zentralen staatlichen Institutionen. Eine klassische Funktion bildet die Koordinierung innerhalb der Parteiorganisation zwischen Parteiführung, Parteifunktionär*innen (Personen mit einem Amt in der Parteiorganisation), aktiven (Parteiaktivist*innen) und weniger aktiven Parteimitgliedern und zwischen der Parteiführung und den territorialen Gliederungen einer Partei. Die innerparteiliche Koordinierung vom Sondieren des Meinungsspektrums in der Partei zu einer aktuellen politischen Frage bis zum Entscheiden und Kommunizieren der offiziellen Parteiposition nach innen und nach außen ist in einem föderalen und korporatistischen Mehrebenensystem herausfordernd (Deschouwer 2006; Detterbeck 2012).

Darüber hinaus haben politische Parteien die Funktion, **Wahlkampagnen durchzuführen und den politischen Wettbewerb zu strukturieren**. Der Wahlkalender in Österreich ist gefüllt mit Bundespräsidentenwahl, Wahl zum Europäischen Parlament, Nationalratswahl, Landtagswahlen, Gemeindevertretungs- und Bürgermeisterwahlen und Kammerwahlen, die zu verschiedenen Zeitpunkten stattfinden und für verschiedene Elemente einer Parteiorganisation mehr oder weniger wichtig sind. Es gibt immer wieder Episoden, in denen eine „vielstimmige“ innerparteiliche Demokratie oder weniger positiv interpretiert innerparteiliche Konflikte über Themenpositionen einer Partei wahrgenommen werden, zwischen der Bundespartei und einer Landesparteiführung, zwischen verschiedenen Landesparteien, zwischen Minister*in und Parteiaktivist*innen oder zwischen Parteikandidat*innen, die in direkter Konkurrenz um ein Amt miteinander ringen. Das Wahlprogramm bei Nationalratswahlen ist hilfreich für die innerparteiliche Kommunikation und natürlich um nach außen mit einer einheitlichen Position der Partei im Wettbewerb mit den anderen aufzutreten (Eder et al. 2017).

Eng mit der Funktion der Durchführung von Wahlkampagnen und der Strukturierung des politischen Wettbewerbs verbunden ist die Funktion der **Personalrekrutierung und -auswahl** (Hazan/Rahat 2010; Jenny 2018).

Schließlich sollen Parteien die Funktion der **Repräsentation** erfüllen. Dabei geht es um die Repräsentation von Interessen, die Bündelung dieser Interessen zu Politikangeboten und letztlich um die Umsetzung dieser Interessen im Rahmen der Politikgestaltung (Müller 2000). Parteien setzen sich auch mit Fragen der soziodemographischen Repräsentation einer (Partei-)Wählerschaft durch ihre Abgeordneten und mit dem Repräsentationsverständnis der Wähler*innen einerseits, und ihrer Politiker*innen andererseits auseinander (Goodin 2004; Müller/Saalfeld 2007; Bengtson/Wass 2010; Rehfeld 2011; Viera 2017). Eine in der Parteienforschung enorm einflussreiche Darstellung von Parteizielen ist Strøms (1990) Ziel-,Dreieck': Streben nach politischen Ämtern („office-seeking“) nach der Umsetzung politischer Inhalte („policy-seeking“) und nach möglichst vielen Stimmen bei Wahlen („vote-seeking“). Doch diese Ziele lassen sich äußerst selten gleichzeitig maximieren. Parteien müssen entscheiden, welches der Ziele für sie gerade vorrangig und welche Ziele weniger wichtig sind (Müller/Strøm 1999).

Trotz der Unterschiede im Format nationaler Parteiensysteme lassen sich über die Grenzen der politischen Systeme hinweg ideologische Ähnlichkeiten zwischen Parteien erkennen, die mit Hilfe des Konzepts der Parteifamilie untersucht werden (von Beyme 1984; Mair/Mudde 1998; Camia/Caramani 2012; Ennsner 2012).

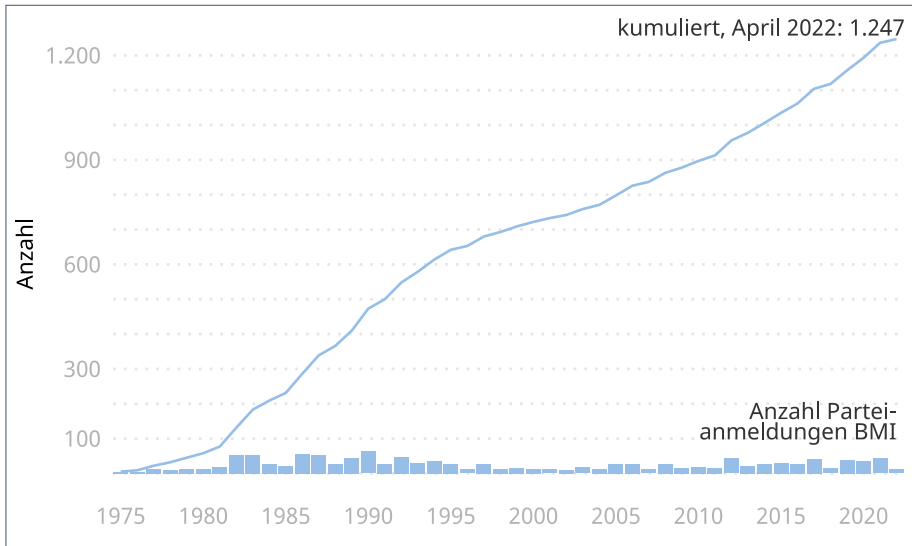
2.2 Gründung und Anzahl politischer Parteien

Die Hürden für die Gründung einer politischen Partei sind in Österreich sehr niedrig. Es genügt aktuell die Hinterlegung der Parteistatuten im Bundesministerium für Inneres und ihre Veröffentlichung im Internet. Im Parteistatut sind Angaben über die Parteiorgane (mit mindestens einem Leitungsorgan, einer Mitgliederversammlung und einem Aufsichtsorgan), zu Rechten und Pflichten der Mitglieder, zur Art der Parteiorganisation sowie über das Procedere bei einer freiwilligen Selbstauflösung der Partei anzuführen.

Österreich ist ein Vielparteienstaat, gemessen an der Anzahl der nach dem Parteiengesetz ab 1975 gegründeten politischen Parteien. Mit Stand 4. April 2022 umfasste das öffentlich einsehbare Parteienverzeichnis des Innenministeriums 1.247 Einträge mit Zählnummer. Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der Anzahl der beim Innenministerium registrierten Parteien von 1975 bis zur Gegenwart. Die bisher höchste Zahl an Parteigründungen lag bei 63 im Jahr 1990. Anhand der Parteinaamen kann man auf variierende Ambitionen schließen. Manche fokussieren nur auf ein Bundesland oder sogar nur eine Gemeinde. In einzelnen Fällen ist die Inspiration für die Wahl des Par-

teinamen nachvollziehbar. Auf Wahlerfolge neuer Parteien in anderen Staaten folgte die Registrierung einer Partei gleichen Namens in Österreich.

Abb. 1 Anmeldungen politischer Parteien seit 1975 (jährlich und gesamt)



Parteienverzeichnis; Stand: 04.04.2022.

Quelle: Bundesministerium für Inneres (2022).

Nimmt man das Kriterium der Teilnahme an Wahlen, dann sind weit über 90 Prozent der registrierten politischen Parteien nur Karteileichen. Die Teilnahme an einer Wahl konfrontiert eine politische Partei mit deutlich höheren Hürden in Form von Unterstützungserfordernissen von Wahlberechtigten und finanziellen Kosten. Die Einreichung von Kandidat*innenlisten erfordert den Nachweis von Unterstützungserklärungen von Bürger*innen für die Wahlpartei im Ausmaß von mehreren Dutzend Unterschriften bei Gemeindewahlen (variabel nach Bundesland und Gemeindegröße), mehreren hundert Unterschriften bei einer Landtagswahl (variabel nach Bundesland) bis zu 2.600 Unterstützungserklärungen für die bundesweite Kandidatur bei einer Nationalratswahl oder bei der Wahl zum Europäischen Parlament.

Für bereits im Nationalrat, Landtag oder im Europäischen Parlament vertretene Parteien genügen alternativ die Unterschriften weniger Abgeordneten für die Einreichung einer Kandidat*innenliste. Für eine Kandidatur bei einer Wahl zum Europäischen Parlament reicht die Unterschrift eines Mitglieds des Europäischen Parlaments. Bei einer Nationalratswahl reichen die Unterschriften von drei Nationalratsabgeordneten. Nach innerparteilichen Konflikten, die mit Austritten oder Ausschlüssen von Abgeordneten

aus einer Fraktion endeten, waren neue politische Parteien mehrmals Nutznießerinnen derartiger Konflikte, indem sie sich die Unterstützungsunterschriften dieser Abgeordneten für ihre Kandidatur sicherten.

Häufiger steht eine neue Wahlpartei aber mit dem Werben und Sammeln von Unterstützungserklärungen von Wahlberechtigten bereits vor der Herausforderung einer gewissen Mobilisierungsfähigkeit für ihre Anliegen und ihre Kandidat*innen. Zusätzlich hat sie auch eine finanzielle Hürde für ihre Wahlteilnahme zu bewältigen, die in den Wahlordnungen als Beitrag zu den Kosten des Wahlverfahrens oder der Produktion der amtlichen Stimmzettel bezeichnet wird. Dieser Kostenbeitrag liegt für eine bundesweite Kandidatur bei einer Nationalratswahl bei 3.915 Euro und bei der EU-Wahl bei 3.600 Euro. Bei Landtagswahlen variiert der Kostenbeitrag sehr. Der Kostenbeitrag für ein landesweites Antreten bei einer Tiroler Landtagswahl liegt bei 2.700, in Oberösterreich bei nur 200 Euro. Unterstützungserfordernisse und Kostenbeiträge sollen von einer Kandidatur rein zum Spaß abschrecken.

Derzeit sind im Nationalrat, im Bundesrat, im Europäischen Parlament und in den Landtagen Fraktionen von neun politischen Parteien vertreten (ÖVP, SPÖ, FPÖ, GRÜNE, NEOS, KPÖ, MFG, LISTE FRITZ, TEAM KÄRNTEN). Sieben weitere Kleinparteien (darunter die BIER-PARTEI, LINKS und TEAM HC STRACHE) haben Mandate in Wiener Bezirksvertretungen. Berücksichtigt man wahlwerbende Parteien, die in diesen Wahlen in der vergangenen Dekade ohne Mandatsgewinn blieben, waren in Österreich 20 bis 30 politische Parteien zumindest für die Zeitspanne eines Wahlkampfes aktiv tätig. Aus Gemeindevertretungswahlen kommen einige weitere politische Parteien mit rein lokaler Präsenz hinzu. Ihre konkrete Zahl zu bestimmen, ist schwierig. Lokale Listen vermeiden manchmal zum Zweck der Stimmenmaximierung eine erkennbare Zuordnung zu einer existierenden politischen Partei. Auch Wahlbündnisse von Parteien oder von Parteien mit parteifreien Kandidat*innen kommen in Lokalwahlen häufig vor. Die Antwort auf die Frage, wie viele politische Parteien es in Österreich gibt, hängt also auch von den Zählkriterien ab, die man anwendet.

2.3 Staatliche Parteienförderung

Das Parteiengesetz erlaubt die staatliche Förderung politischer Parteien durch Bund, Länder und Gemeinden für politische Parteien, die in einem „allgemeinen Vertretungskörper“ oder im Europäischen Parlament mit Mandaten vertreten sein. Allgemeine Vertretungskörper sind in Österreich der Nationalrat, die Landtage, die Bezirksvertretungen in Wien und die Gemeindevertretungen. Darüber hinaus gefördert werden in Österreich auch die politischen Akademien von Parteien, die im Nationalrat mit Klubstärke vertreten sind (Parteiengesetz 2012, Parteien-Förderungsgesetz 2012; Publizistik-

förderungsgesetz 1984) und die Beschäftigung von Mitarbeiter*innen der Abgeordneten (Parlamentsmitarbeiterinnen- und Parlamentsmitarbeitergesetz). Klubförderungen gibt es auch Landesebene.

Anschauliches. Staatliche Parteienförderung

Bund, Länder und Gemeinden können politischen Parteien für ihre Tätigkeit bei der Mitwirkung an der politischen Willensbildung in Bund, Ländern und Gemeinden jährlich Fördermittel zuwenden (Verfassungsbestimmung). Dazu dürfen den politischen Parteien, die in einem allgemeinen Vertretungskörper vertreten sind, insgesamt je Wahlberechtigtem zum jeweiligen allgemeinen Vertretungskörper mindestens 3,10 Euro, höchstens jedoch 11 Euro gewährt werden. Die Länder können ihre Förderungen innerhalb der doppelten Rahmenbeträge regeln, um auch die Mitwirkung an der politischen Willensbildung auf Bezirks- und Gemeindeebene sicherzustellen. Für die Ermittlung der Anzahl der Wahlberechtigten ist jeweils auf die bei der letzten Wahl zum allgemeinen Vertretungskörper Wahlberechtigten abzustellen. Eine darüber hinausgehende Zuwendung an politische Parteien und wahlwerbende Parteien zur Bestreitung von Wahlwerbungskosten bei Wahlen zu allgemeinen Vertretungskörpern ist unzulässig. Fördermittel des Bundes für politische Parteien sind durch ein besonderes Bundesgesetz zu regeln (Parteiengesetz 2012, § 3).

2.4 Parteiorganisation und Parteimitglieder

Zur Einbeziehung ihrer Mitglieder in innerparteiliche Prozesse unterhalten Parteien Parteiorganisationen. Die Struktur von Parteiorganisationen orientiert sich an der territorialen Staatsorganisation mit den Ebenen Bund, Land, Bezirk und Gemeinden. Es gibt ergänzend andere Kriterien der Organisation wie die Themeninitiativen bei der SPÖ. In der ÖVP ist die Territorialorganisation zusätzlich noch nach den Bünden gegliedert. Die großen Parteien unterhalten auch kleinere Organisationseinheiten unterhalb der Gemeindeebene, zum Beispiel die Sektionen in der SPÖ. Der Bedeutung der nationalen und der Länderebene entsprechend sind die Bundespartei und die Landesparteien die wichtigsten Ebenen einer Parteiorganisation. Bei den größeren Parteien sind die Landesparteien rechtlich eigenständig und durch die Parteistatuten mit der Bundespartei verknüpft.

Auf lokaler Ebene unterscheiden sich die Parteiorganisationen sehr stark. Die ÖVP ist derzeit die einzige Partei mit einem flächendeckenden Netz von Ortsorganisationen. Sie ist praktisch in allen Gemeinden Österreichs vertreten, oft sogar in mehrfacher Form durch ihre Teilorganisationen.

Patrick Seyd und Paul Whiteley (1992; Whiteley et al. 1994) haben in ihrem Modell der Anreize für eine Parteimitgliedschaft zwischen materiellen, prozessbezogenen und ideologischen Anreizen unterscheiden. Diese Komponenten tragen auch zur Erklärung der Parteimitgliedschaft bei österreichischen Parteien bei. SPÖ und ÖVP waren nach 1945 extrem erfolgreich bei der Werbung von Parteimitgliedern. Die von den beiden dominierenden Regierungsparteien auf nationaler und regionaler Ebene ausgeübte Schutz- und Leistungsfunktion in Form von Patronage im verstaatlichten Sektor der Wirtschaft, im Bildungswesen und in der Verwaltung und die Gewährung klientelistischer Leistungen bildeten wesentliche, aber nicht die einzigen Anreize für eine Parteimitgliedschaft (Urban/Zeidner 1983; Müller 1988 & 2006 & 2007).

Die Ämterpatronage durch Parteien hat sich mittlerweile von der Massenpatronage zur Elitenpatronage verändert (Treib 2012; Ennser-Jedenastik 2013). Die Förderung der beruflichen Karriere in der Verwaltung, in staatsnahen Unternehmen und Einrichtungen, inklusive des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, stellt bis heute einen Anreiz für eine Parteimitgliedschaft dar. Allerdings umfasst dies einen deutlich kleineren und in den soziodemographischen Kriterien verschiedenen Personenkreis als die Massenpatronage der Vergangenheit.

Natürlich gibt es auch weiterhin das Motiv einer politischen Karriere. Für eine Kandidatur bei Wahlen auf einer Listenposition mit einer realistischen Aussicht auf ein Mandat setzen Parteien, von prominenten Ausnahmen abgesehen, in der Regel eine Parteimitgliedschaft voraus. Allerdings dürfte dieser Personenkreis nicht besonders groß sein. Die Anzahl an Personen, die eine Partei bei Teilnahme an den diversen Wahlen in Österreich für ihre Kandidat*innenlisten benötigt, liegt geschätzt im drei- bis vierstelligen Bereich.

Mit der Zunahme der staatlichen Parteienförderung und der Professionalisierung von Wahlkämpfen ist die Bedeutung der finanziellen Beiträge von Parteimitgliedern und der Mitarbeit von Parteiaktivist*innen in Wahlkämpfen tendenziell zurückgegangen (siehe Müller 1996 am Beispiel der SPÖ). Allerdings sind beide Formen der Unterstützung bis in die Gegenwart wertvoll, insbesondere für Kleinparteien mit einer sehr kleinen Parteiorganisation und geringen finanziellen Ressourcen und sogar noch mehr für neue Parteien, die gerade erst in den Wettbewerb bei Wahlen eintreten.

Bei der Anzahl der Parteimitglieder liegt Österreich bis heute im internationalen Vergleich im Spitzenfeld, auch wenn es ab den 1980er-Jahren – ebenso wie in vielen anderen westlichen Demokratien – einen steten Rückgang in den Mitgliederzahlen gab (Katz/Mair 1992; Dalton/Wattenberg 2000; van Biezen et al. 2012; Scarrow 2014).

Bei den Parteimitgliedschaften gibt es einen zentralen Unterschied zwischen der ÖVP und anderen Parteien. Die Mitgliedschaft in der ÖVP erfolgt überwiegend indirekt durch Beitritt zu einem oder mehreren ihrer Bünde, die Teilorganisationen der Partei darstellen. Anfänglich bestand die ÖVP aus drei Teilorganisationen, in der

Bauern*Bäuerinnen, selbstständige Wirtschaftstreibende sowie Arbeiter*innen, Angestellte und Beamt*innen organisiert waren. Später kamen Teilorganisationen für junge Erwachsene, Frauen sowie Senior*innen hinzu. Nach dem aktuellen Bundespartei-Organisationstatut besteht die ÖVP auf den folgenden Teilorganisationen: Junge ÖVP, Österreichische Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmerbund, Österreichischer Bauernbund, ÖVP Senioren, Österreichischer Wirtschaftsbund und ÖVP Frauen (§ 5, ÖVP 2021). Der ständige Vorbehalt beim Vergleich der Mitgliederzahlen der ÖVP mit jenen anderer Parteien ist, dass Angaben zur ÖVP die Summe der Bündemitgliedschaften und wegen der Mehrfachmitgliedschaften nicht die Personenzahl darstellen. Auch die Unterscheidung in Vereinsmitglieder und Parteimitglieder bei ÖVP-Bünden ist relevant, kann aber hier mangels Daten nicht weiterverfolgt werden.

Ein Vergleich der Mitgliederzahlen verschiedener Parteien ist auch zunehmend schwieriger geworden, weil die österreichischen Parteien – einem internationalen Trend folgend (Scharrow 2014) – unterschiedliche Kategorien einer Mitgliedschaft entwickelt haben, beispielsweise eine Probemitgliedschaft oder eine Fördermitgliedschaft.

Die folgenden beiden Grafiken versuchen unter diesen Vorbehalten trotzdem eine vergleichende Darstellung der Mitgliederzahlen. Die erste Grafik zeigt die ältesten fünf Parteien im Nationalrat ab 1945. Die nächste Grafik mit anderer Skalierung zeigt die Mitgliederzahlen späterer Parlamentsparteien im Vergleich zur FPÖ. Unterschiede in den Mitgliederzahlen der in den letzten zwei Jahrzehnten gegründeten Parteien wären ansonsten kaum zu erkennen. Die Zeitreihen von 1945 bis Anfang der 1990er stammen aus den fundamentalen Studien von Wolfgang C. Müller (1992 & 1994). Die jüngeren Daten sind aus Beiträgen zu Parteien und Parteiensystem (Luther 1997 & 1999; Dachs et al. 2006), Anfragen an die Parteien und aus Medienberichten zusammengetragen. Letztere enthalten häufig stark gerundete Angaben der Parteien.

SPÖ und ÖVP hatten nach Wiedererrichtung der Zweiten Republik rasch einen enormen Zustrom an Mitgliedern und verzeichneten innerhalb weniger Jahre jeweils mehr als eine halbe Million Parteimitglieder. Während die SPÖ in diesem Vergleich zunächst meist vor der ÖVP lag, zog Letztere in den 1970er-Jahren nach der Aufwertung von Seniorenbund, Frauenbewegung und Junger ÖVP von Vorfeldorganisationen zu Teilorganisationen der ÖVP in der Brutto-Mitgliederzahl mit der SPÖ gleich und überholte sie dann.

Die SPÖ verzeichnete ab den 1980er-Jahren einen Rückgang bei den Mitgliedern, der sich in der darauffolgenden Dekade noch deutlich beschleunigte. Die ÖVP verzeichnete ebenfalls einen Rückgang in der Mitgliederzahl seit den 1980er-Jahren, aber weniger drastisch und mit zwischenzeitlichen Zunahmen. Die ÖVP liegt seither auf Basis der Brutto-Mitgliederzahl deutlich vor der SPÖ. Allerdings werden Ältere mit Sympathie zur Partei bei der SPÖ in einer Vorfeldorganisation, dem Pensionistenverband, aufgenommen, während sie bei der ÖVP in der Teilorganisation Seniorenbund

Abb. 2 Parteimitgliederzahlen von SPÖ, ÖVP, KPÖ, VdU und FPÖ

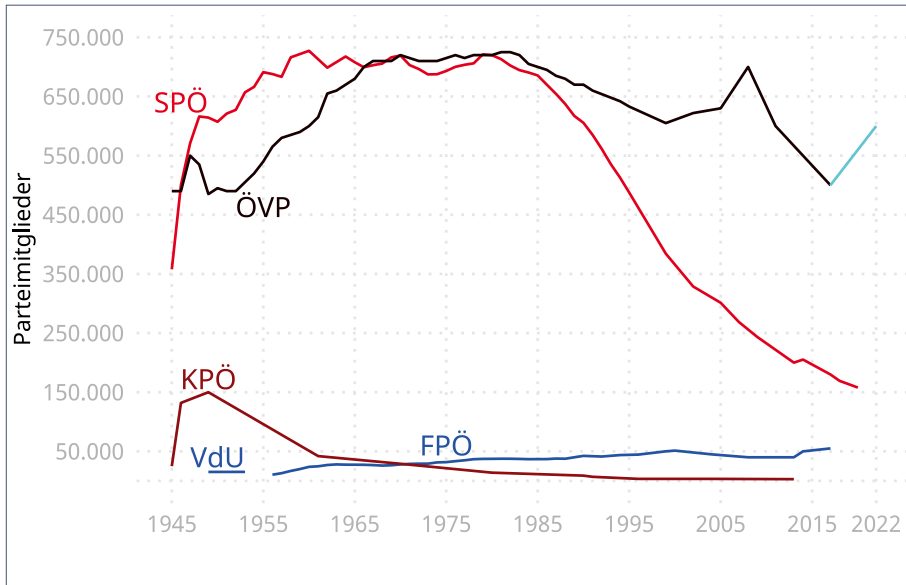
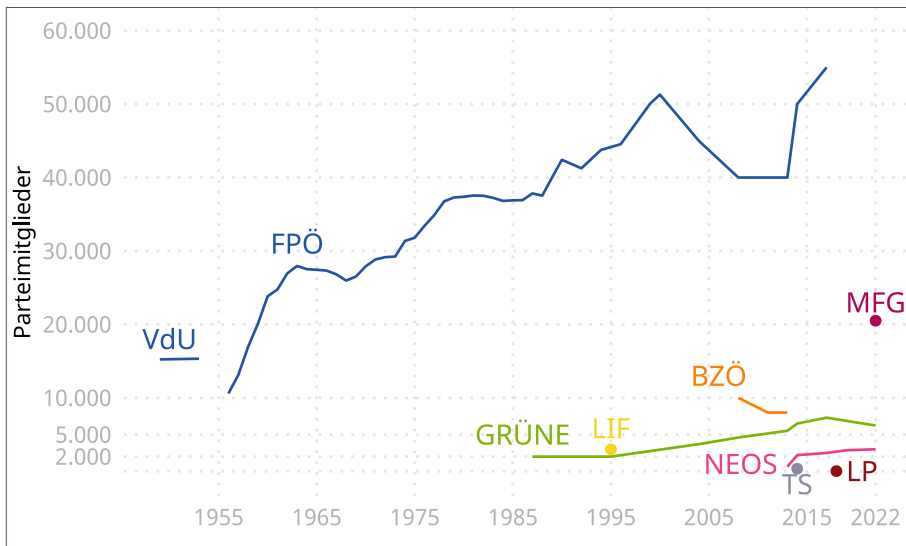


Abb. 3 Parteimitgliederzahlen der jüngeren Parteien



Quelle: Müller (1992 & 1994 & 2006b); Luther (1997 & 1999 & 2006); Ucakar (2006); Medienberichte (2006-2022); eigene Anfragen an die Parteiorganisationen.

und damit in der Mitgliederzahl der Partei berücksichtigt sind. Wenn man bei der ÖVP die rund 300.000 Mitglieder des Seniorenbunds abzieht oder bei der SPÖ die rund 350.000 Mitglieder des Pensionistenverbands hinzufügt, ist die Größenordnung weiterhin ähnlich.

Die bündische Gliederung der ÖVP ist wiederholt als Wettbewerbsnachteil gegenüber anderen Parteien eingestuft worden, da sie innerparteiliche Konflikte fördert und die Ausrichtung auf stimmenmaximierende Wahlkämpfe behindert (Müller et al. 2004). Allerdings lässt die thematische Konzentration eines Bundes auf Interessenpolitik für einen Teil der Gesellschaft und die Verbindung zwischen Teilorganisation und ihrer Kandidatur bei der jeweiligen Kammerwahl die Vorteile der Mitgliedschaft in einem ÖVP-Bund klarer hervortreten als die Mitgliedschaft in einer Partei mit weniger klar identifizierbaren Adressaten. Ein Mitgliedsbeitrag bei einer beruflichen Interessenvertretung ist im Gegensatz zu einer Parteimitgliedschaft in Österreich steuerlich absetzbar. Bei der ÖVP sind Mitgliedsbeiträge für Ihre Teilorganisationen Wirtschaftsbund, Bauernbund und Seniorenbund, die auch als Interessenvertretungen anerkannt sind, steuerlich absetzbar (Fritzl 2022). Bei anderen Parteien kommt eine steuerliche Absetzbarkeit des Mitgliedsbeitrags nur der jeweiligen ideologisch verbundenen Vorfeldorganisation zugute, die bei einer Kammerwahl kandidiert und in der Kammer Interessenpolitik betreibt.

Die KPÖ war in den ersten paaren Jahren der Zweiten Republik sehr erfolgreich in der Mitgliederwerbung. Ihren Höhepunkt mit rund 150.000 Mitgliedern erreichte sie Ende der 1940er-Jahre. Nach Ausbruch des Kalten Krieges gingen die Mitgliederzahlen rasch zurück und das Ende der Besatzungszeit beschleunigte den Rückgang nochmals. Zum Zeitpunkt der Auflösung der Sowjetunion und des Ostblocks hatte die bis dahin ideologisch immer an der sowjetischen Mutterpartei orientierte KPÖ weniger als 10.000 Mitglieder. 2013 gab sie rund 3.000 Mitglieder an.

Vergleiche der Mitgliederzahlen von Parteien beziehen häufig den Vergleich mit ihren Wähler*innenstimmen ein und berechnen Indikatoren des Organisationsgrads, der organisatorischen Durchdringung der Wähler*innenschaft durch eine Partei. Aus Platzgründen wird hier mit einer Ausnahme davon abgesehen. Die KPÖ hält den Rekord als die größte Partei mit dem höchsten Organisationsgrad. Gemessen an der Relation zwischen Wähler*innenstimmen bei der Nationalratswahl 1949 und Mitgliedern, waren nahezu drei Viertel der Wähler*innen der KPÖ auch Parteimitglieder.

Der kurzlebige Verband der Unabhängigen (1949–1956) hatte rund 15.000 Parteimitglieder. Die ideologisch verwandte Nachfolgepartei FPÖ erlebte von diesem Niveau aus in den folgenden Jahrzehnten ein langsames Wachstum. In der Ära der rechts-populistischen Wende unter Parteiobmann Jörg Haider erreichte sie die Marke von 50.000 Mitgliedern, parallel zum großen Wahlerfolg bei der Nationalratswahl 1999. Der Höchststand liegt bei rund 55.000 FPÖ-Mitgliedern. In Relation zu den Mit-

gliederzahlen von SPÖ und ÖVP war die FPÖ immer eine kleine Partei. Mittlerweile ist der Abstand zu diesen Parteien deutlich kleiner geworden. Gleichzeitig ist die FPÖ im Vergleich mit allen später gegründeten Parteien in einer eigenen Größenordnung. Keine der jüngeren Parteien, denen ab den 1980er-Jahren der Einzug in den Nationalrat gelangen, kam bei der Anzahl der Mitglieder über den vierstelligen Bereich hinaus. Ein interessanter Fall ist die während der Covid19-Pandemie entstandene Partei MFG, die bei ihrem ersten Antreten bei der oberösterreichischen Landtagswahl 2021 in den Landtag einzog. Die MFG hatte nach eigenen Angaben zum Jahresanfang 2022 über 20.000 Mitglieder.

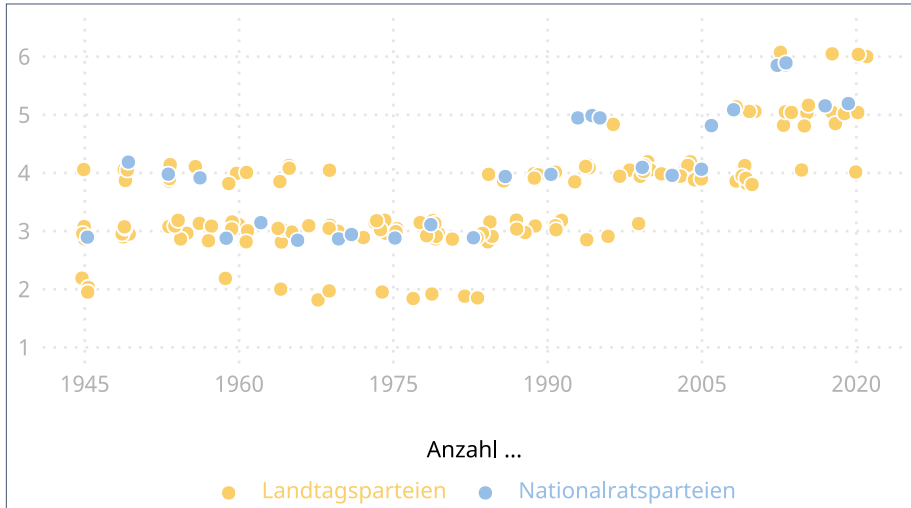
3. Rahmenbedingungen und geschichtlicher Hintergrund

Nach der klassischen Definition von Sartori (1976) erfasst der Begriff des Parteiensystems die Menge der in einem politischen System existierenden politischen Parteien und ihre gegenseitigen – durch unterschiedliche Grade von Kooperation und Konflikt – geprägten Beziehungen.

In diesem Abschnitt beschränkt sich die Darstellung der Parteiensysteme auf Bundes- und Landesebene nur auf die Parteien mit einer parlamentarischen Repräsentation und allein auf die Betrachtung der numerischen Komponente (siehe Caramani 2020 für eine breitere komparative Darstellung von Parteiensystemen und ihrer Entwicklung).

Abbildung 4 zeigt die Anzahl der in den gesetzgebenden Institutionen vertretenen Parteien auf Basis der Nationalrats- oder Landtagswahlen seit 1945. Den ganzzahligen Zählenden wurde für die graphische Darstellung etwas zufälliges Rauschen beigefügt. Nach bis zu drei Fraktionen auf Basis der ersten Wahlen 1945 waren nach den Ergebnissen der folgenden Wahlen in den ersten beiden Dekaden der Zweiten Republik bis zu vier Fraktionen im Nationalrat oder Landtag (ÖVP, SPÖ, KPÖ, VdU und später FPÖ) vertreten. Nach dem Ausscheiden der in Wahlen zunehmend erfolglosen KPÖ in den 1950er-Jahren waren maximal drei Fraktionen (SPÖ, ÖVP, FPÖ) in den parlamentarischen Institutionen vertreten. Manche Landtage hatten sogar nur zwei Fraktionen (ÖVP, SPÖ). Der Landtag Niederösterreichs besaß von 1959 bis 1988 ein Zweiparteiensystem. Die maximale Konzentration der Parteiensysteme zeigte sich sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene in den 1970er-Jahren mit den zwei regional unterschiedlich dominanten Großparteien ÖVP und SPÖ und der Kleinpartei FPÖ. Mit der schrittweisen parlamentarischen Etablierung der grünen Bewegung ab den 1980er-Jahren nahm die Anzahl der Fraktionen in Österreich wieder zu. Nach Gründung des LIBERALEN FORUMS gab es in Wahlen der 1990er-Jahre erste Fünf-Parteien-Körperschaften. In der letzten Dekade steigerte sich die Anzahl der Fraktionen durch weitere neue im Nationalrat (BZÖ, TEAM STRONACH, NEOS, LISTE PILZ) oder

Abb. 4 Anzahl der Parteien im Nationalrat und in den Landtagen seit 1945



Stand: 2021.

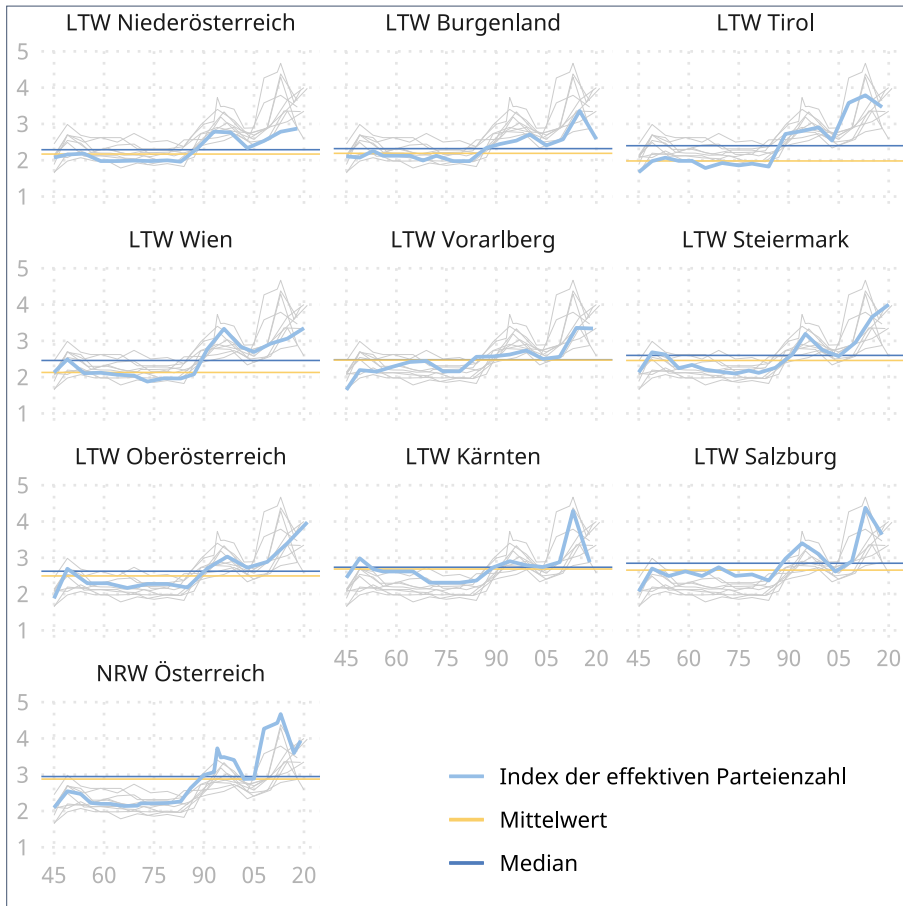
Quelle: Homepages des Parlaments sowie der Landtage.

in einzelnen Landtagen vertretenen Parteien (BZÖ, DIE FREIHEITLICHEN IN KÄRNTEN, TEAM KÄRNTEN in Kärnten, LISTE FRITZ in Tirol, KPÖ in der Steiermark, MFG in Oberösterreich) weiter auf bis zu sechs Fraktionen.

Der Index der effektiven Parteienzahl (Laakso/Taagepera 1979) fasst die Anzahl der Parteien und ihre relativen Größen in einer Maßzahl zusammen.² Abbildung 5 liefert Zeitreihen der effektiven Parteienzahl auf Basis erzielter Mandate für den Nationalrat und die neun Landtage im Vergleich seit 1945. Die Landtage sind nach der durchschnittlichen effektiven Parteienzahl im gesamten Zeitraum gereiht. Das am stärksten konzentrierte Parteiensystem wies der Landtag Niederösterreichs auf, gefolgt von Burgenland und Tirol. Die im Durchschnitt am wenigsten konzentrierten Parteiensysteme waren jene in den Landtagen von Salzburg, Kärnten und Oberösterreich, weil die FPÖ (davor bereits der VdU) in diesen Ländern etwas bessere Wahlergebnisse erzielte.

2 Der Index der effektiven Parteienzahl nach Laakso und Taagepera (1979) berücksichtigt die relative Größe der Parteien in einem Parteiensystem. Hierzu ein Beispiel: Gibt es in einem Land zwei gleich starke Parteien im Parlament, dann entspricht die effektive Parteienzahl der Anzahl der Parteien und liegt ebenfalls bei zwei. Ist eine Partei größer als die andere Partei, dann bildet der Index das ungleiche Stärkeverhältnis ab und sinkt unter den Wert von zwei. Der Index kann auf Basis der Mandatsanteile im Parlament oder auf Basis der Stimmenanteile der wahlwerbenden Parteien berechnet werden. Die Berechnungsart hängt vom Forschungsinteresse ab.

Abb. 5 Effektive Parteienzahl im Nationalrat und in den Landtagen seit 1945



LTW (Landtagswahl), NRW (Nationalratswahl); eigene Berechnung nach Laakso/Taagepera (1979); Stand: 2021.

Quelle: Homepages des Parlaments sowie der Landtage.

Der Index der effektiven Parteienzahl wurde auf Basis der Mandatsanteile der Parteien nach dem Wahlergebnis (Nationalratswahl, Landtagswahl) berechnet. Neben den mittleren Maßen (arithmetischer Mittelwert und Median) ist die Variation in der historischen Entwicklung interessant. Das Parteiensystem im Tiroler Landtag war über vier Jahrzehnte wegen der besonders guten Wahlergebnisse für die ÖVP das am stärksten konzentrierte Parteiensystem Österreichs. Das änderte sich ab 1989, als das regionale Wahlverhalten instabil wurde, sichtbar in zwei Phasen einer starken Dekonzentration des Parteiensystems.

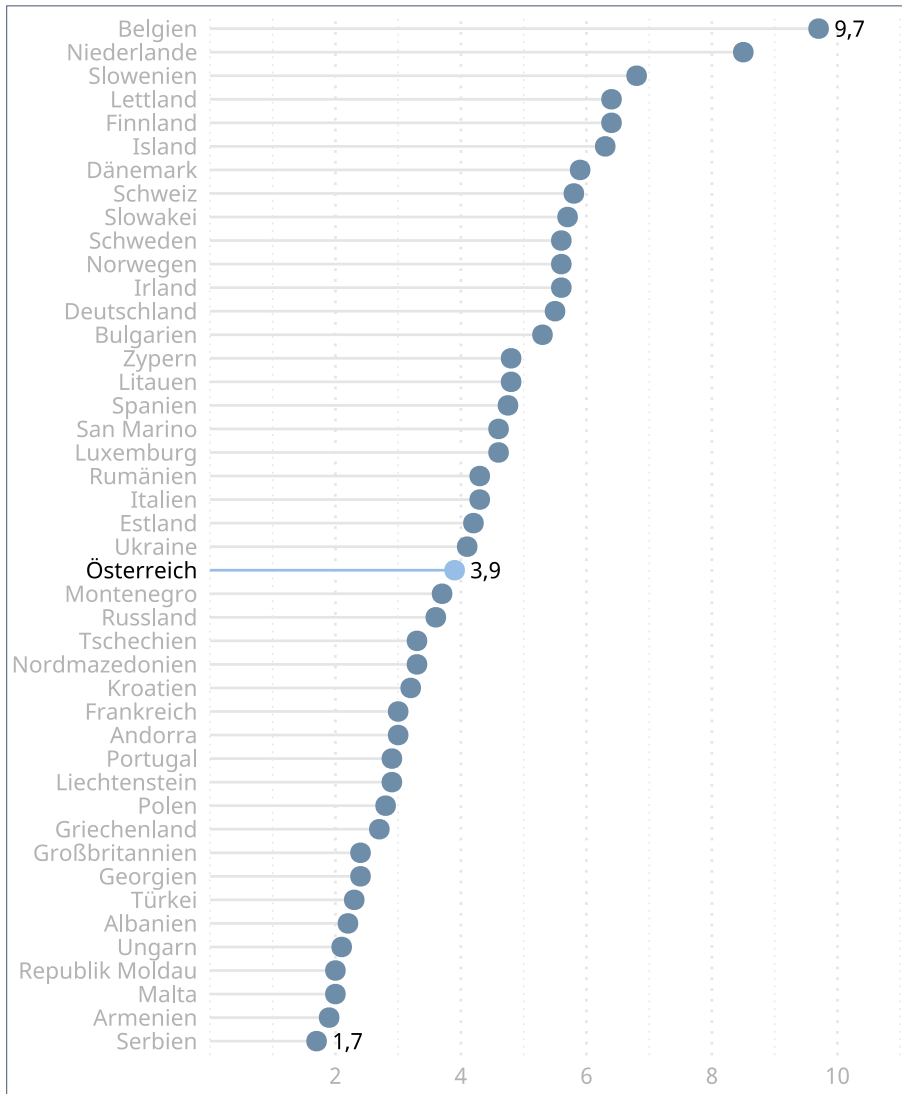
Gemessen am Konzentrationsgrad lag das Parteiensystem im Nationalrat nach 1945 mehrere Dekaden nur im mittleren Bereich. Erst ab den 1980er-Jahren wurde der Nationalrat Spitzenreiter in der Dekonzentration der Parteiensysteme. Die Erfolge neuer Parteien und Rückgänge in den Mandatsanteilen der bisher dominierenden Großparteien SPÖ und ÖVP zeigten sich nun in den nationalen Wahlen früher und stärker als in den regionalen Wahlen.

Die Analyse der Veränderungen in Parteiensystemen mithilfe des Index der effektiven Parteienzahl stößt rasch an Grenzen, wie das folgende Beispiel illustriert. Die FPÖ verzeichnete in Landtagswahlen in den verschiedenen Bundesländern sehr unterschiedliche Ergebnisse. Weitaus am erfolgreichsten war sie in Kärnten. Dort wurde sie unter Parteiohmann Jörg Haider in den Landtagwahlen 1999 und 2004 stärkste Partei. Die von Haider mitbegründete neue Partei BZÖ, eine FPÖ-Abspaltung, wurde bei der Kärntner Landtagswahl 2009, ein halbes Jahr nach Haider's Unfalltod auch stärkste Partei, bevor Konflikte zwischen der BZÖ-Bundesführung und ihrer wichtigsten Landespartei den Niedergang für das BZÖ und für ihre Kärntner Abspaltung DIE FREIHEITLICHEN IN KÄRNTEN (FPK) einläuteten. Seither ist die SPÖ in Kärnten – wie vor 1999 – wieder die regional stärkste Partei. Qualitative Analyse und Ergänzung durch weitere quantitative Kennzahlen ermöglichen weitergehende Einblicke in die Entwicklung nationaler und regionaler Parteiensysteme (Dachs 1992 & 2006; Jenny 2013).

4. Einordnung des österreichischen Falls

Der Index der effektiven Parteienzahl (Laakso/Taagepera 1979) kann auch für einen Vergleich des Formats des österreichischen Parteiensystems mit den Parteiensystemen anderer Länder herangezogen werden. Abbildung 6 zeigt die Mitgliedsländer der OECD gereiht nach der effektiven Parteienzahl in der nationalen Legislative. Österreich liegt hier mit einem Indexwert von 3,9 im Mittelfeld. Die höchste Zahl an effektiven Parteien in einem Parteiensystem weist Belgien mit fast zehn Parteien auf, die niedrigste Zahl Serbien mit weniger als zwei Parteien.

Abb. 6 Effektive Parteienzahl im OECD-Vergleich



Die effektive Parteienzahl wurde jeweils auf Basis des letzten Wahlergebnisses der nationalen Legislative vor dem Jahr 2022 berechnet (z.B. für Österreich: Ergebnis der Nationalratswahl 2019).

Quelle: Casal Bértoa (2022).

5. Herausforderungen für die Zukunft

Die politische Themenlandschaft wird ständig durch neue Konfliktthemen erneuert, auf die politische Parteien auf unterschiedliche Weisen reagieren: mit Pro/Contra-Positionen, durch die Betonung oder Verleugnung ihrer Wichtigkeit und andere Strategien. Dazu gehört auch wie Parteien bei der Rekrutierung und Förderung politischer Talente vorgehen, beispielsweise bei der Förderung der politischen Karrieren von Frauen. Sehr ambitionierte Personen mit einem Wunsch nach einer politischen Karriere vergleichen die politischen Parteien am Markt und die Karrierechancen, die sie bieten. Viele werden jedoch nach wie vor von einer Partei zum Einstieg in die Politik eingeladen: durch das Angebot einer Kandidatur bei einer Wahl.

Wie in der Vergangenheit werden technologische Veränderungen auf die Entwicklung von Parteien und Parteiensystemen Einfluss nehmen. Wo künftige Innovation stattfindet, die Organisationsprozesse in der Politik, parteiinterne Kooperation und Kommunikation, Spezialisierung und Führung beeinflusst, ist kaum abschätzbar. Dass sie ständig stattfindet ist, ist allerdings klar (Jungherr et al. 2020).

Jede Partei steht in einem ständigen Wettbewerb mit den anderen existierenden Parteien. Bei jeder Wahl droht auch die Herausforderung durch neue Konkurrenten. Wie empfänglich der Wählermarkt in der vergangenen Dekade für Angebote neuer Parteien war, zeigte sich an mehreren Fällen. TEAM STRONACH war eine Unternehmerpartei, gegründet und geleitet vom Unternehmer Frank Stronach. Sie hatte keine nennenswerte Parteiorganisation, eine diffuse Programmatik, war aber mit sehr großen finanziellen Ressourcen ausgestattet, die in den Wahlkampf für die Nationalratswahl 2013 investiert wurden. Finanziell sehr viel schlechter ausgestattet, dafür programmatisch vorbereitet und organisatorisch auf die Mitarbeit von Aktivisten gestützt, kam auch NEOS bei derselben Wahl neben TEAM STRONACH in den Nationalrat. Bei der darauffolgenden Nationalratswahl 2017 lieferte die LISTE PILZ eine weitere Variante eines Rezepts für den Einzug in den Nationalrat. Parteigründer Peter Pilz hatte minimale Finanzmittel für den Wahlkampf, keine Parteiorganisation und wenige Aktivisten, aber als Spitzenkandidat verfügte Pilz über wesentliche Stärken. Durch die langjährige parlamentarische Karriere war er national bekannt, hatte Medien- und Wahlkampferfahrung und verband als Spitzenkandidat die neue Partei mit einem klaren Themen- und Kompetenzprofil. Das Antreten der LISTE PILZ war maßgeblich für das Scheitern der GRÜNEN an der Eintrittshürde für den Nationalrat 2017 verantwortlich.

Dass zwei der drei genannten Parteien nicht mehr existieren – nur NEOS schaffte eine Konsolidierung, den Aufbau einer territorialen Parteiorganisation und den Einzug in Landtage –, zeigt die Herausforderungen, die Parteien jenseits von Wahlkämpfen zu bewältigen haben. Wahlkämpfe sind intensive, aber kurze Phasen im Leben einer Partei. Je nach Eingrenzung der Wahlkampfphase handelt es sich um einige Wochen

oder Monate. Es überwiegt der große Teil einer mehrjährigen Legislaturperiode, in der eine Partei als Oppositions- oder als Regierungspartei beschäftigt ist, sich intern zu koordinieren und nach außen kollektiv zu handeln, um ihre Ziele in dieser langen Phase umzusetzen, bevor der nächste Wahlkampf kommt.

Im internationalen Vergleich liegen die Veränderungen im Wahlverhalten in Österreich von Wahl zu Wahl noch im gemäßigten Bereich. Mehr Volatilität im Wahlverhalten wäre durchaus möglich. Es spricht auch mehr für weitere Instabilität als für ein längerfristiges „Einfrieren“ und damit eine „Institutionalisierung“ der aktuellen Parteiensysteme. Doch man sollte die Elemente der Stabilität nicht übersehen. Im Vergleich zu früheren Dekaden sind SPÖ und ÖVP deutlich kleiner und es gibt mehr Parteien als früher. Es gibt neue Mehrheitskoalitionen auf nationaler und regionaler Ebene in Form von Zweierkoalitionen mit einer dieser Parteien, zunächst mit der FPÖ, dann mit den GRÜNEN, mittlerweile auch mit NEOS in Wien. Allerdings sind SPÖ und ÖVP immer noch groß genug, dass parlamentarische Mehrheiten ohne die Beteiligung mindestens einer der beiden Parteien bisher nicht möglich waren. Die Bezeichnung „Staatspartei“, die sie auch wegen ihrer langjährigen Tätigkeit in Regierungsfunktionen erhalten haben, könnten SPÖ und ÖVP noch länger tragen.

Literatur

- Ankar, Dag/Ankar, Carsten (2000). Democracies without parties, *Comparative Political Studies* 33(2), 225–247.
- Aldrich, John H. (2011). *Why Parties? A Second Look*, Chicago.
- Baume, Sandrine (2018). Rehabilitating political parties: an examination of the writings of Hans Kelsen, *Intellectual History Review* 28(3), 425–449.
- Bengtson, Asa/Wass, Hanna (2010). Styles of Political Representation: What Do Voters Expect?, *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 20(1), 55–81.
- Bundesministerium für Inneres (2022). Parteienverzeichnis, <https://www.bmi.gv.at/405/start.aspx> (11.10.2022).
- Camia, Valeria/Caramani, Daniele (2012). Family meetings: Ideological convergence within party families across Europe, 1945–2009, *Comparative European Politics* 10 (1), 48–85.
- Caramani, Daniele (2020). Party systems, in: Daniele Caramani (Hrsg.): *Comparative Politics*, Oxford, S. 231–251.
- Casal Bértoa, Fernando (2022). Database on WHO GOVERNS in Europe and beyond, PSGo, <https://whogoverns.eu/party-systems/effective-number-of-parties/> (11.10.2022).
- Cheibub, José A./Rasch, Bjørn E. (2022). Constitutional parliamentarism in Europe, 1800–2019, *West European Politics* 45(3), 470–501.

- Colomer, Josep M. (2001). Introduction: Disequilibrium Institutions and Pluralist Democracy, *Journal of Theoretical Politics* 13(3), 235–247.
- Corduener, Pepijn (2018). Institutionalizing the democratic party-state: political parties as ‘public utilities’ in Italy and West Germany, 1945–75, *European Review of History* 25(1), 101–120.
- Cox, Gary W. (1987). *The Efficient Secret: The Cabinet and the Development of Political Parties in Victorian England*, Cambridge.
- Dachs, Herbert/Gerlich, Peter/Gottweis, Herbert/Horner, Franz/Kramer, Helmut/Lauber, Volkmar/Müller, Wolfgang C./Talos, Emmerich (1991). *Handbuch des Politischen Systems Österreichs*, Wien.
- Dachs, Herbert (1992). *Parteien und Wahlen in Österreichs Bundesländern 1945–1991*, Österreichisches Jahrbuch für Politik Sonderband 4, Wien/München
- Dachs, Herbert/Gerlich, Peter/Gottweis, Herbert/Kramer, Helmut/Lauber, Volkmar/Müller, Wolfgang C./Talos Emmerich (2006). *Handbuch des Politischen Systems Österreichs*, Wien.
- Dachs, Herbert (2006). *Zwischen Wettbewerb und Konsens: Landtagswahlkämpfe in Österreichs Bundesländern 1945–1970*, Wien/Köln.
- Dalton, Russell J./Wattenberg, Martin P. (2000). *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Countries*, Oxford.
- Deschouwer, Kris (2006). Political Parties as Multi-Level Organizations, in: Richard S. Katz/William Crotty (Hrsg.): *Handbook of Party Politics*, London, S. 291–300.
- Detterbeck, Klaus (2012). *Multi-level Party Politics in Western Europe*, Basingstoke.
- Duverger, Maurice (1954). *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, New York.
- Eder, Nikolaus/Jenny, Marcelo/Müller, Wolfgang C. (2017). Manifesto functions: How party candidates view and use their party’s central policy document, *Electoral Studies* 45, 75–87.
- Eisner, Christian/Kogler, Michael R./Ulrich, Andreas (2019). *Recht der politischen Parteien: Kommentar*, Wien.
- Ennsner, Laurenz (2012). The homogeneity of West European party families: The radical right in comparative perspective, *Party Politics* 18(2), 151–171.
- Ennsner-Jedenastik, Laurenz (2013). Die parteipolitische Besetzung von Spitzenfunktionen in österreichischen Staatsunternehmen: Eine quantitative Analyse, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 42(2), 125–143.
- Fischer, Heinz (1993). Das Liberale Forum als parlamentarische Fraktion: Eine rechtliche und rechtspolitische Betrachtung, *Journal für Rechtspolitik* 1(1), 3–12.
- Fritzl, Martin (2022). Warum Bünde-Mitgliedschaft Steuern spart, <https://www.diepresse.com/6148730/warum-buende-mitgliedschaft-steuern-spart> (13.10.2022).
- Goodin, Robert E. (2004). Representing Diversity, *British Journal of Political Science* 34(3), 453–468.

- Hazan, Reuven Y./Rahat, Gideon (2010). *Democracy within Parties: Candidate Selection Methods and their Political Consequences*, Oxford.
- Hloušek, Vít/Kopeček, Lubomír/Vodová, Petra (2020). *The rise of entrepreneurial parties in European politics*, London.
- Höbelt, Lothar (2000). Parteien und Fraktionen im cisleithanischen Reichsrat, in: Helmut Rumpler/Peter Urbanitsch (Hrsg.): *Die Habsburgermonarchie: Verfassung und Parlamentarismus*, Wien, S. 895–1006.
- Ignazi, Piero (2017). *Party and Democracy: The Uneven Road to Party Legitimacy*, Oxford.
- Jenny, Marcelo (2013). Austria: Regional Elections in the Shadow of National Politics, in: Régis Dandoy/Arjan Schakel (Hrsg.): *Regional and National Elections in Western Europe*, London, S. 27–46.
- Jenny, Marcelo (2018). Austria: tradition and innovation in legislative candidate selection, in: Xavier Collier et al. (Hrsg.): *The Selection of Politicians in Times of Crisis*, Abingdon, S. 31–48.
- Jenny, Marcelo/Müller, Wolfgang C. (2021). Individual Talent, Official Functions, and Party Size, in: Hanna Bäck et al. (Hrsg.): *The Politics of Legislative Debates*, S. 152–174.
- Jungherr, Andreas/Rivero, Gonzalo/Gayo-Avello, Daniel (2020). *Retooling Politics: How Digital Media are Shaping Democracy*, Cambridge.
- Katz, Richard S./Mair, Peter (Hrsg.) (1992). *Party Organizations: A Data Handbook on Party Organization in Western Democracies, 1960–90*, London.
- Katz, Richard S./Crotty, William (2006). *Handbook of Party Politics*, London.
- Katz, Richard S. (2020). Political parties, in: Daniele Caramani (Hrsg.): *Comparative Politics*, 5. Auflage, Oxford, S. 213–230.
- Kelsen, Hans (1929). *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 2. Auflage, Tübingen.
- Koß, Michael (2018). How legislative democracy creates political parties, *Comparative Politics* 51(1), 61–79.
- Kostelka, Peter (1983). Politische Parteien in der österreichischen Rechtsordnung, in: Oswin Martinek et al. (Hrsg.): *Arbeitsrecht und soziale Grundrechte: Festschrift Hans Floretta 60. Geburtstag*, Wien, S. 37–59.
- Kratky, Gerhard (2009). *Das Experiment einer Parteigründung: das Liberale Forum im Rückblick*, Innsbruck.
- Laakso, Markku/Taagepera, Rein (1979). Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe, *Comparative Political Studies* 12(1), 3–27.
- Luther, Kurt R. (1997). Die Freiheitlichen, in: Herbert Dachs et al. (Hrsg.): *Handbuch des politischen Systems Österreichs: Die Zweite Republik*, Wien, S. 286–303.
- Luther, Kurt R. (1999). Must what goes up always come down: Of pillars and arches in Austria's political architecture, in: Kurt R. Luther/Kris Deschouwer (Hrsg.): *Party Elites in Divided Societies: Political Parties in Consociational Democracy*, London, S. 43–73.

- Mair, Peter/Mudde, Cas (1998). The party family and its study, *Annual Review of Political Science* 1, 211–229.
- McCormick, John/Hague, Rod/Harrop, Martin (2019). *Comparative Government and Politics: An Introduction*, London.
- Müller, Andreas T. (2018). Recht auf (nachträglichen) Klubzusammenschluss und freies Mandat, *Journal für Rechtspolitik* 26(1), 49–65.
- Müller, Wolfgang C. (1988). Patronage im österreichischen Parteiensystem: Theoretische Überlegungen und empirische Befunde, in: Anton Pelinka/Fritz Plasser (Hrsg.): *Das österreichische Parteiensystem*, Wien, S. 457–487.
- Müller, Wolfgang C. (1992). Austria (1945–1990), in: Richard S. Katz/Peter Mair (Hrsg.): *Party Organizations: A Data Handbook on Party Organization in Western Democracies, 1960–90*, London, S. 21–120.
- Müller, Wolfgang C. (1994). The Development of Austrian Party Organizations in the Post-War Period, in: Richard S. Katz/Peter Mair (Hrsg.): *How Parties Organize: Adaptation and Change in Party Organizations in Western Democracies*, London 1994, S. 51–79.
- Müller, Wolfgang C. (1996). Die Organisation der SPÖ, 1945–1995, in: Wolfgang Madert-haner/Wolfgang C. Müller (Hrsg.): *Die Organisation der österreichischen Sozialdemokratie 1889–1995*, Wien, S. 195–346.
- Müller, Wolfgang C. (2000). Political parties in parliamentary democracies: Making delegation and accountability work, *European Journal of Political Research* 37(3), 309–333.
- Müller, Wolfgang C. (2006). Party patronage and party colonization of the state, in: Richard S. Katz/William Crotty (Hrsg.): *Handbook of Party Politics*, London, S. 189–195.
- Müller, Wolfgang C. (2007). Political institutions and linkage strategies, in: Herbert Kitschelt/Steven I. Wilkinson (Hrsg.): *Patrons, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, Cambridge, S. 251–275.
- Müller, Wolfgang C./Steininger, Barbara (1994). Party Organization and Party Competitiveness: The Case of the Austrian People's Party 1945–1992, *European Journal of Political Research* 26(1), 1–29.
- Müller, Wolfgang C./Jenny, Marcelo (2004). „Business as usual“ mit getauschten Rollen oder Konflikt-statt Konsensdemokratie? Parlamentarische Beziehungen unter der ÖVP-FPÖ-Koalition, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 33(3), 309–326.
- Müller, Wolfgang C./Plasser, Fritz/Ulram, Peter A. (2004). Party Responses to the Erosion of Voter Loyalties in Austria, in: Peter Mair et al. (Hrsg.): *Political parties and electoral change: party responses to electoral markets*, London, S. 145–178.
- Müller, Wolfgang C./Saalfeld, Thomas (1997). *Members of Parliament in Western Europe: Roles and Behaviour*, London.
- Panbianco, Angelo (1988). *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge.
- Przeworski, Adam (2009a). Conquered or Granted? A History of Suffrage Extensions, *British Journal of Political Science* 39(2), 291–321.

- Przeworski, Adam (2009b) Constraints and Choices: Electoral Participation in Historical Perspective, *Comparative Political Studies* 42(1), 4–30.
- Raschauer, Bernhard (1988). Die Rechtsstellung politischer Parteien, in: Anton Pelinka/Fritz Plasser (Hrsg.): *Das österreichische Parteiensystem*, Wien, S. 557–567.
- Rehfeld, Andrew (2011). The concepts of representation, *American Political Science Review* 105(3), 631–641.
- Sartori, Giovanni (1976). *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Cambridge.
- Scarrow, Susan (2000). Parties without members: Party organization in a changing electoral environment, in: Russell J. Dalton/Martin Wattenberg (Hrsg.). *Parties without Partisans: Partisan Change in Advanced Industrial Democracies*, New York, S. 79–101.
- Scarrow, Susan (2014). *Beyond Party Members: Changing Approaches to Partisan Mobilization*, Oxford.
- Schaden, Michael (1983). Parteien und Rechtsordnung, in: Peter Gerlich/Wolfgang C. Müller (Hrsg.): *Zwischen Koalition und Konkurrenz: Österreichs Parteien seit 1945*, Wien, S. 225–247.
- Scheffbeck, Günther (2006). Das Parlament, in: Herbert Dachs et al. (Hrsg.): *Politik in Österreich: Das Handbuch*, Wien, S. 139–167.
- Seyd, Patrick/Whiteley, Paul (1992). *Labour's Grass Roots: The Politics of Party Membership*, Oxford.
- Stelzer, Manfred (2007). Akzeptanz oder Inkorporation – Zur Einbindung der politischen Parteien in die österreichische Rechtsordnung, *Österreichische Juristen-Zeitung* 20, 807–817.
- Stelzer, Manfred (2016). Die Neuregelung der Parteienfinanzierung in Österreich, in: Sebastian Bukow et al. (Hrsg.): *Parteien in Staat und Gesellschaft: Zum Verhältnis von Parteienstaat und Parteiendemokratie*, Wiesbaden, S. 131–147.
- Strøm, Kaare (1990). A Behavioral Theory of Political Parties, *American Journal of Political Science* 34(2), 565–598.
- Tálos, Emmerich/Dachs, Herbert/Hanisch, Ernst/Staudinger, Anton (1995). *Handbuch des politischen Systems Österreichs: Erste Republik 1918–1938*, Wien.
- Treib, Oliver (2012). Party patronage in Austria: From reward to control, in: Petr Kopecky et al. (Hrsg.): *Party patronage and party government in European democracies*, Oxford, S. 31–51.
- Urban, Walter/Zeidner, Eva (1983). Vom Umfang und Nutzen der Parteimitgliedschaft, in: Peter Gerlich/Wolfgang C. Müller (Hrsg.): *Zwischen Koalition und Konkurrenz: Österreichs Parteien seit 1945*, Wien, S. 151–172.
- van Biezen, Ingrid (2004). Political parties as public utilities, *Party Politics* 10(6), 701–722.
- van Biezen, Ingrid (2012). Constitutionalizing party democracy: the constitutive codification of political parties in post-war Europe, *British Journal of Political Science* 42(1), 187–212.

- van Biezen, Ingrid/Mair, Peter/Poguntke, Thomas (2012). Going, going,... gone? The decline of party membership in contemporary Europe, *European Journal of Political Research* 51(1), 24–56.
- Vieira, Mónica Brito (Hrsg.) (2017). Reclaiming representation: contemporary advances in the theory of political representation, Abingdon.
- von Beyme, Klaus (1984). Parteien in westlichen Demokratien, München.
- von Beyme, Klaus (1999). Die parlamentarische Demokratie: Entstehung und Funktionsweise 1789–1999, Opladen.
- Weber, Max (1922). *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen.
- Whiteley, Paul/Seyd, Patrick/Richardson, Jeremy (1994). *True blues: The politics of Conservative Party membership*, Oxford.

Tipps

Casal Bértoa, Fernando (2022). The database of WHO governs in Europe and beyond, <https://whogoverns.eu/> (11.10.2022). Datenbank zu Parteiensystemen in 48 Demokratien (1848-2020).

Übungsfragen

- Wie lassen sich die Begriffe „Partei“ und „Parteiensystem“ definieren?
- Was unterscheidet eine Partei von einer Interessensvertretung?
- Was sind intern entstandene Parteien? Erläutern Sie zwei Beispiele.
- Welche vier Funktionen sollen Parteien erfüllen? Erklären Sie zwei davon näher.
- Beschreiben Sie die Herausforderungen neuer Wahlparteien.
- Wie funktioniert die staatliche Parteienförderung in Österreich?
- An welcher Organisation orientiert sich die übliche Struktur von Parteiorganisationen?
- Erläutern Sie die Anreize für eine Parteimitgliedschaft.
- Inwiefern unterscheidet sich die Parteimitgliedschaft bei der ÖVP im Vergleich zu anderen Parteien?
- Welche Aspekte stellen künftige Herausforderungen für Parteien und Parteiensysteme dar?

Medien und Politik – ein Geben und ein Nehmen

Josef Trappel

Zusammenfassung

- ✓ Österreichs Medien sind Teil des zentraleuropäischen und deutschsprachigen Raums.
- ✓ Sie zeichnen sich durch einen hohen Grad an Marktmachtkonzentration in wenigen Händen sowie durch die dominierende Stellung des öffentlich-rechtlichen Veranstalters ORF aus.
- ✓ Medien und Politik sind traditionell eng verflochten, was die medienpolitischen Spielräume beschränkt.
- ✓ Die Mediennutzung weist im internationalen Vergleich eine nur schleppende Akzeptanz digitaler Medien und eine relativ hohe Akzeptanz von Fernsehen und gedruckter Zeitungen auf.
- ✓ Ökonomische Verwerfungen aufgrund veränderter Nutzungsgewohnheiten und das tendenziell abnehmende Vertrauen der Menschen in die Medien fordern die Branche heraus.

1. Einleitung

Ohne Medien hätte die jüngere Zeitgeschichte Österreichs ein ganz anderes politisches Gesicht. Da war im Mai 2019 der damalige Vize-Kanzler Heinz-Christian Strache auf einem Video in einer Finca auf Ibiza in wenig vorteilhafter Pose auf allen Medienkanälen zu sehen – bekannt gemacht durch die *Süddeutsche Zeitung* und die Zeitschrift *Falter* aus Wien. In der Folge trat Strache von allen politischen Ämtern zurück, die Regierungskoalition zwischen der FPÖ und der ÖVP unter Bundeskanzler Sebastian Kurz zerbrach. Zwei Jahre später war die Reihe an Sebastian Kurz selbst, den Rücktritt von allen politischen Ämtern zu erklären. Nach Neuwahlen im Herbst 2019 hatte die türkise ÖVP eine Koalition mit den GRÜNEN gebildet. Um Medienangelegenheiten kümmerte sich gemäß der Geschäftsordnung der Regierung der Bundeskanzler Kurz selbst. Zum politischen Verhängnis wurden ihm nicht zuletzt die Verbindungen zu der Tageszeitung *Österreich*, die er mit umfangreichen Werbeschaltungen der Regierung bedachte.

Das Phänomen ist nicht auf Österreich beschränkt. In den Nachbarländern Ungarn, Tschechien und Slowenien herrscht wenig Distanz zwischen der Regierung und den

Medien des Landes. In Ungarn erklärte Ministerpräsident und Regierungschef Viktor Orbán 2018 per Dekret die *Mitteuropäische Presse- und Medien-Stiftung*, in der 480 regierungstreue Medien zusammengefasst sind, zu einer Angelegenheit von nationaler strategischer Bedeutung (*Neue Zürcher Zeitung* 10.12.2018). In Tschechien gelten die zwei größten Tageszeitungen *Mladá fronta Dnes* und *Lidové noviny* als Instrumente der politischen Agenda des Ministerpräsidenten Andrej Babiš (2017–2021), zu dessen Mischkonzern *Agrofert* die beiden Zeitungen gehören (Motal 2021, 782).

Und das Phänomen ist nicht neu. 1994 machten die Wählerinnen und Wähler die Partei *Forza Italia* zur stärksten politischen Kraft Italiens und den „cleveren Selfmade-man“ Silvio Berlusconi (Muzik 1989, 159) zum ersten Mal zum Ministerpräsidenten. Zu diesem politischen Erfolg hat nicht zuletzt die Unterstützung durch sein umfangreiches „fast unüberschaubar gewordenes“ Firmenimperium *Fininvest* beigetragen, zu dem damals die Fernsehsender *Canale Cinque*, *Italia Uno*, *Rete Quattro*, die Tageszeitung *Il Giornale* sowie der Buchverlag *Mondadori* gehörten (Baukloh/Wittmaack 2003, 267–269). Durch seine Wahl erlangte Berlusconi indirekt auch bestimmenden Einfluss auf das öffentliche Fernsehen *Radiotelevisione italiana* (RAI).

Derart enge Verflechtungen zwischen Politik und Medien widersprechen im Grundsatz der Rollenverteilung von Akteuren in demokratischen Rechtsstaaten. Diese Rollenverteilung besteht aus einem Sozialvertrag, abgeleitet aus dem durch den Staat garantierten Menschenrecht der freien Meinungsäußerung (Art 10 Europäische Menschenrechtskonvention, Europarat 1950; Art 18 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Vereinte Nationen 1948; Art 11 Charta der Grundrechte der Europäischen Union 2000). Dieser ungeschriebene Sozialvertrag verpflichtet die Staaten, die Medienfreiheit zu respektieren, gleichzeitig verpflichten sich die Medien, die Staatsbürger*innen durch ihre Leistungen zur demokratischen Teilhabe zu befähigen (Strömbäck 2005, 332). In erster Linie betrifft dies die Informationsleistung, um Wähler*innen mit relevanten Informationen auszustatten, die informierte, also gute Wahlentscheidungen erlauben. Curran (2011, 63–83) weist darauf hin, dass auch Unterhaltung in den Medien einen politischen Charakter aufweist, oder zumindest aufweisen kann. Unterhaltung transportiere Identität, aber auch gesellschaftliche Normen und Werte und sei daher hochpolitisch. Beide, Informations- und Unterhaltungsmedien, tragen also grundlegend dazu bei, politisches Handeln nach demokratischen Regeln zu ermöglichen.

Aufgrund dieses ungeschriebenen Sozialvertrages übernehmen Medien Verantwortung und üben Macht aus. In der Literatur und im politischen Diskurs werden die Medien häufig als vierte Gewalt bezeichnet (High Level Group on Media Freedom and Pluralism 2013; Voltmer 2008). Eine genauere Betrachtung dieser Zuschreibung wirft allerdings Fragen auf. So spielt die vierte Gewalt auf eine Ausdehnung der Gewaltenteilung zwischen Legislative, Exekutive und Judikative an. Im Gegensatz zu diesen drei Gewalten sind die Medien aber weder demokratisch legitimiert noch sind Mediennut-

zer*innen Rechtsunterworfenen und für die Entscheidungen innerhalb von Medienorganisationen gilt kein Transparenz- und Legitimationsgebot. Ebenso wenig eignet sich die Metapher des vierten Standes („fourth estate“) für die angemessene Beschreibung der Rolle der Medien in einem Rechtsstaat. Medien stehen keineswegs gleichwertig neben Adel, Klerus und dem gemeinen Volk, entlehnt aus einem längst überholten angelsächsischen und französischen Staatsverständnis. Die Verwendung dieser Begrifflichkeit erzeugt ein rundweg falsches, ja „irreführendes“ Bild (Burkart 2021, 133). Die Medien sind keine Staatsmacht, sondern „sie dienen der *Kritik und Kontrolle staatlicher Macht*“ (Beck 2018, 383, Hervorhebung im Original).

Die Begrifflichkeit ändert freilich nichts an der Tatsache, dass Medien einflussreiche und mächtige Akteure des öffentlichen und politischen Lebens darstellen. Schon durch ihre Kontrollfunktion sind sie in der Lage, politische Entscheidungen zu beeinflussen, zu befördern oder auch ganz zu verhindern: „Bereits die Publikation allein (oder die Angst vor einer Veröffentlichung) kann zu einer Verhaltensänderung von Machteinhabern führen, weil sie Reputationsverlust oder auch potenzielle Sanktionen durch entsprechende Gremien (Verurteilung, Abwahl etc.) befürchten“ (Burkart 2021, 133).

Übertragen auf eine Zeitachse erscheint die Annahme gut begründet, dass die Medien zunehmend an Einfluss auf verschiedene Bereiche des gesellschaftlichen Lebens gewinnen, nicht nur auf die Politik, sondern auch auf Bereiche wie Sport, Wirtschaft, Kirche und Kultur. Die Logik der Medien (Altheide/Snow 1979) breitet sich aus, was in der Literatur unter dem Begriff der Mediatisierung (oder Medialisierung) diskutiert wird (Imhof 2006; Lundby 2009). Darunter ist ein Prozess zu verstehen, in dem öffentliche Kommunikation und der mediale Diskurs über gesellschaftliches Handeln ständig an Bedeutung gewinnen.

Angesichts ihrer zentralen Position im politischen Institutionengefüge besteht also hinreichend Anlass, sich mit den Ausprägungen der Akteursgruppe Medien näher auseinanderzusetzen. Was ist aber nun unter Medien zu verstehen?

Der Medienbegriff umfasst in einer ersten Näherung einen bunten Strauß zugeschriebener Bedeutungen. So gilt Sprache als Medium erster Ordnung (keine technische Vermittlung erforderlich), die Presse als Medium zweiter Ordnung (für die Herstellung sind technische Vorkehrungen erforderlich, Druckmaschinen, Zustellung) und leitungsgebundene Medien als Medien dritter Ordnung, weil sie sowohl auf der Seite der Herstellung als auch auf der Seite der Rezeption technische Vorkehrungen (Empfangsgeräte, Computer) erfordern. Medien zweiter und dritter Ordnung werden auch als Massenmedien bezeichnet.

Während der Begriff der Massenmedien einst auf „Einrichtungen der Gesellschaft [...], die sich zur Verbreitung von Kommunikation technischer Mittel der Vervielfältigung bedienen“ (Luhmann 1996, 10), beschränkt war, nimmt ein zeitgemäßes Verständnis den institutionellen Charakter von Massenmedien ebenso in den Blick und

erfasst den gesamten Prozess entlang der einschlägigen Wertschöpfungskette. Massenmedien überwinden räumliche und zeitliche Distanzen unter Einsatz von Technologie, sie weisen einen hohen Grad an Einseitigkeit (Sender*in – Empfänger*in) auf, sie schließen niemanden a priori von der Nutzung aus, sie erzeugen Inhalte in industrieller Masseproduktion und sie sind auf Dauer angelegt.

Definition

„Massenmedien sind auf Dauer angelegte institutionalisierte Handlungszusammenhänge, die sich komplexer Kommunikationskanäle und -techniken bedienen und in großbetrieblich-industriellen Organisationsformen nach bestimmten Regeln und Routinen für die Gesellschaft bedeutungsvolle Funktionen für die öffentliche Kommunikation erbringen“ (Trappel 2007, 32).

Nicht zuletzt durch ihre massenhafte Nutzung stellt sich die Frage, ob nun digitale Kommunikationsplattformen („social media“) als Massenmedien zu betrachten sind. Zweifellos sind diese Plattformen auf Dauer angelegt, institutionalisiert, großbetrieblich, technisch vermittelt und bedeutungsvoll, wie etwa die Verwendung von *Twitter* als bevorzugter öffentlicher Kommunikationskanal des US-amerikanischen Präsidenten Donald Trump (2017–2021) belegt. Was digitale Plattformen in der Regel von redaktionellen Massenmedien unterscheidet, ist ihr Verzicht auf die eigenständige Herstellung von publizistischen Inhalten. Vielmehr erzeugen die User*innen die Inhalte, die dann von den Plattformen algorithmisch gefiltert an andere User*innen weitergegeben beziehungsweise freigegeben werden. Mark Zuckerberg, CEO von Metaverse (umfasst u.a. *Facebook*, *WhatsApp*, *Instagram*), stellte sich ursprünglich auf den Standpunkt, seine Plattformdienste seien lediglich technische Einrichtungen zur Durchleitung von Inhalten. Er hat seine Position aber unterdessen geändert und erkannte in dem Kongress-Hearing im April 2018 auch eine inhaltliche Verantwortung für seine Dienstleistungen an.

Eine solche Verantwortung erfasst zumindest jene Inhalte, die strafrechtlich unzulässig sind (z.B. Verhetzung, Verleumdung, Beleidigung), aber auch gewaltverherrlichende, misogyne, rassistische, pornographische und auf andere Art herabwürdigende Inhalte. Zumindest in groben Fällen greifen digitale Kommunikationsplattformen in die Inhalte ein, löschen oder blockieren sie und übernehmen so basale redaktionelle Aufgaben. Auch wenn die digitalen Kommunikationsplattformen das Gefälle zwischen jenen, die Inhalte herstellen und verbreiten, und jenen, die solche Inhalte rezipieren, abgeflacht haben, so gelten sie dennoch als Massenmedien, wenn auch nicht als klassische redaktionelle Medien wie Radio, Fernsehen, Presse und Online-Medien.

Von der Definition zumindest teilweise erfasst sind auch jene redaktionsungebundenen Formen internetbasierter öffentlicher Kommunikation, die ausschließlich den Ver-

breitungsweg Internet benutzen. Als redaktionsungebunden gelten jene Medien, deren Inhalte nicht von einer Redaktion hergestellt werden, in der journalistische Professionalitätsprinzipien (z.B. Redaktionsstatut, Chefredaktion, Qualitätssicherung, Ausbildung) zur Anwendung kommen. Dazu zählen etwa YouTuber ebenso wie Influencer auf anderen digitalen Kanälen, die sich mit Fragen oder Ereignissen des öffentlichen Lebens befassen. Solche oft unkonventionellen Formen der Nachrichtenverarbeitung sind vor allem in jüngeren Bevölkerungsgruppen beliebt. Allerdings genügen viele solche Dienste nicht der definitorischen Anforderung der Dauerhaftigkeit.

Redaktionsgebundene gleichwohl wie redaktionsungebundene Massenmedien sind neben ihrer publizistischen Charakteristik auch wirtschaftliche Subjekte. Meist als Unternehmen organisiert, unterliegen sie – jedenfalls in den westlichen Ländern – der marktwirtschaftlich-kapitalistischen Ordnung ebenso wie deren Zwängen. In der Regel über Erlöse aus dem Verkauf oder der Nutzung von Inhalten sowie durch den Verkauf der so generierten Kontakte an die werbungtreibende Wirtschaft finanziert, weist die Ökonomie der Massenmedien dualen Charakter auf zweiseitigen Märkten auf (Dewenter/Rösch 2015; Kiefer/Steininger 2014). Metaphorisch sind Medien daher Diener zweier Herren, was Herbert J. Altschull mit seinem „second law of journalism“ auf den Punkt bringt: „The content of the news media always reflects the interests of those who finance the press“ (Altschull 1995, 440).

Die ökonomische Verfasstheit der Medien ruft neben inhaltlichen Einschränkungen auch handfeste Zwänge hervor. Fixkostendegression, Netzwerkeffekte, Skalen- und Verbundeffekte sowie die fortschreitende Konvergenz sind ursächlich für den Zusammenschluss von Medienunternehmen oder deren Ausscheiden aus dem Markt (Noam 2016). Die resultierende Medieneigentumskonzentration zieht nicht nur den Wettbewerb zwischen immer weniger, dafür aber immer größeren Unternehmen in Mitleidenenschaft, sondern vermindert auch die publizistische Vielfalt. Was bei den redaktionsgebundenen Medien mehrere Jahrzehnte in Anspruch genommen hat, vollzog sich bei den redaktionsungebundenen digitalen Kommunikationsplattformen innerhalb weniger Jahre: die Ausbildung und Dominanz von genreübergreifenden Oligopolen und Monopolen. Die als GAFAM bezeichnete digitale Medienindustrie (zusammengesetzt aus *Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft*) dominiert nach Belieben den globalen Wettbewerb der Kommunikationsplattformen und hebt den Grad an Markt- und Eigentumskonzentration der Medienbranche auf ein historisch beispielloses Niveau.

Eine Besonderheit im Hinblick auf die Institutionalisierung stellen öffentlich-rechtliche Medien („public service media“, PSM) dar, die gesetzlich eingerichtet und in aller Regel auch öffentlich finanziert sind (Gebührenfinanzierung). In manchen Ländern sind PSM von der Finanzierung durch Werbung ausgeschlossen (u.a. Großbritannien, Norwegen, Schweden), andere Länder sehen eine Mischfinanzierung aus Gebühren und Werbeeinnahmen vor (Österreich, Schweiz, Australien, Belgien, Finnland, Italien,

Niederlande, Portugal) (van den Bulck et al. 2018). Im Gegensatz zu privaten Medienunternehmen haben PSM einen gesetzlich festgelegten Auftrag zu erfüllen. Sie handeln redaktionell unabhängig vom Staat und auf eigene Verantwortung. Sie sind also keine Staatsmedien.

2. Gegenwärtige Situation

Die österreichische Medienstruktur weist vier Gruppen von Akteuren auf: nationale und regionale Tageszeitungsverlage, kleinere und mittelgroße private Fernseh- und Radioveranstalter, den *ORF* und eine Vielzahl von Kleinmedien. Diese Unterscheidung bildet sich sowohl in ökonomischer Hinsicht ab als auch bei der Mediennutzung. Eine eigenständige und unabhängige Gruppe von Online-Medien hat sich in Österreich bisher nicht entwickelt.

Die Gruppe der Tageszeitungsverlage ist klein, aber bedeutsam. Sie zerfällt einerseits in nationale und regionale Zeitungen, andererseits in sogenannte Qualitäts- und Boulevardzeitungen. Beide Unterscheidungen sind nicht ganz trennscharf. Zum einen erscheint zum Beispiel die *Kronen Zeitung* als nationale Zeitung in fast allen Bundesländern in einer Regionalausgabe. Die *Salzburger Nachrichten* wiederum sind eine Regionalzeitung mit nationalem Anspruch, der durch eine ausgebauten Redaktion in Wien eingelöst wird. Zum anderen lassen sich nicht alle österreichischen Zeitungen eindeutig als Qualitäts- oder Boulevardzeitungen qualifizieren. Erstere zeichnen sich durch eine faktenbasierte, nüchterne, textlastige und generell ausführlichere Berichterstattung in den klassischen Ressorts Außenpolitik, Innenpolitik, Wirtschaft, Kultur, Sport und einem kleinen Anteil an vermischten Meldungen („Human Interest“) aus. Boulevardmedien hingegen berichten kürzer und emotionaler, konzentrieren sich oft auf Personen und Schicksale, setzen diese großflächig ins Bild und pflegen generell einen mehr an Sensation als an der Aufklärung von Hintergründen orientierten Journalismus-Stil.

Als nationale Qualitätszeitungen können die *Presse*, der *Standard*, und die *Wiener Zeitung* gelten. Sie haben alle ihren Redaktionssitz in Wien und vertreiben dort auch den Großteil der Auflage. Die Zeitungsexemplare sind aber österreichweit erhältlich. Die *Presse* erscheint (mit Unterbrechungen) seit 1884 und steht im Eigentum der Styria Media Group mit Sitz in Graz. Die Tageszeitung *Der Standard* wurde 1988 von dem Journalisten Oscar Bronner gegründet, der bis heute über seine Familienstiftung die Zeitung besitzt. In den drei Jahrzehnten seines Bestehens haben auch die Axel Springer AG sowie der Verlag der *Süddeutschen Zeitung* während mehrerer Jahre Anteile an der Zeitung besessen. Die *Wiener Zeitung* gilt als älteste, noch erscheinende Tageszeitung der Welt (gegründet 1703) und steht im Eigentum der Republik Österreich. Diese ungewöhnlichen Eigentumsverhältnisse haben die Redaktion veranlasst, die eigene

Unabhängigkeit durch ein Redaktionsstatut abzusichern. Die *Wiener Zeitung* vertreibt nach eigenen Angaben rund 10.000 Stück pro Tag, was eine zu kleine Basis für einen ökonomischen Zeitungsbetrieb darstellt. Als Amtsblatt profitiert die Zeitung von der Querfinanzierung durch kostenpflichtige amtliche Einschaltungen.

Zur Gruppe der nationalen Boulevardzeitungen zählen die *Kronen Zeitung* und der *Kurier* sowie die Gratiszeitungen *Österreich* und *Heute*. Die *Kronen Zeitung* wurde 1959 von Hans Dichand (geb. 1921) gegründet, der die Zeitung in Doppelfunktion als Chefredakteur und Verleger rasch zu der mit Abstand größten Zeitung Österreichs machte und diese bis zu seinem Tod 2010 auch operativ führte. Die Zeitung erscheint im Kleinformat und hat ihren Redaktionssitz in Wien Heiligenstadt, in einer eher unansehnlichen Industriegegend. 1987 verkaufte Dichand knapp die Hälfte der Anteile an die deutsche Funke-Gruppe (chem. *Westdeutsche Allgemeine Zeitung*, WAZ), die bis heute Anteile hält, die Hälfte davon aber 2018 an den österreichischen Immobilienunternehmer René Benko verkauft hat. Der *Kurier* bewegt sich inhaltlich an der Grenze zwischen Qualitäts- und Boulevardmedium. Die Eigentumsverhältnisse sind vergleichsweise komplex. Bestimmende Eigentümer sind die Bankengruppe Raiffeisen und ebenfalls die deutsche Funke-Gruppe (wieder zusammen mit René Benko). *Kronen Zeitung* und *Kurier* betreiben gemeinsam den Verlag *Mediaprint*, der das Druck-, Logistik- und Anzeigengeschäft für beide Zeitungen betreibt. Die Tageszeitung *Österreich* wurde von den Brüdern Helmuth und Wolfgang Fellner 2006 als Konkurrenzprodukt zur *Kronen Zeitung* gegründet und seither zu einem Multimedia-Format unter der Marke *oe24*, einschließlich eines Online-Fernsehkkanals, ausgebaut. Der weitaus größte Teil der Print-Auflage wird über Entnahmeboxen im östlichen Teil Österreichs kostenlos verteilt, ein kleiner Teil auch im Abonnement verkauft. Zur Gänze über solche Entnahmeboxen wird seit 2004 die Gratiszeitung *Heute* verteilt, deren Eigentümerstruktur nie vollständig offengelegt wurde. Zu den Eigentümerinnen zählt auch die Chefredakteurin Eva Dichand, die mit dem Sohn des Gründers der *Kronen Zeitung* und aktuellen Chefredakteur, Christoph Dichand, verheiratet ist. Seit 2006 ist der Schweizer Verlag *TX Group* (chem. *Tamedia*, *Tages-Anzeiger*) zu einem Viertel an der Zeitung und zu 51 Prozent an der Online-Variante *Heute.at* beteiligt. Auch *Heute* wird nur in den östlichen Landesteilen verteilt.

Die regionalen Qualitätszeitungen haben die österreichischen Bundesländer untereinander aufgeteilt, was den Zeitungswettbewerb auf regionaler Ebene (mit Ausnahme des Großraums Wien) praktisch eliminiert hat. In Niederösterreich und im Burgenland erscheint keine eigene regionale Tageszeitung. Die Styria Group betreibt neben der *Presse* in Wien auch die auflagenstarke *Kleine Zeitung* in Kärnten und in der Steiermark. Hinter diesem Verlag steht als Eigentümerin die Katholische Medien Verein Privatstiftung (chem. Katholischer Pressverein der Diözese Graz-Seckau). In Linz betreibt das eigentümergeführte Medienhaus Wimmer (Familie Cuturi) die 1945 gegründeten *Oberösterreichischen Nachrichten*. In diesem Bundesland erscheint auch die letzte ver-

bliebene Parteizeitung der ÖVP, das *Oberösterreichische Volksblatt*. Aufgrund der bescheidenen Auflage stellt das *Volksblatt* für den regionalen Marktführer keinen nennenswerten Wettbewerber dar.

Auch in den drei westlichen Bundesländern Salzburg, Tirol und Vorarlberg dominiert je eine eigentümergeführte Tageszeitung den regionalen Markt. Die *Salzburger Nachrichten* (SN) konkurrieren lediglich mit der Regionalausgabe der *Kronen Zeitung*. Die SN wurden 1945 mit Zustimmung der US-amerikanischen Armee gegründet und seither von der Familie Dasch betrieben. Im Druckzentrum an der Salzburger Peripherie teilen sich die beiden Konkurrenten die Kapazität. In Innsbruck betreibt der Schlüsselverlag (*Moser Medienholding*) die seit 1945 bestehende *Tiroler Tageszeitung* (TT). Daneben erscheint in Tirol auch noch eine kostenlose Kompaktausgabe der TT. Ebenfalls seit 1945 erscheint in Vorarlberg die Tageszeitung *Vorarlberger Nachrichten*, die von der Familie Russ geführt wird. Der Russmedia Verlag betreibt daneben noch die Zweitzeitung *Neue Vorarlberger Tageszeitung*, die aber keine relevante Marktgröße aufweist. In diesem westlichsten Bundesland spielt selbst die sonst auch regional gut verankerte *Kronen Zeitung* keine wettbewerbliche Rolle – Vorarlberg ist publizistisch praktisch zur Gänze in der Hand der Familie Russ.

Tab. 1 Verkaufte Auflage der österreichischen Tageszeitungen

Zeitungstitel	2011	2021	Veränderung (in Prozent)
Kronen Zeitung	796.174	639.330	-19,7
Kleine Zeitung	277.445	276.150	-0,5
Kurier	145.355	114.019	-21,6
Oberösterreichische Nachrichten	104.745	104.077	-0,6
Tiroler Tageszeitung	84.560	72.832	-13,9
Salzburger Nachrichten	66.621	70.016	5,1
Die Presse	63.344	66.670	5,3
Der Standard	64.069	54.363	-15,1
Vorarlberger Nachrichten	61.217	54.354	-11,2
Neue Vorarlberger Tageszeitung	5.377	6.658	23,8
Wiener Zeitung ¹	k.A.	k.A.	k.A.
Oberösterreichisches Volksblatt ¹	k.A.	k.A.	k.A.

k.A. (keine Angabe); Die Daten geben die Resultate der Erhebungswelle der ersten Jahreshälfte wieder.

¹ Medien nehmen nicht an der Österreichischen Auflagenkontrolle (ÖAK) teil.

Quelle: Österreichische Auflagenkontrolle (2022).

Tab. 2 Druckauflage der österreichischen Gratiszeitungen

Gratiszeitungen	2011	2021	Veränderung (in Prozent)
Heute	587.137	478.651	-18,5
Österreich	427.536	460.419	7,7
TT Kompakt	-	9.392	-

Die Daten geben die Resultate der Erhebungswelle der ersten Jahreshälfte wieder.

Quelle: Österreichische Auflagenkontrolle (2022).

Die Tabellen 1 und 2 geben die Ergebnisse der Österreichischen Auflagenkontrolle (ÖAK) wieder, die zweimal jährlich auf der Grundlage (stichprobengeprüfter) Meldungen der Zeitungshäuser die Auflagenstatistik veröffentlicht. Die Ergebnisse 2011 zeigen, dass 44 Prozent der verkauften Auflage der österreichischen Tageszeitungen alleine auf die *Kronen Zeitung* entfallen, im Jahr 2011 waren das noch 48 Prozent. Die acht kleinsten Tageszeitungen kamen 2021 zusammen auf 37 Prozent der Gesamtauflage aller Zeitungen, die an der Österreichischen Auflagenkontrolle teilnehmen. In dem hier betrachteten Jahrzehnt haben die beiden großen Boulevardzeitungen (*Kronen Zeitung*, *Kurier*) am stärksten an verkaufter Auflage verloren, während die regionalen Zeitungen deutlich weniger Verluste hinnehmen mussten. Zu erklären ist dies einerseits mit einem generellen Trend zu weniger Zeitungslektüre in der Bevölkerung, andererseits mit der starken Marktpositionierung der beiden großen Gratiszeitungen *Heute* und *Österreich*. Jedoch kommen beide 2021 nicht einmal mit ihrer jeweiligen Druckauflage an die verkaufte Auflage der *Kronen Zeitung* heran.

Praktisch alle österreichischen Tageszeitungen, die einen Verkaufspreis aufweisen, erhalten Presseförderung, die der Absicherung der Presse- und Meinungsvielfalt dient. Abgestuft nach ihrer Stellung im Wettbewerb erhalten Tageszeitungen entweder nur einen Sockelbetrag (Vertriebsförderung, auch an marktführenden Zeitungen, gemäß § 6 Presseförderungsgesetz; im Jahr 2021 pro förderungsberechtigtem Zeitungstitel zwischen 160.000 und 201.000 Euro) oder zusätzlich eine besondere Förderung für ihre Leistung zur Erhaltung der regionalen Vielfalt (nach § 8 PresseFG; 2021 pro Titel zwischen 650.000 und 1 Million Euro; RTR).

Trotz dieser Vielfaltsförderungen ist der im internationalen Vergleich sehr kleine österreichische Tageszeitungsmarkt als hoch konzentriert zu klassifizieren, mit ausgeprägter Marktmacht der über die *Mediaprint* verbundenen Titel *Kronen Zeitung* und *Kurier*. Die Marktdominanz hat sich im letzten Jahrzehnt in einem insgesamt rückläufigen Umfeld kaum verkleinert. Im Hinblick auf die Marktvietfalt stuft der „Media Pluralism Monitor“ Österreich als Hochrisikogebiet ein (Seethaler/Beaufort 2021, 12).

Die Struktur des Radio- und Fernsehmarktes in Österreich ist von der Dualität zwischen öffentlichen und privaten Veranstaltern geprägt. Der durch das *ORF*-Gesetz determinierte *Österreichische Rundfunk (ORF)* hat einen Programmauftrag zu erfüllen. Zur Kostendeckung tragen die österreichischen Haushalte, die ein Empfangsgerät besitzen, durch die (verpflichtende) Radio- und Fernsehgebühr bei. 2001 ermöglichte der Gesetzgeber daneben auch die Zulassung von privaten Veranstaltern, die in der Programmgestaltung und Geschäftsführung weitgehend freie Hand haben, aber keine Basisfinanzierung über Haushaltsgebühren erhalten. Ihre Haupteerlösquelle ist die Werbung.

Der *ORF* ist das mit Abstand größte Medium in Österreich und auf den drei wichtigsten Kanälen Hörfunk, Fernsehen und Online präsent, ergänzt durch das weiterhin sehr populäre Nachrichtenmedium Teletext. Der *ORF* erzielt pro Jahr Erlöse von rund einer Milliarde Euro, die sich zu 60 Prozent aus Gebühreneinnahmen, und je zu 20 Prozent aus Werbe- und sonstigen Erlösen zusammensetzen. Der Programmauftrag ist im *ORF*-Gesetz (*ORF-G*) festgeschrieben, das den *ORF* ermächtigt, seine Leistungen in den drei genannten Vertriebskanälen und im Teletext anzubieten, ihm gleichzeitig aber enge Schranken für die Tätigkeit in den digitalen Kommunikationsplattformen auferlegt. Das *ORF*-Gesetz legt als Organisationsform eine Stiftung fest, in deren oberstem Entscheidungsgremium (Stiftungsrat, 35 Mitglieder) Vertreter*innen der Bundesregierung, der im Nationalrat vertretenen Parteien, der Bundesländer, des Betriebsrates sowie des *ORF* Publikumsrates vertreten sind (§ 20 *ORF-G*). Sie wählen (und entlassen) den*die Generaldirektor*in für eine fünfjährige Funktionsperiode, in der die gewählte Person aufgrund ihrer Bestellung und im Rahmen der ihr übertragenen Geschäftsführung unabhängig entscheiden kann. Der *ORF* ist gesetzlich verpflichtet, Landesstudios zu betreiben. Inhaltlich haben seine Programme für die „umfassende Information der Allgemeinheit über alle wichtigen politischen, sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und sportlichen Fragen“ zu sorgen, und dabei alle Altersgruppen, Menschen mit Behinderungen, Familien, Kinder und Jugendliche, die Gleichberechtigung von Frauen und Männern sowie Kirchen und Religionsgemeinschaften angemessen zu berücksichtigen (§ 4 *ORF-G*). Neben Information ist der *ORF* auch dazu verpflichtet, Unterhaltung und Kultur anzubieten.

Der Markt des privaten Fernsehens ist in Österreich noch mehr konzentriert als jener der Tageszeitungen. Gerade zwei Veranstalter stehen mit dem *ORF* im Wettbewerb, *Puls4/ATV* und *ServusTV*. Während *ServusTV* zum *Red Bull Media House*, und damit zum Medienimperium des Österreichers Dietrich Mateschitz zählt, gehört *Puls4/ATV* der deutschen *ProSiebenSat.1*-Gruppe. *ATV* war 2003 als österreichisches Programm gegründet worden, wurde dann aber – mit Billigung der österreichischen Bundeswettbewerbsbehörde – 2017 an *Puls4* und damit an die deutsche Gruppe verkauft. *Puls4* selbst war 2004 als Wiener Stadtsender *Puls TV* gegründet worden, drei Jahre später

übernahm *ProSiebenSat.1* den Sender, der heute auch noch den Informationssender *Puls24* betreibt. Ergänzt wird das Angebot an österreichischem Privatfernsehen durch die nur über die Verbreitungsplattform Internet empfangbaren Veranstalter *KroneTV* (*Kronen Zeitung*), *SchauTV* (*Kurier*) und *oe24TV* (*Österreich*). Ihre Marktanteile sind gering.

Tab. 3 Marktanteile Fernsehen Österreich 2011 und 2021 (Top 10)

Fernsehprogramm	2011 (in Prozent)	2021 (in Prozent)
ORF 2	23	22,1
ORF 1	14	10,2
ZDF (Deutschland)	4	3,9
Servus TV	k.A.	3,7
VOX (Deutschland)	5	3,2
Puls 4	3	3,1
RTL (Deutschland)	7	3,1
ATV	4	3,0
ARD (Deutschland)	3	3,0
ProSieben (Deutschland)	5	2,7

k.A. (keine Angabe); Erwachsene ab 12 Jahren.

Quelle: AGTT/Teletest (2011 & 2021).

Tabelle 3 zeigt, dass der *ORF* mit seinen beiden Hauptprogrammen deutlich die Nutzungszeit des österreichischen Fernsehpublikums dominiert. Zusammengenommen erreicht der *ORF* einen Marktanteil von 32,3 Prozent. Die drei österreichischen Programme *ServusTV*, *Puls4* und *ATV* kommen je über 3,7 Prozent, oder zusammengerechnet 9,8 Prozent, nicht hinaus. Deutlich mehr Sendezeit entfällt auf die deutschen Programme *ZDF* und *RTL*, fast gleich intensiv wird der Sender *ARD* genutzt.

Eine dritte Gruppe bilden jene Fernsehveranstalter in Österreich, die entweder lokal tätig sind, oder sich dem dritten Sektor zurechnen, also dem nichtkommerziellen Fernsehen. Die für die Zulassung zuständige Behörde Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH (RTR) hat mehreren Dutzenden solcher Sender eine Lizenz erteilt, die aber selbst in ihrem Verbreitungsgebiet keine namhaften Marktanteile erzielen können (z.B. *DorfTV*, *gotv*, *Kanal 3*, *Ländle TV*, *LT1*, *Okto*, *RTS*, *Tirol TV*, *TV1*, *W24*). Viele dieser kleinen Sender, aber auch die größeren privaten Veranstalter, erhalten direkte Fördermittel aus unterschiedlichen Fördertöpfen der RTR (Privatrundfunkfonds, Nichtkommerzieller Rundfunkfonds, Digitalisierungsfonds, Fernsehfonds).

Die Struktur der österreichischen Radiolandschaft stellt sich vergleichsweise vielfältig dar. Neben den marktdominanten *ORF*-Programmen *Ö1* (Kultur- und Nachrichtenorientierung), *Ö2* (Regionalprogramm), *Ö3* (Sender für junge Erwachsene) und *FM4*

(Jugendprogramm, zweisprachig deutsch und englisch) ist seit 1995, als mit *Antenne Steiermark* das erste Privatrado auf Sendung ging, eine recht bunte Privatradioszene entstanden. Die meisten Veranstalter senden kommerzielle „Middle-of-the-Road“-Programme, wie etwa die Sender der *Antenne*-Gruppe. Bemerkenswerterweise hat die Regulierungsbehörde zwei nationale private Radioprogramme zugelassen, und zwar ausgerechnet aus dem Hause der *Kronen Zeitung* (*Krone Hit*) und jenem der Brüder Fellner (*Radio Austria*). Auf regionaler Ebene mischen sich Zeitungsverleger als Radiomacher (z.B. Beteiligungen an *Antenne Radios*, *Arabella*, *88.6*, *Life*) mit reinen Radioveranstaltern (z.B. *Welle 1*, *Energy*, *Lounge FM*). Auch im Hörfunkbereich gibt es einige Sender des dritten Sektors, auch freie Radios genannt (z.B. *Radio Freequenns*, *Radio Freirad*, *Proton*, *Agora*, *Radio Orange*, *Radiofabrik*). Alle genannten Radiosender erhalten direkte Fördermittel aus den oben genannten Fördertöpfen der RTR.

Für die Nachrichtennutzung vor allem jüngerer Kohorten, aber zunehmend auch für die Mitte der Gesellschaft, stellen Online-Medien eine Alternative dar. Im Vergleich mit anderen europäischen Ländern hat Österreich bislang kaum generische Online-Medien hervorgebracht, also solche Nachrichtenmedien, die ausschließlich auf dem Verbreitungsweg Internet genutzt werden können (Trappel 2007) und die keinem bestehenden Medienunternehmen oder einer Partei angehören oder nahestehen. Einzige nennenswerte Ausnahme ist *exxpress.at*, das im März 2021 von einem ehemaligen und in Ungnade gefallenen Journalisten der *Kronen Zeitung* gegründet wurde.

Alle marktführenden Online-Medien sind einem Medienkonzern angeschlossen und werden von diesem betrieben. Dabei lässt sich gut beobachten, wie sich Konvergenz in der Praxis einstellt. Da die bedeutsamen österreichischen Medienunternehmen alle einen Online-Ableger betreiben, mischen sich die getrennten Mediengenres Presse und Rundfunk auf dem durch das „WWW“ des Internet hergestellten digitalen Marktplatz. Wenig verwunderlich daher, dass die dominierenden Marken der Offline-Medien auch den Markt der Online-Medien prägen. Überraschend sind bestenfalls die kleineren Marktverschiebungen im Vergleich zu den Offline-Markanteilen. Als Währung für die Messung der Leistung von Online-Medien haben sich „Page Impressions“ (auch „Hits“ genannt, also Einzelzugriffe auf eine Website), „Visits“ (zusammenhängende Nutzungsvorgänge) und „Unique Users“ (auf Inhalte zugreifende Personen) etabliert (ausgewiesen von der Österreichischen Webanalyse, ÖWA). Zu dem Verein ÖWA haben sich Online-Anbieter und Werbeagenturen zusammengeschlossen, um die Nutzungsdaten aufgrund von Messungen und Meldungen zu sammeln und zu veröffentlichen. Diese Daten dienen in erster Linie der Werbewirtschaft als Grundlage für Media-Pläne. Als Vergleichsgröße eignen sich die „Visits“ aufgrund ihrer technischen Charakteristik am besten.

Tab. 4 Österreichische Online-Medien nach monatlichen Visits (Top 10)

Online-Medium	Visits 2011	Visits 2021	Veränderung
ORF.at	45.326	146.423	+101.097
krone.at (Kronen Zeitung)	9.914	56.636	+46.722
derStandard.at	12.068	49.358	+37.290
Kurier Online	5.049	34.976	+29.927
Heute.at	584	32.740	+32.156
oe24-Netzwerk (Österreich)	7.654	22.511	+14.857
kleinezeitung.at	4.528	16.445	+11.917
vol.at – Vorarlberg Online	5.529	13.622	+8.093
tt.com (Tiroler Tageszeitung)	1.910	13.069	+11.159
nachrichten.at (Oberösterreich)	1.493	12.059	+10.566

Monatlich in Tausend, jeweils Durchschnitt Januar bis März 2011 und 2021.

Quelle: Österreichische Webanalyse (2022).

Gleich auf den ersten Blick auf Tabelle 4 fällt auf, dass die beiden größten Medienunternehmen des Landes, *ORF* und *Kronen Zeitung*, auch die Statistik der erfolgreichsten Online-Medien anführen. Mit Ausnahme des *ORF* entstammen alle Top 10 Online-Medien den führenden Tageszeitungen. Dabei nimmt die Website des *Standard* eine besondere Rolle ein. Im Gegensatz zu seiner Position im Marktmittelfeld der Zeitungen hat *derStandard.at* lange den zweiten Platz hinter *ORF.at* verteidigt und wurde erst in den letzten Jahren von *Krone.at* überholt. Ein Grund für diesen starken Marktauftritt liegt im Weitblick der Zeitungsmacher zu Beginn des Online-Zeitalters. *DerStandard.at* war 1995 die erste österreichische Zeitung online, und dieser „First-Mover-Advantage“ ist noch heute in der Statistik zu sehen.

Während die Zeitungen über die letzten zehn Jahre kontinuierlich an Auflage verloren, ist die Anzahl der Visits der Online-Medien massiv gewachsen, in absoluten Zahlen, und auch relativ. So hat *ORF.at* seine „Visits“ mehr als verdreifacht und auf über 100 Millionen pro Monat zugelegt. Auch alle anderen Top 10 Online-Medien sind spektakulär gewachsen, die meisten in relativen Zahlen sogar stärker als der *ORF*. Und dennoch ist die Marktdominanz von *ORF.at* eindrucklich: Dieses Online-Angebot generiert mehr monatliche „Visits“ als jene auf den Plätzen 4 bis 10 zusammen. Allerdings hat die Dominanz des *ORF* über die Jahre etwas abgenommen. 2011 war die Anzahl der Visits von *ORF.at* gar nur wenig kleiner als jene aller neun anderen Online-Medien zusammengenommen. Ein Grund für dieses massive Wachstum der Online-Medien ist der Umstand, dass alle Anbieter eine kostenlose Grundversorgung mit Nachrichten anbieten. *ORF.at*, *derStandard.at*, *Heute.at*, *Krone.at* und *oe24.at* verzichten überhaupt auf jede Form von Paywall für ihre Online-Angebote. Im Gegensatz zu Presse, Radio und Fernsehen erhalten Online-Medien in Österreich keine Förderung.

Die Nutzung der Nachrichtenmedien wird in vergleichendem Format vom Reuters Institute der Universität Oxford jährlich untersucht. 2021 nahmen über 40 Länder daran teil, darunter auch Österreich. In diesem internationalen Vergleich fällt Österreich durch eine weiterhin umfangreiche Nutzung von Printmedien auf, während die Nutzung von Online-Quellen im Vergleich mit anderen Ländern schwach ausgeprägt ist. Auf die Frage, welche Nachrichtenquellen die Befragten in der letzten Woche genutzt haben, um sich zu informieren, antworteten 67 Prozent mit Fernsehnachrichten, 54 Prozent mit Radionachrichten, 48 Prozent mit „Social Media“, 44 Prozent mit Zeitungs-Apps und 42 Prozent mit gedruckten Zeitungen.

Tab. 5 Bevorzugte Nachrichtenquellen Online/Offline (Top 20) 2021

Online/Offline-Medium	in Prozent
ORF2	49,3
ORF.at	38,5
ORF1	37,2
Ö3	37,0
Kronen Zeitung	35,7
krone.at	26,9
Servus TV	24,1
Puls 4	20,3
derStandard.at	19,9
ZDF	18,9
Puls 24	17,0
Oe 24 TV	16,0
ARD	14,8
Kurier Online	14,6
RTL	14,6
Heute	14,2
Krone Hit	13,6
Österreich	13,4
Kleine Zeitung	12,8
Heute.at	12,6

Nachrichtennutzung letzte Woche, häufig oder gelegentlich.

Frage: Welche Nachrichtenquelle würden Sie als Ihre Hauptnachrichtenquelle bezeichnen?

Quelle: Gadringer et al. (2021).

Aus Tabelle 5 wird deutlich, dass die Menschen in Österreich ihre Informationen vorzugsweise aus den Medien des *ORF* beziehen. Der Fernsehsender *ORF2* wird mit Abstand am häufigsten genannt, gefolgt von der Website des *ORF*, dem Fernsehsender *ORF1* und dem populären Radio *Ö3*. Erst an fünfter und sechster Stelle folgen die

Offline- und Online-Ausgaben der *Kronen Zeitung*. Trotz ihrer geringen Reichweite werden die privaten Fernsehsender *Servus TV*, *Puls 4*, *Puls 24* und *Oe24TV* häufiger als bevorzugte Nachrichtenquelle benutzt als die Qualitätszeitungen. Lediglich die Online-Ausgabe des *Standard* erreicht ähnliche Beliebtheit wie diese Sender.

Insgesamt bestätigt sich der Befund, dass in Österreich die Offline-Medien weiterhin die populärsten Nachrichtenquellen darstellen, einzig die drei Online-Medien *ORF.at*, *Krone.at* und *derStandard.at* spielen eine bedeutende Rolle.

3. Rahmenbedingungen und geschichtlicher Hintergrund

Die österreichische Medienentwicklung seit dem Zweiten Weltkrieg lässt sich treffend in vier Konzentrationswellen beschreiben (Trappel 2019). Während dieser Wellen sind gehäuft Medientitel aus dem Markt ausgeschieden oder haben sich zu größeren Medienverbünden zusammengeschlossen. Im Ergebnis ist nach jeder Welle weniger Medienvielfalt und damit ein höherer Grad an Medienkonzentration verblieben.

Die **erste Konzentrationswelle** setzte mit der Unabhängigkeit Österreichs im Jahr 1955 ein. Die Besatzungsmächte hatten zahlreichen Medien eine Zulassung erteilt, ohne deren Wirtschaftlichkeit in Betracht zu ziehen. Während einzelne Titel den Boden für den Siegeszug der Boulevardmedien aufbereiteten, war für andere der Lebenszyklus bereits zu Ende. Der öffentliche Rundfunk befand sich in der Identitätsfindungsphase, wobei die politischen Parteien eine wichtige Rolle spielten. „Kennzeichnend für die ersten Jahre des neu gegründeten Rundfunks war seine große Nähe zur Politik, da eine große Zahl leitender Positionen streng nach dem politischen Proporz besetzt wurden“ (Steinmauer 2012, 10).

In der **zweiten Konzentrationswelle** von 1967 bis 1972 stellten fünf Tageszeitungen ihr Erscheinen ein oder wurden übernommen. So ging 1970 die Tageszeitung *Express* in der *Kronen Zeitung* auf und legte so den Grundstein zum weiteren Markterfolg dieser Boulevardzeitung. 1967 stellte das erfolgreiche Rundfunkvolksbegehren die Weichen für einen unabhängigen *ORF*, der sich aus der politischen Umklammerung mit einem neuen Rundfunkgesetz lösen konnte. Am Ende dieser zweiten Welle waren in Grundzügen schon die Marktverhältnisse erkennbar, die bis heute die Medienlandschaft prägen.

Vor Beginn der **dritten Konzentrationswelle** 1987 bis 1991 kennzeichneten eine Reihe von Neugründungen die Medienentwicklung. Die Brüder Fellner brachten 1983 „mit gewaltigem Getöse“ (Fidler 2008, 119) die für damalige Verhältnisse neuartige Monatsillustrierte *Basta* auf den Markt und der ehemalige Mitbesitzer der *Kronen Zeitung*, Kurt Falk, gründete 1985 die bis heute erfolgreiche Wochenzeitung *Die Ganze Woche*. Die dann einsetzende Konzentrationswelle spülte gleich fünf Parteizeitungen hinweg: die ÖVP-Zeitungen *Südost Tagespost* (Graz, 1987), *Neue Volkszeitung* (Klagenfurt) und *Neue Tiroler Zeitung* (Innsbruck) je 1990; 1991 die beiden traditionsreichen

Blätter *Arbeiterzeitung* (SPÖ) und *Volksstimme* (KPÖ). Das Zeitalter der Parteizeitungen ging zu Ende.

1987 kaufte die Funke Mediengruppe (damals WAZ) knapp die Hälfte der Anteile der *Kronen Zeitung* und des *Kurier*. Die gemeinsam gegründete *Mediaprint* bezeichnen Beobachter*innen als „Hauptursache für die hohe Konzentration am österreichischen Zeitungsmarkt“ (Melischek et al. 2005, 248). Neben diesem Einstieg eines ausländischen Medienkonzerns in den österreichischen Markt konsolidierten aber auch die nationalen Verlage ihre Einflusszonen. Die heutige Russmedia übernahm von dem steirischen Styria-Konzern die *Neue Vorarlberger Tageszeitung* und Styria ihrerseits dehnte die geographische Reichweite auf das ganze Bundesgebiet aus und übernahm 1991 die traditionsreiche nationale Tageszeitung *Die Presse*.

Der Rundfunksektor erlebte erst nach dieser Konzentrationswelle eine Belebung, als der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) 1993 eine Verletzung des Artikels 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention im Fall Informationsverein Lentia 2000 durch Österreich feststellte. Mit diesem Urteil war der Weg für privaten Rundfunk in Österreich frei. Noch im selben Jahr gingen zwei Privatradios auf Sendung und beendeten auch de facto die Alleinstellung des *ORF*.

Die **vierte Konzentrationswelle** glich einer Springflut im Jahr 2001. Nicht zuletzt wegen der lockeren Kartellrechtsbestimmungen in Österreich vollzogen die Akteure beispiellose horizontale und diagonale Verflechtungen von Titeln und Verlagen, die bis dahin im Wettbewerb zueinandergestanden waren. Beobachter*innen beurteilten das „Ausmaß der in Österreich erreichten Pressekonzentration als demokratiepolitisch hochgradig bedenklich und für die Meinungsvielfalt bedrohlich“ (Steinmaurer 2012, 9).

2001 schlossen sich die Verlagsgruppe *News* (Fellner) und die *Kurier*-Zeitschriftenholding ZVB zusammen. Gleichzeitig beteiligte sich der *Kurier* (*Mediaprint*) zu einem Viertel an der Verlagsgruppe *News*. Dieses Konglomerat umfasste neben den beiden marktführenden Tageszeitungen *Kronen Zeitung* und *Kurier* auch die marktführenden Wochenmagazine *News*, *Profil* und das 1998 gegründete *Format*. Die österreichische Meinungspublizistik war für die folgenden 15 Jahre der Kontrolle dieses in der Fachpresse „Formil“ genannten Konzerns unterstellt (Fidler 2008, 151). In einer umstrittenen Entscheidung stimmte das Kartellgericht dem Zusammenschluss zu.

Die Digitalisierung und die damit verbundenen publizistischen Möglichkeiten haben Österreich eine Renaissance der Parteipresse beschert. Auch wenn diesen Online-Medien bisher der wirtschaftliche Erfolg versagt geblieben ist, so tragen die Online-Medien der Parteien doch zu einem veränderten Meinungsklima in Österreich bei. Dazu zählen *Kontrast.at* und *NeueZeit.at* (SPÖ), *Zur-Sache.at* (ÖVP), *Unzensuriert.at* (FPÖ) und *zackzack.at* (aus dem Umfeld der GRÜNEN).

Schon von der Weltwirtschaftskrise 2008 hatten sich die werbefinanzierten Medien in Österreich nicht mehr richtig erholt. Mit der COVID-19-Pandemie, die Frühjahr

2020 einsetzte, nahm die ökonomische Belastung dieser Medien noch weiter zu. Da viele Handelsunternehmen ihre Produkte nicht mehr oder nur mehr online verkaufen konnten, stornierten viele Unternehmen ihre Werbeaufträge, was die Medien in eine neue Existenzkrise stürzte. Eine **fünfte Konzentrationswelle** ist bisher aber ausgeblieben. Die Bundesregierung kam der Branche mit einer Anpassung des Presseförderungsgesetzes entgegen und schüttete zum ersten Mal auch Fördermittel an Gratiszeitung aus.

4. Einordnung des österreichischen Falls

Mediennutzung und Medienmärkte sind stark sprach- und kulturraumgebunden. Während gedruckte Medien in einem oft aufwendigen logistischen Prozess physisch transportiert werden müssen (und auf dem Weg an Aktualität verlieren), spielt diese Transportlogistik auf elektronischen Verbreitungswegen keine Rolle. Und doch lässt sich beobachten, dass Medien in der eigenen Sprache und des eigenen Kulturraums Priorität bei den User*innen genießen. Daran knüpft auch die Ökonomie der Medien an. Relevante Erlöse lassen sich im eigenen Sprach- und Kulturraum erzielen, und zwar gleichermaßen durch den Verkauf und die Nutzung als auch durch Werbung. Daran hat bisher auch das Internet nichts geändert, das etwa mit „programmatic advertising“ versprach, nationale Werbegrenzen zu überwinden. Gemeint sind automatisch eingeblendete Werbebotschaften (Banner, Werbespots) auf Websites und digitalen Plattformen, die über einen Auktionsprozess und aufgrund algorithmisch berechneter Kontakte ausgespielt werden. Die so generierten Erlöse der Medien in Österreich sind aber gering.

Österreichs Medien bleiben aufgrund dieser Verhältnisse auf das deutschsprachige Europa beschränkt – was zusätzlich zu Österreich immerhin die Bevölkerung (oder Teile davon) in Deutschland, Schweiz, Norditalien (Südtirol), Liechtenstein und Belgien umfasst. Trotzdem spielen die österreichischen Medien in diesem Sprachraum außerhalb der nationalen Grenzen eine untergeordnete Rolle. Keines der nationalen Medienprodukte wird im Ausland in nennenswertem Ausmaß genutzt. Umgekehrt finden aber deutschsprachige Medien in Österreich durchaus signifikante Verbreitung. Dies zeigt sich etwa in der Nutzung deutscher Fernsehsender sowie in der Verfügbarkeit deutscher Zeitungstitel und Magazine an den österreichischen Verkaufsstellen. Zu erklären ist dieses Gefälle mit der Kleinststaatencharakteristik (Meier/Trappel 1992; Puppis 2009; Trappel 2014). Was in größeren Staaten (politisch, ökonomisch, kulturell) passiert, hat oftmals Folgen und Konsequenzen auch für kleine (Nachbar-)Staaten. Umgekehrt ist das selten der Fall. Daher sind Nachrichtenquellen aus den hegemonialen Staaten für die Bevölkerung in Kleinststaaten relevant, kleinstaatliche Medien werden aber in den großen Ländern kaum genutzt.

Das österreichische Medienwesen gilt im internationalen Vergleich als demokratisch-korporatistisch, gekennzeichnet durch einen starken öffentlich-rechtlichen Rundfunk,

eine hohe Pressedichte und einen hohen Grad an journalistischer Professionalität (zum Vergleich des österreichischen Medienwesens hinsichtlich seiner demokratischen Leistungsfähigkeit siehe dazu Box Forschungsergebnisse). Zu dieser Gruppe zählen auch die Länder Skandinaviens, Deutschland, die Benelux-Länder und die Schweiz. Diese Einordnung geht auf die Systematisierung von Hallin und Mancini (2004) zurück, die sich an einer globalen Mediensystemordnung versucht haben. Eine zweite Gruppe von Ländern bezeichnen sie als mediterran-polarisiert (Frankreich, Griechenland, Italien, Portugal, Spanien), und der dritten Gruppe, nordatlantisch-liberal, rechnen sie Großbritannien, Irland, Kanada und die USA zu. Diese Einteilung hat prominent Eingang in die Fachliteratur gefunden, wurde unterdessen aber als ungenau und blind gegenüber fundamentalen Bestimmungsgrößen entlarvt. So finden die bereits angesprochene Problematik der Hegemonie größerer gegenüber kleineren Staaten sowie die politisch-ökonomische Verfasstheit der Medien keine Berücksichtigung (Humphreys 2012). Als Reaktion auf die Schwächen dieses Modells hat Blum (2014) einen weiteren Klassifizierungsversuch in sechs Kategorien vorgelegt, welcher in Tabelle 6 ersichtlich ist und in dem Österreich dem Public Service Modell zugerechnet wird.

Tab. 6 Kategorisierung von Mediensystemen nach Blum (2014)

Bezeichnung	Länderbeispiele	Charakteristika
Liberales Modell	Brasilien, Luxemburg, USA	Demokratisches Regierungssystem, kapitalistisches Wirtschaftssystem, starke Polarisierung, Staat reguliert nur das Nötigste
Public Service Modell	Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich, Schweiz	Demokratisches Regierungssystem, marktwirtschaftliche Ordnung, Polarisierung und Konsensorientierung, Staat kontrolliert Medien zurückhaltend
Klientel Modell	Italien, Lettland, Libanon, Ghana	Demokratisches Regierungssystem, liberale Wirtschaftsordnung, starke Polarisierung, Staat besitzt und kontrolliert einen Teil der Medien
Schock-Modell	Russland, Senegal, Thailand, Türkei	Nur formal Demokratien, Staat kontrolliert die Medien schockartig, keine freie Berichterstattung, fallweise Zensur
Patrioten Modell	Ägypten, Iran, Weißrussland	Autoritäres Regierungssystem, gemischte Wirtschaft, Staat kontrolliert und unterdrückt Medien stark
Kommando Modell	China, Syrien, Nordkorea, Kuba	Totalitäres Regierungssystem, politische Führung entscheidet über Medien, starke Kontrolle, permanente Zensur

Quelle: Blum (2014).

Zusammengefasst lässt sich Österreichs Position im internationalen Medienvergleich als kleinstaatlich, korporatistisch geprägt und dem deutschen Sprachraum zugehörig beschreiben. Die starke Stellung des öffentlich-rechtlichen *ORF*, der hohe Konzentrationsgrad sowie die vergleichsweise schleppende Digitalisierung von Angebot und Nutzung (digitale Plattformen als Informationsquelle) sind weitere Distinktionskriterien.

Forschungsergebnisse. „Media for Democracy Monitor“

Was leisten führende Nachrichtenmedien für das Funktionieren einer modernen Demokratie? Dieser Forschungsfrage geht das Projekt „Media for Democracy Monitor“ nach. Das Projekt verfolgt den Anspruch, die vielfältigen Leistungen von Nachrichtenmedien international und im Zeitablauf zu vergleichen und eine empirische Bestandsaufnahme vorzunehmen.

Anhand von 30 Indikatoren haben nationale Forschungsteams in 18 Ländern weltweit die Leistungen führender Nachrichtenmedien geprüft. Diese Indikatoren sind drei theoretisch hergeleiteten Dimensionen zugeordnet, die jeweils eine zentrale Aufgabe von Medien in einer Demokratie abbilden: Information/Freiheit, Forum/Gleichheit und Kontrolle/„Watchdog“. Für die empirische Erhebung haben die Forschungsteams in allen Ländern einerseits Sekundärdaten ausgewertet (z.B. Befragung von Journalist*innen, ökonomische Kennzahlen der Leitmedien), andererseits qualitative Interviews mit Redaktionsmitgliedern dieser Leitmedien sowie mit Standesvertreter*innen geführt.

Die erste Erhebungswelle 2008 (Pilotphase) stand unter dem Vorzeichen der globalen Finanzmarktkrise und deren Auswirkungen auf die Leitmedien, die zweite Welle 2011 wurde in einer ökonomischen Erholungsphase durchgeführt, und die Datenerhebung zur dritten Welle 2021 fand kurz vor Ausbruch der COVID-19-Pandemie (März 2020) statt. Das Jahrzehnt zwischen der zweiten und der dritten Welle war geprägt durch den Aufstieg globaler digitaler Plattformen zu dominierenden Akteuren der Kommunikationswelt. Ihr werbebasiertes Geschäftsmodell konkurriert direkt mit jenem der klassischen Massenmedien, ebenso wie die Mediennutzungszeit der User*innen mit jener für digitale Plattformen im Wettbewerb steht. Aufgrund dieses Spannungsverhältnisses war zu erwarten, dass dieses Digitalisierungsjahrzehnt bei der Leistungsfähigkeit der führenden Nachrichtenmedien Spuren hinterlässt.

Die Ergebnisse der Untersuchung bestätigen diese Annahme nicht. Vielmehr hat sich gezeigt, dass die demokratische Leistungsfähigkeit der Leitmedien generell erhalten geblieben ist, die 2008 und 2011 bestehenden Probleme aber auch 2021 nicht gelöst waren. So hat sich die Eigentumskonzentration im Medienbereich weiter verschärft und mit den digitalen Plattformen eine globale Dimension erreicht. Ein ausgeglichenes Geschlechterverhältnis im Journalismus und der Berichterstattung lässt sich nur in we-

nigen (skandinavischen) Ländern als weitgehend erreicht betrachten, während in dem Großteil der Länder weiterhin erheblicher Nachholbedarf besteht. Widersprüchlichkeiten legen die Auswertungsergebnisse der Indikatoren Transparenz und Innere Demokratie offen. Während Nachrichtenmedien vehement den offenen Zugang zu Quellen und deren Transparenz fordern, lehnen sie diese Transparenz bei der Offenlegung der eigenen Arbeitsroutinen ebenso vehement ab. Auch setzt die große Mehrheit der untersuchten Nachrichtenmedien demokratische Prinzipien der Entscheidungsfindung in der eigenen Redaktion nicht um. Gleichzeitig achten die Journalistinnen und Journalisten aber als Wachhunde der Demokratie penibel auf die Einhaltung dieser Prinzipien bei anderen Institutionen. Als leistungsfähig erweisen sich gut ausgebildete und ausgestattete Redaktionen in dem Bemühen, durch investigativen Journalismus Desinformation zu entlarven und erfolgreich zu bekämpfen. Das gelingt jenen Medien besser, in denen sich die Chefredaktionen klar und unmissverständlich zu dieser Aufgabe bekennen. Dies ist insbesondere in den angelsächsischen Ländern Kanada und Großbritannien der Fall sowie in Schweden und Dänemark. Allerdings tragen führende Nachrichtenmedien ungewollt zur Weiterverbreitung von Falschinformationen bei, wenn sie diese aufgreifen, um sie richtig zu stellen.

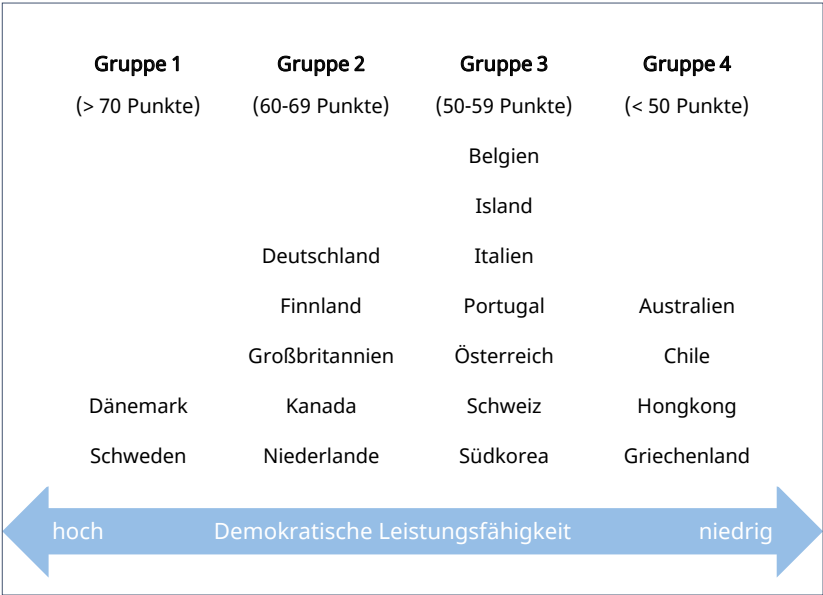


Abb. 1 Demokratische Leistungsfähigkeit der Leitmedien in vier Gruppen
Nähere Informationen und Open Access Download der Studie (3 Bände): <https://euromedia-group.org/mdm/> (31.12.2021).

- Ein weiteres Ergebnis der Studie zeigt, dass in einigen Ländern Investigativjournalismus bereits zum Luxusgut, ja zur Ausnahme, geworden ist, obwohl er zur Bekämpfung von Desinformation dringend benötigt wird. Die Forschungsergebnisse zeichnen auch hier ein widersprüchliches Bild: Auf der einen Seite erlauben die digitalen Technologien neue datengetriebene Formen von investigativer Recherche. Auf der anderen Seite untergräbt die Digitalisierung den Einsatz dieser neuen Möglichkeiten, weil die digitalen Kommunikationsplattformen den Nachrichtenmedien sowohl Nutzer*innen als auch Werbeerlöse entziehen, und damit die wirtschaftliche Grundlage für investigativen Journalismus.
- Die qualitativen Ergebnisse haben die Forschungsteams in ein quantitatives Beurteilungssystem übertragen, in dem maximal 90 Demokratiepunkte zu erreichen waren.
- Die demokratische Leistungsfähigkeit der Leitmedien der untersuchten Länder lässt sich in vier Gruppen klassifizieren (siehe Abb. 1).

5. Herausforderungen für die Zukunft

Nicht zuletzt vor dem Hintergrund zweier Medienkrisen lassen sich die Herausforderungen der Zukunft in drei Themenkreisen beschreiben. Die globale Wirtschaftskrise 2008 (ausgelöst durch die Immobilienkrise in den USA und den Zusammenbruch der Investmentbank Lehman Brothers) hat das werbefinanzierte Medienmodell grundlegend in Frage gestellt. Bis dahin erlaubte die Querfinanzierung der journalistischen Leistung durch Werbeerlöse sowohl einen redaktionellen Regelbetrieb auf hohem Niveau als auch die Erwirtschaftung namhafter Profite der Medienunternehmen. Während der Weltwirtschaftskrise sind die Werbeerlöse stark zurückgegangen und im folgenden Jahrzehnt nicht mehr auf das Vorkrisenniveau zurückgekehrt. Vielmehr setzt zeitgleich der Siegeszug der digitalen Kommunikationsplattformen ein, die einen immer größeren Teil des gesamten Werbeaufkommens auf die eigenen, personalisierbaren Vermarktungsformen umzulenken verstanden. Die COVID-19-Pandemie hat diesen Trend beschleunigt und für Massenmedien stellt sich die Frage nach einem anderen Geschäftsmodell. Vielerorts besinnen sich die Medienunternehmen auf ihre User*innen, die unterdessen gelernt haben, dass viele digitale Dienstleistungen scheinbar kostenlos erhältlich sind. Massenmedien versuchen nun, die direkten Erlöse von ihren User*innen zu steigern, indem sie hochwertige Leistungen nur mehr gegen Gebühr anbieten.

Eine zweite Herausforderung stellt das erodierende Vertrauen in Medienleistungen dar. Über die Jahre ist in Österreich, aber auch in anderen europäischen Ländern und weltweit, das Vertrauen in die Nachrichtenmedien gesunken. Stimmt 2016 noch

43,5 Prozent der Befragten in Österreich der Aussage zu, man könne den meisten Nachrichtenmedien überwiegend vertrauen, so taten dies 2020 nur noch 39,7 Prozent. Erste Befunde während der COVID-19-Pandemie zeigen, dass zumindest bei einem Teil der Bevölkerung das Vertrauen in die Nachrichtenmedien wieder zugenommen hat (2021 46,3 %) (Gadringer et al. 2021). Bei einem anderen Teil der Bevölkerung hat das Vertrauen allerdings massiv abgenommen. Die Herstellung einer Vertrauensbasis über weite Teile der Bevölkerung hinweg zählt zu den entscheidenden Herausforderungen der Medien in den nächsten Jahren.

Die dritte Herausforderung betrifft die Nutzung der Nachrichtenmedien generell. Gestaffelt nach Altersgruppen und nach Mediengattungen lässt sich über die gesamte Bevölkerung ein ungebrochener Trend in Richtung abnehmender Nutzung von Nachrichtenmedien feststellen. Während Zeitungen, Zeitschriften und das Fernsehen kontinuierlich verlieren, finden die digitalen Kommunikationsplattformen vor allem bei jüngeren Menschen immer mehr Zuspruch als Nachrichtenquellen. Dabei nehmen viele gar nicht zur Kenntnis, dass die Inhalte in aller Regeln von klassischen Massenmedien geliefert und dann über digitale Plattformen ausgespielt werden. Die Herausforderung besteht darin, einerseits das Bewusstsein für den Wert der Nachrichtenproduktion bei den User*innen zu stärken, andererseits aber eine faire wirtschaftliche Beteiligung an den mit diesen Inhalten generierten Erlösen der digitalen Plattformen sicherzustellen. Erste Erfolge in Frankreich und Australien könnten hier als Muster dienen.

Angesichts dieser Herausforderungen erscheint eine handlungsfähige Medienpolitik auf nationaler wie auf internationaler und EU-Ebene als zentrale Erfolgsvoraussetzung. Die eingangs beschriebenen Verfilzungen zwischen Medien und der Politik sind nicht geeignet, eine sachgerechte und zukunftsorientierte Medienpolitik zu ermöglichen.

Literatur

- Altheide, David L./Snow, Robert P. (1979). *Media logic*, Beverly Hills/London.
- Altschull, Herbert J. (1995). *Agents of Power. The Media and Public Policy*, 2. Auflage, New York.
- Baukloh, Dieter/Wittmaack, Carsten (2003). *Medienmogule und Meinungsmacher*, Düsseldorf.
- Beck, Klaus (2018). *Das Mediensystem Deutschlands. Strukturen, Märkte, Regulierung*, 2. Auflage, Wiesbaden.
- Blum, Roger (2014). *Lautsprecher & Widersprecher. Ein Ansatz zum Vergleich der Mediensysteme*, Köln.
- Burkart, Roland (2021). Funktionen des politischen Journalismus, in: Marlies Prinzing/Roger Blum (Hrsg.): *Handbuch Politischer Journalismus*, Köln, S. 117–150.

- Curran, James (2011). *Media and Democracy*, London/New York.
- Dewenter, Ralf/Rösch, Jürgen (2015). *Einführung in die neue Ökonomie der Medienmärkte. Eine wettbewerbsökonomische Betrachtung aus Sicht der Theorie der zweiseitigen Märkte*, Wiesbaden.
- Fidler, Harald (2008). *Österreichs Medienwelt von A bis Z*, Wien.
- Gadringer, Stefan/Holzinger, Roland/Sparviero, Sergio/Trappel, Josef/Schwarz, Christoph (2021). *Digital News Report 2021. Detaillierergebnisse für Österreich*, Salzburg, <http://www.digitalnewsreport.at> (31.12.2021).
- Hallin, Daniel C./Mancini, Paolo (2004). *Comparing Media Systems. Three Models of Media and Politics*, Cambridge.
- High Level Group on Media Freedom and Pluralism (2013). *A free and pluralistic media to sustain European democracy*, <https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/HLG%20Final%20Report.pdf> (20.02.2016).
- Humphreys, Peter (2012). *A Political Scientist's Contribution to the Comparative Study of Media Systems in Europe: A Response to Hallin and Mancini*, in: Natascha Just/Manuel Puppis (Hrsg.): *Trends in Communication Policy Research. New Theories, Methods and Subjects*, Bristol/Chicago, S. 159–176.
- Imhof, Kurt (2006). *Mediengesellschaft und Medialisierung*, *Medien & Kommunikationswissenschaft* 54(2), 191–215.
- Kiefer, Marie L./Steininger, Christian (2014). *Medienökonomik*, 3. Auflage, München/Wien.
- Luhmann, Niklas (1996). *Die Realität der Massenmedien*, 2. Auflage, Leverkusen.
- Lundby, Knut (2009). *Mediatization. Concepts, Changes, Consequences*, New York.
- Meier, Werner A./Trappel, Josef (1992). *Small States in the Shade of Giants*, in: Karen Siu-ne/Wolfgang Truetschler (Hrsg.): *Dynamics of Media Politics. Broadcast and Electronic Media in Western Europe*, London u.a., S. 129–142.
- Melischek, Gabriele/Seethaler, Josef/Skodascek, Katja (2005). *Der österreichische Pressemarkt 2004: hoch konzentriert. Strukturen, Marktpotenziale, Anbieterkonzentration*, *Media Perspektiven* 5, 243–252.
- Motal, Jan (2021). *Czechia*, in: Marlies Prinzing/Roger Blum (Hrsg.): *Handbuch Politischer Journalismus*, Köln, S. 779–785.
- Muzik, Peter (1989). *Die Medienmultis*, Wien u.a.
- Noam, Eli M. (2016). *Who owns the world's media? Media concentration and ownership around the world*, Oxford/New York.
- Österreichische Auflagenkontrolle (2022). *Österreichische Auflagenkontrolle*, <https://www.oak.at/> (03.02.2022).
- Österreichische Webanalyse (2022). *ÖWA*, <https://oewa.at/> (03.02.2022).

- Puppis, Manuel (2009). Introduction. Media Regulation in Small States, *The International Communication Gazette* 71(1–2), 7–17.
- Seethaler, Josef/Beaufort, Maren (2021). Monitoring Media Pluralism in the Digital Era Country Report Austria, Florence, https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/71970/CMPF_MPM2021_final-report_QM-09-21-298-EN-N.pdf (16.08.2022).
- Steinmaurer, Thomas (2012). Medien und Medienpolitik in Österreich – ein Überblick, in: Forum Politische Bildung (Hrsg.): Medien und Politik, 35, Innsbruck u.a., www.politischebildung.com (31.12.2012).
- Strömbäck, Jesper (2005). In Search of a Standard: four models of democracy and their normative implications for journalism, *Journalism Studies* 6(3), 331–345.
- Trappel, Josef (2007). Online-Medien – Leistungsprofil eines neuen Massenmediums, Konstanz.
- Trappel, Josef (2014). Small States and European Media Policy, in: Karen Donders et al. (Hrsg.): *The Palgrave Handbook of European Media Policy*, Basingstoke, S. 239–253.
- Trappel, Josef (2019). Medienkonzentration – trotz Internet kein Ende in Sicht, in: Matthias Karmasin/Christian Oggolder (Hrsg.): *Österreichische Mediengeschichte. Band 2: Von Massenmedien zu sozialen Medien (1918 bis heute)*, Wiesbaden, S. 199–226.
- van den Bulck, Hilde/d’Haenens, Leen/Raats, Tim (2018). Public Service Media in Western Europe Today: Ten Countries Compared, in: Josef Trappel et al. (Hrsg.): *Comparative Media Policy, Regulation and Governance in Europe*, Bristol/Chicago, S. 93–116.
- Voltmer, Katrin (2008). „Vierte Gewalt“ im Schatten der Vergangenheit – Die Transformation der Massenmedien in neuen Demokratien, in: Barbara Pfetsch/Silke Adam (Hrsg.): *Massenmedien als politische Akteure. Konzepte und Analysen*, Wiesbaden, S. 92–115.

Tipps

- Centre for Media Pluralism and Media Freedom (2022). <https://cmpf.eui.eu/> (03.02.2022).
- Media for Democracy Monitor (2022). <https://euromediagroup.org/mdm/> (03.02.2022).
- Österreichische Aufragenkontrolle (2022). <https://www.oek.at/> (03.02.2022).
- Österreichische Webanalyse (2022). <https://oewa.at/> (03.02.2022).

Übungsfragen

- Was regelt der ungeschriebene Sozialvertrag zwischen Medien und Staat?
- Wodurch unterscheiden sich Radio, Fernsehen und Zeitungen von Online-Medien und YouTube?
- Warum sind öffentlich-rechtliche Medien keine Staatsmedien?

- Warum stellt Medienkonzentration ein Problem für die Demokratie dar?
- Welche Charakteristika weist der österreichische Tageszeitungsmarkt auf?
- Welche Phasen lassen sich in der Entwicklung der Medien seit dem Zweiten Weltkrieg unterscheiden?
- In welchen Märkten sind die führenden Medienkonzerne Österreichs tätig?
- Welche Schlüsselfaktoren sind heranzuziehen, um das Medienwesen eines Landes international zu positionieren?
- Nennen Sie Distinktionskriterien des österreichischen Medienwesens im internationalen Vergleich.
- Welche drei Herausforderung werden die Medien in den nächsten Jahren beschäftigen?

Teil 3: Institutionen

Das Parlament: Nationalrat und Bundesrat

Katrin Praprotnik

Zusammenfassung

- ✓ Das Parlament gehört zur Gesetzgebung (Legislative) des politischen Systems. Die Gesetzgebung ist – neben der Verwaltung (Exekutive) und der Gerichtsbarkeit (Judikative) – eine der drei Staatsgewalten.
- ✓ Das Parlament ist ein Zweikammersystem bestehend aus dem Nationalrat und dem Bundesrat.
- ✓ Der Bundesrat hat die Aufgabe, die Interessen der Bundesländer zu vertreten. Er wird, anders als der Nationalrat, nicht direkt vom Volk gewählt, sondern seine Mitglieder werden von den Landtagen entsandt.
- ✓ Die politische Macht liegt beim Nationalrat. Dem Bundesrat kommt mit wenigen Ausnahmen nur ein aufschiebendes Vetorecht zu. In Budgetfragen hat er überhaupt kein Mitspracherecht.
- ✓ Die politische Konfliktlinie verläuft nicht zwischen dem Parlament und der Regierung, sondern zwischen Parlamentarier*innen der Regierungsparteien sowie der Regierung auf der einen Seite und Parlamentarier*innen der Oppositionsparteien auf der anderen Seite.
- ✓ Insbesondere der Nationalrat hat eine Reihe von Kontrollinstrumenten zur Verfügung. Das schärfste Kontrollinstrument ist das Misstrauensvotum. Ohne besondere Begründung kann der Nationalrat der Bundesregierung oder einem Mitglied der Bundesregierung das Misstrauen aussprechen.

1. Einleitung

Ein Parlament ist eine politische Versammlung mit legislativen – das heißt gesetzgebenden – Aufgaben (Kreppel 2011, 123). Der Begriff stammt aus dem 11. Jahrhundert und leitet sich aus dem Alt-Französischen „parlement“ (Sprechen, Vortrag) ab (Harper 2021). Im täglichen Sprachgebrauch werden die Begriffe Legislative, Parlament und Kongress häufig synonym verwendet. Analytisch ist es sinnvoll, die Begrifflichkeiten zu unterscheiden. Legislative kann als Überbegriff verstanden werden und Parlament

beziehungsweise Kongress als konkrete Ausprägung einer Legislative. Der Begriff Parlament ist gebräuchlich in parlamentarischen Regierungssystemen und in semi-präsidentiellen Regierungssystemen wie in Österreich (siehe dazu Ingruber in diesem Band). In präsidentiellen Regierungssystemen, wie beispielsweise den USA, spricht man hingegen von einem Kongress. Je nach Regierungssystem ist das Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive unterschiedlich geregelt. Zentral ist der Unterschied, dass in parlamentarischen sowie semi-präsidentiellen Systemen die Regierung dem Parlament gegenüber politisch verantwortlich ist und somit von diesem abgewählt werden kann. In präsidentiellen Regierungssystemen gibt es diese rein politische Verantwortung nicht und der Kongress kann einem*einer Präsidenten*Präsidentin nicht das politische Misstrauen aussprechen (Kreppel 2011, 122 f.).

Definition

Das Parlament ist die gesetzgebende Institution im österreichischen politischen System. Neben der Gesetzgebung erfüllt es auch die wichtigen Aufgaben der Repräsentation der Bevölkerung und der Kontrolle der Regierung. Es besteht aus zwei Kammern: dem Nationalrat und dem Bundesrat.

Die internationale Politikwissenschaft beschäftigt sich intensiv mit der Analyse von Parlamenten und Kongressen (Martin et al. 2014). In Österreich hingegen erhält das Parlament geringere Aufmerksamkeit von Politikwissenschaftler*innen. Viele Arbeiten aus dem Bereich der *Legislative Studies* stammen aus den USA, die die Legislativen verschiedenster Staaten aus immer wieder unterschiedlichen Blickwinkeln untersucht haben. Standen gegen Ende des 18. Jahrhunderts und bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges vor allem die Geschichte sowie die Strukturen der Legislativen im Vordergrund, so wandelte sich das Interesse in den 1950er- und 1960er-Jahren hin zu dem politischen Verhalten der Abgeordneten. Seit der Mitte der 1980er-Jahre ist die Forschung vielfältiger geworden und befasst sich sowohl mit der Legislative an sich als auch mit den darin vertretenen Abgeordneten (Martin et al. 2014, 6). Ein umfassendes Verständnis der Parlamente und Kongresse ist aufgrund ihrer zentralen Stellung in politischen Systemen unerlässlich. Die politikwissenschaftliche Forschung kann hier einen wichtigen Beitrag liefern, wenn sie Fragestellungen wie beispielsweise die folgenden beantworten kann: Wie lassen sich Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen Legislativen erklären? Welche Auswirkungen haben diese auf den Gesetzgebungsprozess und das Verhalten der einzelnen Abgeordneten? Als Grundlage für derartige Forschung stehen Politikwissenschaftler*innen heute umfassende Daten zur Verfügung. So bieten Parlamente und Kongresse meist auf ihren Websites ausführliche Informationen zum politischen Geschehen an und die Interparlamentarische Union (2021) sammelt vergleichende Infor-

mationen zu Legislativen weltweit. Neben diesen Daten werden gerne auch qualitative sowie quantitative Interviews mit Abgeordneten (Elitenbefragungen) durchgeführt und auch experimentelle Studien werden immer beliebter.

2. Gegenwärtige Situation

Das österreichische Parlament ist ein Zweikammersystem (Bikameralismus) bestehend aus dem Nationalrat und dem Bundesrat. Der Nationalrat wird direkt vom österreichischen Volk alle fünf Jahre gewählt, der Bundesrat über die Landtage durch Landesvertreter*innen besetzt (siehe dazu Perlot/Filzmaier in diesem Band). Letzterer gewährt somit den Bundesländern Einfluss auf die Bundesgesetzgebung. Der Nationalrat ist jedoch die weitaus mächtigere Kammer des Parlamentes, da dem Bundesrat mit Ausnahme weniger Materien wie etwa jener, die die Kompetenzen der Länder beschneiden würden, lediglich ein aufschiebendes Vetorecht zusteht (siehe dazu Bußjäger/Eller in diesem Band).

2.1 Der Nationalrat

2.1.1 Organisation und Arbeitsweise

In der Bundesverfassung sind die Struktur und Aufgaben des Nationalrates festgeschrieben. Das Geschäftsordnungsgesetz (GOG) regelt die Details für den täglichen parlamentarischen Ablauf. Sowohl Abänderungen der Bundesverfassung als auch des GOG können nur mittels einer 2/3-Mehrheit und bei der Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Abgeordneten erfolgen. Das bedeutet, dass Änderungen oftmals nicht von den Regierungsparteien allein beschlossen werden können. Seit der 24. Gesetzgebungsperiode (GP, 2008–2013) hatten die Parlamentsparteien der Bundesregierung keine 2/3-Mehrheit mehr. Gleichzeitig soll das Anwesenheitskriterium zufällige Mehrheiten verhindern, beispielsweise wenn mehrere Abgeordnete gleichzeitig krank sind. Das Parlament wird durch die Parlamentsdirektion unterstützt. Die Sitzungen sind öffentlich. Der*die Parlamentspräsident*in oder mindestens ein Fünftel der Abgeordneten kann jedoch den Ausschluss der Öffentlichkeit beantragen und in weiterer Folge im Plenum beschließen.

Der Nationalrat konstituiert sich nach jeder Nationalratswahl neu. Dazu ruft der*die Bundespräsident*in den Nationalrat innerhalb einer Frist von 30 Tagen nach einer Wahl ein. Der wichtigste Punkt auf der Tagesordnung der ersten Sitzung eines neu zu-

sammengekommenen Nationalrates ist die Angelobung der 183 Abgeordneten.¹ Diese loben „unverbrüchliche Treue der Republik, stete und volle Beobachtung der Verfassungsgesetze und aller anderen Gesetze und gewissenhafte Erfüllung ihrer Pflichten“ (§ 4 GOG). Dazu werden alle Abgeordneten namentlich aufgerufen und antworten mit den Worten „ich gelobe“. Der Tag der Angelobung zieht auch immer ein großes mediales Interesse auf sich und die Sitzung kann live im Fernsehen verfolgt werden. Im Nachhinein ist die erste Sitzung – wie auch jede andere Sitzung – in den Stenographischen Protokollen nachzulesen, die auf der Homepage des Parlaments frei zugänglich sind. Die Abgeordneten sind mit gewissen Rechten und Pflichten ausgestattet. Zentral ist das in der Bundesverfassung garantierte freie Mandat (Art 56 Bundes-Verfassungsgesetz, B-VG). Abgeordnete sind bei ihrer Arbeit an keinen Auftrag durch Dritte gebunden. Einen „Klubzwang“, der das Abstimmungsverhalten von Abgeordneten bestimmt, kann es daher rechtlich nicht geben. In der Praxis ist die Bindung an die eigene Partei jedoch mehr oder weniger stark, nicht zuletzt da Parteien über die Erstellung der Wahllisten die Chancen für eine (Wieder-)Wahl beeinflussen (Ucar et al. 2017, 111). Darüber hinaus sind Abgeordnete strafrechtlich immun. Das bedeutet, dass sie lediglich dem Nationalrat verantwortlich sind und es für eine behördliche Verfolgung oder gar Verhaftung die Zustimmung des Nationalrates benötigt. Dies gilt für mögliche strafbare Handlungen, die im Zusammenhang mit der Arbeit im Nationalrat stehen. Abgeordnete sind verpflichtet, an den Sitzungen des Nationalrates und der Ausschüsse teilzunehmen, und müssen ihre Abwesenheit in der Parlamentsdirektion melden. Ein*e Abgeordnete*r verliert das Mandat, (1) wenn er*sie die Angelobung nicht oder auch nicht korrekt leistet, (2) wenn eine 30-tägige Frist der unentschuldigten Abwesenheit verstreicht und er*sie auch nach Aufforderung des*der Präsidenten*Präsidentin nicht nach weiteren 30 Tagen erscheint, (3) durch Verlust der Wählbarkeit sowie (4) gemäß der §§ 9 und 10 des Unvereinbarkeits- und Transparenz-Gesetzes (§ 2 GOG).

Nationalratsklubs

Die Abgeordneten derselben wahlwerbenden Partei können sich im Parlament in Klubs zusammenschließen. Dabei gilt es einige Bestimmungen gemäß § 7 GOG zu beachten: Die Gründung eines Klubs muss spätestens einen Monat nach der konstituierenden Sitzung des Nationalrates erfolgen. Jede wahlwerbende Partei darf nur einen Klub gründen und dieser muss aus mindestens fünf Mitgliedern bestehen. Abgeordnete mehrerer wahlwerbenden Parteien können sich nur dann zu einem Klub zusammenschließen, wenn der Nationalrat seine Zustimmung erteilt.

Diese Regelungen sind das Ergebnis der Novelle des § 7 GOG aus dem Jahr 2013, die den ehemals eher allgemein gehaltenen Paragraphen zu Klubgründungen spezifi-

¹ Die Anzahl der Abgeordneten ist einfachgesetzlich in der Nationalrats-Wahlordnung geregelt.

zierte und Klubgründungen außerhalb der Frist zu Beginn einer Gesetzgebungsperiode ausschloss. Begründet wurde die Reform damit, dass die demokratische Legitimation der Klubs durch die direkte Anbindung von wahlwerbender Partei und unmittelbar anschließender Klubgründung gesichert wird. Das freie Mandat sah man dadurch nicht eingeschränkt, weil es Abgeordneten weiterhin möglich ist, zwischen den Klubs zu wechseln.²

Anlassfall war die Debatte um den beantragten Klubstatus für das TEAM STRONACH durch ehemalige Abgeordnete des BZÖ während der laufenden 24. Gesetzgebungsperiode (2008–2013). Die Entscheidung, ob dem TEAM STRONACH der Klubstatus zuerkannt wird, wurde nach dem Hinzuziehen zweier Gutachten aus der Parlamentsdirektion und dem Bundeskanzleramt gestattet.³ Der § 7 GOG stand auch bereits 1993 im Zentrum der Debatte, als ehemalige Abgeordnete der FPÖ ebenfalls während der Gesetzgebungsperiode den Klubstatus für das LIBERALE FORUM beantragten und schließlich auch erhielten (Konrath 2017, 565).

Die Klubobleute bilden gemeinsam mit dem Präsidium (siehe weiter unten) die Präsidialkonferenz (§ 8 GOG). Diese ist ein beratendes Organ, welches vorrangig Vorschläge für Arbeitspläne, Tagesordnungen, Sitzungszeiten erarbeitet und internationale parlamentarische Beziehungen unterhält.

Ausschüsse

Der Nationalrat wählt zur Vorberatung von Gesetzesvorlagen Ausschüsse (§ 32 GOG). Er bestimmt so die notwendige Anzahl an Ausschüssen und legt jeweils die Anzahl an Mitgliedern beziehungsweise Ersatzmitgliedern fest. Die Sitze in einem Ausschuss stehen dann den einzelnen Parlamentsklubs im Verhältnis zu ihrer jeweiligen Größe zur Verfügung. Man unterscheidet zwischen Fachausschüssen, die im Wesentlichen die Zuständigkeitsbereiche der Ministerien widerspiegeln, und Ausschüssen mit spezifischen Aufgaben. So gibt es beispielsweise die Fachausschüsse, wie den Ausschuss für Arbeit und Soziales oder den Budgetausschuss, und die Ausschüsse mit spezifischen Aufgaben, wie den Hauptausschuss oder den Immunitätsausschuss. Dem Hauptausschuss kommt eine besondere Rolle zu. Er ist unter anderem dafür zuständig, Einvernehmen mit der Bundesregierung über bestimmte Verordnungen oder auch die Ernennung von Mitgliedern der Europäischen Kommission herzustellen. Der Hauptausschuss legt auch Vorschläge für die Wahl des*der Präsidenten*Präsidentin des Rechnungshofes oder der Mitglieder der Volksanwaltschaft vor. Aufgrund seiner vielfältigen und wichti-

2 Zur Änderung der Geschäftsordnung siehe die Parlamentskorrespondenz Nr. 580 vom 20.06.2013.

3 Zur Entscheidung über den Klubstatus des TEAM STRONACH siehe die Parlamentskorrespondenz Nr. 838 vom 30.10.2012.

gen Aufgaben wählt der Hauptausschuss zwei Ständige Unterausschüsse. Der Immunitätsausschuss befasst sich mit behördlichen Ansuchen, die Immunität eines*iner Abgeordneten aufzuheben und damit eine behördliche Verfolgung zu ermöglichen.

Darüber hinaus haben die Ausschüsse die Möglichkeit, für komplexe Materien Unterausschüsse einzurichten. Zur Kontrolle der Bundesregierung können eigene Untersuchungsausschüsse eingerichtet werden (siehe Abschnitt 2.1.2). Ausschüsse dienen zur Vorberatung von Gesetzesvorlagen, haben aber auch das Recht, eigene Vorlagen, die ihrem Bereich zufallen, einzubringen. Grundsätzlich beschließen Ausschüsse mit Stimmenmehrheit bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte ihrer Abgeordneten. Ihre Sitzungen sind in der Regel nicht öffentlich.

In der 27. Gesetzgebungsperiode (seit 2019) gibt es 31 Ausschüsse. Der bereits angesprochene Ausschuss für Arbeit und Soziales wurde beispielsweise in der 6. Sitzung des Nationalrates am 11. Dezember 2019 einstimmig gewählt. Entsprechend der Geschäftsordnung wurde sodann als Größe des Ausschusses 23 Mitglieder und ebenso viele Ersatzmitglieder vorgeschlagen. Diese verteilten sich auf die Parlamentsparteien wie folgt: neun ÖVP, fünf SPÖ, vier FPÖ, drei GRÜNE und zwei NEOS. Der Vorschlag wurde ebenfalls einstimmig angenommen. Wer von den jeweiligen Parteien die dem Klub zustehenden Mandate übernimmt, ist die Entscheidung der Klubs selbst, die diese dem Nationalrat bekanntgeben.

Präsidium

Der*die ehemalige Präsident*in des Nationalrates eröffnet jeweils die erste Sitzung des neuen Nationalrates und bleibt bis zur Wahl eines*iner Nachfolgers*Nachfolgerin im Amt. Diese*r kommt aus der Mitte der Abgeordneten und wird mit einfacher Mehrheit gewählt. Ebenso kommt es zu Wahlen für den*die zweite*n und dritte*n Präsidenten*Präsidentin. In der Regel stellt die mandatsstärkste Partei den*die Präsidenten*Präsidentin und auch die beiden weiteren Positionen werden entsprechend der Parteistärke besetzt. Die Präsidentschaft „wacht darüber, dass die Würde und die Rechte des Nationalrates gewahrt, die dem Nationalrat obliegenden Aufgaben erfüllt und die Verhandlungen mit Vermeidung jedes unnötigen Aufschubes durchgeführt werden“ (§ 13 Abs 1 GOG). Ihr obliegt eine Vielzahl an Aufgaben wie die Sitzungsleitung, die Erteilung des Wortes an die Abgeordneten, die Zuweisung von Verhandlungsgegenständen an Ausschüsse, das Verlesen der Abstimmungsfragen und das Verkünden der Abstimmungsergebnisse. Nach Rücksprache mit der Präsidialkonferenz wird der Arbeitsplan für ein Jahr festgelegt. Von vier Wochen sind jeweils die ersten beiden Wochen für Ausschusssitzungen und die dritte für die Plenarwoche reserviert. Die vierte Woche ist sitzungsfrei, um den Abgeordneten Zeit für Arbeit in ihren jeweiligen Wahlkreisen zu geben (§ 13 GOG).

2.1.2 Funktionen

Legislativen erfüllen eine Vielzahl an Funktionen, die in der Forschung zum Parlamentarismus – neben der Wahl/Abwahl von Regierungen⁴ – häufig entlang der Kategorien Repräsentation und Kommunikation, Gesetzgebung und Kontrolle beschrieben werden (Marschall 2018, 100–102).

Repräsentation und Kommunikation

Politische Repräsentation ist ein facettenreiches Konzept, das sowohl die substantielle als auch die deskriptive Vertretung der Bürger*innen beinhaltet (Pitkin 1967). Substantielle Repräsentation meint die Vertretung der inhaltlichen Interessen und deskriptive Repräsentation zielt auf die Zusammensetzung der Abgeordneten ab, die durch unterschiedliche (sozio-demographische) Merkmale auch die unterschiedlichen Gruppen der Gesellschaft widerspiegeln. In Österreich führt das Verhältniswahlrecht dazu, dass die Stimmen der Wähler*innen – ihre Interessen – nach dem Wahltag proportional in Mandate übersetzt werden. Das bedeutet, dass stimmenstärkere Parteien auch mehr Sitze im Nationalrat erhalten. Die tatsächliche Verbindung zwischen dem Wähler*innenwillen und der Politikgestaltung wird in der Politikwissenschaft zum Beispiel im Rahmen der Forschung zur Umsetzung von Wahlversprechen untersucht (siehe dazu Box Forschungsergebnisse). Mit Blick auf die deskriptive Repräsentation zeigt sich, dass die Abgeordneten im Nationalrat in Summe männlicher, höher gebildet und älter als die Wähler*innen sind. Deskriptive Repräsentation bedeutet eine faire Verteilung von politischer Macht und damit mehr Gleichwertigkeit in einer Gesellschaft sowie häufig auch eine bessere inhaltliche Vertretung für gesellschaftliche Gruppen wie Frauen oder Minderheiten (Phillips 1995, Lowande et al. 2019). Studien haben gezeigt, dass beispielsweise ein höherer Frauenanteil in Legislativen auch zu einer besseren Vertretung dieser Gruppe führt (Wängnerud 2009).

Die Kommunikationsfunktion drückt sich durch die Verbindung der Bürger*innen mit der Regierung durch die im Nationalrat vertretenen Parteien aus. Die Parteien bündeln die Interessen der Bürger*innen und kommunizieren diese an die Regierung beziehungsweise kommunizieren – unterstützend oder kritisierend – Regierungshandeln an die Bürger*innen. Darüber hinaus ist das Plenum des Nationalrates ein Forum für die öffentliche politische Debatte und durch online- und TV-Übertragungen eine wichtige politische Tribüne.

⁴ In Österreich braucht es kein Zustimmungsvotum des Nationalrates damit eine Regierung ins Amt kommen kann (Prinzip des negativen Parlamentarismus). Der Nationalrat kann aber der Regierung sein Misstrauen aussprechen und diese abwählen. Da das Misstrauensvotum ein Kontrollinstrument ist, wird es im Rahmen der Kontrollfunktion beschrieben.

Forschungsergebnisse. Die Umsetzung von Wahlversprechen

Viele kennen es vielleicht aus dem eigenen persönlichen Umfeld: Wahlversprechen werden belächelt und allenfalls wird darauf vertraut, dass diese sowieso nicht umgesetzt werden. Die Politikwissenschaft kann hier einen Blick hinter diese Pauschalaussage werfen und der Forschungsfrage nachgehen, welche Wahlversprechen eher umgesetzt werden.

Repräsentationstheorien wie die Mandatstheorie (Roberts 2010) gehen davon aus, dass Wähler*innen aus unterschiedlichen Programmen jenes auswählen, das ihren Vorstellungen für die künftige Politik im Land am besten entspricht. Die gewählten Parteien, so die Mandatstheorie weiter, haben dann im Laufe der Legislaturperiode die Möglichkeit, dieses Mandat umzusetzen und im Vergleich zu den Oppositionsparteien den Gesetzgebungsprozess zu dominieren. Letztlich obliegt es dann wieder den Wähler*innen, die politische Bilanz zu bewerten und anhand der neuen Programme wiederum zu entscheiden, wer ihre politische Vertretung sein soll.

Auf Basis der Mandatstheorie kann die Hypothesen gebildet werden, dass Regierungsparteien mehr Wahlversprechen umsetzen als Oppositionsparteien. Zudem sollten Koalitionsregierungen vor allem jene Wahlversprechen umsetzen, die ident abgegeben wurden oder die im Rahmen der Koalitionsverhandlungen in das Koalitionsabkommen niedergeschrieben wurden. Auch Wahlversprechen, die die Beibehaltung des Status quo versprechen, sollten leichter umsetzbar sein (Praprotník 2015).

Zur Überprüfung der Hypothesen braucht es eine Definition von Wahlversprechen sowie eine Quelle, um diese zu sammeln. Ein Wahlversprechen ist eine objektiv überprüfbare Forderung einer Partei für eine bestimmte Maßnahme oder die Erreichung eines bestimmten Zieles (Thomson 2001). Konkrete Maßnahmen wären beispielsweise die Abschaffung von Studiengebühren und konkrete Ziele die Senkung der Jugendarbeitslosigkeit. Subjektive Aussagen, wie etwa die Forderung nach „fairen“ Pensionen, sind keine Wahlversprechen. Eine gute Quelle zur Identifikation von Wahlversprechen sind die Wahlprogramme der Parteien. Auch wenn diese Dokumente kaum in der Bevölkerung gelesen werden, so sind sie dennoch eine Richtschnur für die eigene Partei, die politische Konkurrenz und vor allem die Medien, die darin die Inhalte des Wahlkampfes finden. Methodisch können nun mittels quantitativer Inhaltsanalyse zunächst alle Wahlversprechen aus den Wahlprogrammen identifiziert werden. Im Rahmen einer qualitativen Analyse werden im Folgenden diese Wahlversprechen auf ihre vollständige, teilweise oder nicht erfolgte Umsetzung hin überprüft.

Forschungsfrage und Hypothesen können mittels dieses Designs nun anhand der Regierungsperiode Faymann I überprüft werden. Die Tabelle 2 zeigt, dass die beiden Regierungsparteien SPÖ und ÖVP mehr als die Hälfte ihrer Wahlversprechen zumindest teilweise erfüllt haben. Darüber hinaus haben sie, wie in der Mandatstheorie angenom-

men, weitaus mehr Wahlversprechen (teilweise) erfüllt als die Parteien der Opposition. Dennoch ist es auch diesen gelungen, einige Versprechen – sei es, weil Parteien in ihren Forderungen einig waren oder die Beibehaltung der aktuellen Situation versprochen wurde, die von niemandem in Frage gestellt wurde.

	SPÖ (N=149)	ÖVP (N=70)	FPÖ (N=137)	BZÖ (N=133)	GRÜNE (N=195)
Vollständig umgesetzt	48,3	52,9	27,0	27,1	23,6
Teilweise umgesetzt	7,4	7,1	10,2	5,3	16,9
Nicht umgesetzt	44,3	40,0	62,8	67,7	59,5
Gesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tab. 2 Umsetzung von Wahlversprechen in Prozent, 2008–2013

In der Tabelle sind Abweichungen von 100 Prozent durch die erfolgte Rundung der Zahlen möglich. Die Tabelle ist ein Nachdruck.
Quelle: Praprotnik (2015, 7).

Mithilfe statistischer Modelle lassen sich darüber hinaus die weiteren Hypothesen überprüfen. Abbildung 2 lässt über die Dominanz der Regierungsparteien auch erkennen, dass Wahlversprechen eine höhere Wahrscheinlichkeit besitzen, zumindest teilweise umgesetzt zu werden, wenn sie im Koalitionsabkommen aufgenommen wurden, die Beibehaltung des Status quo versprochen wurde oder die beiden Regierungsparteien das gleiche Wahlversprechen abgegeben haben.

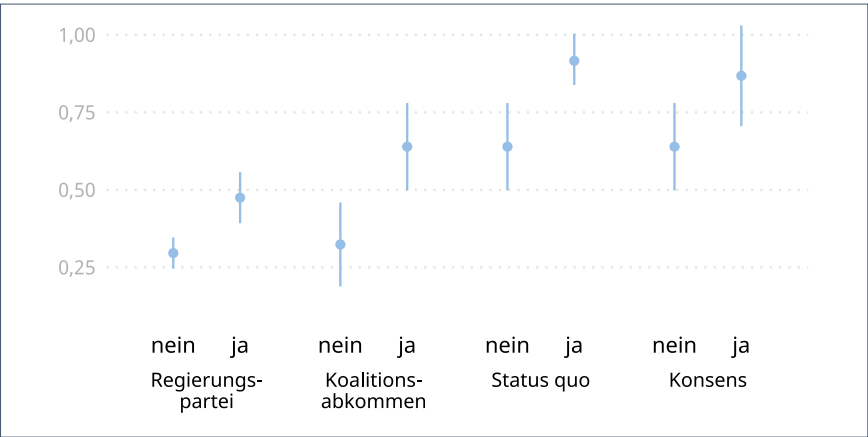


Abb. 1 Vorhergesagte Wahrscheinlichkeit für die (teilweise) Umsetzung

Die Abbildung ist ein Nachdruck.
Quelle: Praprotnik (2015, 10).

- Die Umsetzungsraten sind vergleichbar mit jenen früherer Regierungen in Österreich
- sowie in anderen Ländern mit Koalitionsregierungen. In Einparteienregierungen wer-
- den jedoch weitaus mehr Wahlversprechen umgesetzt. Dies sind positive Anzeichen
- für eine repräsentative Demokratie, wenngleich die Umsetzung von einstigen Wahl-
- versprechen nur ein Aspekt von politischer Repräsentation ist. Freilich nicht dargestellt
- wird im Rahmen dieses Forschungsdesigns, ob und wie Parteien auf neue Wünsche der
- Bevölkerung eingehen.
- Die Periode Faymann I wurde hier exemplarisch ausgewählt, weil sowohl Daten von
- späteren Regierungs- sowie späteren Oppositionsparteien vorliegen. Die komplette
- Studie ist in der Österreichischen Zeitschrift für Politikwissenschaft erschienen und ist
- dort frei zugänglich (Praprotnik 2015).

Gesetzgebung

Die Bundesverfassung nennt explizit die Zuständigkeitsbereiche, die dem Bund und damit dem Parlament als Gesetzgeber zufallen (Art 10 B-VG). Daraus folgt auch, dass alles, was nicht explizit als Bundessache genannt wird, im Wirkungsbereich der Länder verbleibt. Trotz dieser Regelung ist die politische Macht der Länder schwach ausgeprägt, weil gewichtige Bereiche eben ausdrücklich dem Bund zugeschrieben sind (siehe dazu Bußjäger/Eller bzw. Doleza/Fallend in diesem Band).

Die Länder können über den Bundesrat bei der Bundesgesetzgebung mitwirken (Art 42 B-VG). Die Zweite Kammer des Parlaments besitzt jedoch weit weniger politisches Gewicht. Zwar müssen laut Verfassung alle Gesetzesbeschlüsse des Nationalrates unverzüglich an den Bundesrat weitergeleitet werden, dieser kann in den allermeisten Fällen jedoch nur ein suspensives Veto einlegen. Ein Einspruch des Bundesrates hat somit aufschiebende Wirkung und der Nationalrat kann seinen ursprünglichen Beschluss – allerdings bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Abgeordneten – wiederholen. Zudem nennt die Verfassung Bereiche, bei denen der Bundesrat keinerlei Mitwirkungsrechte besitzt. Es sind dies die gewichtigen Budgetangelegenheiten sowie die Geschäftsordnung des Nationalrates und die Auflösung desselben. Die ausdrückliche Zustimmung des Bundesrates ist hingegen dann notwendig, wenn eine Materie die Zuständigkeiten der Länder einschränken würde. In diesem Fall muss der Bundesrat bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte seiner Mitglieder mit einer 2/3-Mehrheit zustimmen.

Der Ablauf eines Gesetzgebungsverfahrens ist in Tabelle 1 dargestellt (siehe auch Parlament 2022a). Gesetzesanträge können unterstützt von mindestens fünf Abgeordneten, einem Ausschuss, der Bundesregierung sowie von dem Bundesrat oder einem Drittel seiner Mitglieder in den Nationalrat eingebracht werden. Auch Volksbegehren, die von mindestens 100.000 Stimmberechtigten oder von je einem Sechstel der Stimm-

berechtigten aus drei Bundesländern unterstützt wurden, müssen in den Nationalrat eingebracht werden (Art 41 B-VG).⁵ Gesetzesanträge der Bundesregierung durchlaufen, bevor sie im Ministerrat einstimmig beschlossen und als Ministerialentwurf in den Nationalrat eingebracht werden, ein sogenanntes Begutachtungsverfahren. Die Ministerialentwürfe werden auf der Parlamentshomepage veröffentlicht und können innerhalb einer vom zuständigen Ministerium gesetzten Frist von jeder Person über 14 Jahre kommentiert werden. Der Verfassungsdienst des Bundeskanzleramts empfiehlt eine Fristsetzung von sechs Wochen.⁶ In der Praxis werden aber häufig deutlich kürzere Fristen gesetzt: In der 25. Gesetzgebungsperiode (2013–2017) wurde nur in 18 Prozent der Fälle eine Frist von sechs Wochen oder länger gewährt. Der mittlere Wert der Dauer des Begutachtungsprozesses (Medianwert) betrug nur vier Wochen (Ennser-Jedenastik 2018). Auch die Stellungnahmen sind auf der Parlamentshomepage einsehbar und Teil der (medialen) politischen Debatte. Wie und ob ein Ministerium auf solche Stellungnahmen zu reagieren hat, ist nicht festgelegt (Konrath 2017, 231). In der 27. Gesetzgebungsperiode (seit 2019) kamen bislang die meisten Gesetzesinitiativen von Abgeordneten selbst (rund 66 %). Dahinter liegen Initiativen der Regierung (25 %) und der Ausschüsse (6 %). Die anderen Arten der Einbringung kamen bislang kaum vor.

Im Nationalrat können die Anträge im Rahmen einer **Ersten Lesung** vorgestellt werden. Erste Lesungen sind in der Regel selten und finden nur statt, wenn es der Nationalrat beschließt oder der*die Antragsteller*in es verlangt. Jedenfalls werden die Gesetzesanträge an die Abgeordneten verteilt und vom*von der Präsidenten*Präsidentin des Nationalrates einem Ausschuss zur Beratung zugewiesen. Damit ist es nicht möglich, ein Gesetz sofort nach Einlangen in den Nationalrat zu beschließen.

5 Darüber hinaus werden auch der Bundesrechnungsanschluss (Gegenüberstellung der Einnahmen und Ausgaben des Bundes, die vom Rechnungshof erstellt wird) und Einsprüche des Bundesrates als Gesetzesinitiativen gezählt. In Tabelle 3 und 4 sind diese als Sonstige zusammengefasst.

6 Siehe Schreiben des Verfassungsdienstes aus dem Jahr 2008, abrufbar unter <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/agenda/verfassung/legistik/begutachtungs-konsultations-informationsverfahren-bessere-rechtssetzung/rundschreiben-begutachtungen-konsultationsmechanismen.html> (26.06.2022).

Tab. 1 Ablauf des Gesetzgebungsprozesses

Gesetzesantrag	Abgeordnete	Ausschuss	Regierung	Bundesrat	Volksbegehren
⇓					
Einlangen im Nationalrat	- Möglichkeit einer Ersten Lesung - Zuweisung des Gesetzesantrages durch den*die Präsidenten*Präsidentin des Nationalrats an den zuständigen Ausschuss zwecks Vorberatung				
⇓					
Ausschussberatungen	- Wahl eines*einer Berichterstatters*Berichterstatlerin - Debatte (Vorlage in ihrer Gesamtheit, in Teilen oder mittels General- und Spezialdebatte) - Abstimmung nach Schluss der Debatte mit Stimmenmehrheit				
⇓					
Debatte im Plenum	- Bericht des*der Berichterstatters*Berichterstatlerin des Ausschusses (meist Verzicht auf mündliche Berichterstattung) - Zweite Lesung: Generaldebatte und Spezialdebatte				
⇓					
Gesetzesbeschluss	Dritte Lesung: Abstimmung über gesamtes Gesetz				
Beschlusserfordernis	- einfaches Gesetz: bei Anwesenheit von mindestens einem Drittel der Abgeordneten Beschluss mit unbedingter Mehrheit der abgegebenen Stimmen - Verfassungsgesetz/Verfassungsbestimmung in einfachem Gesetz: bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Abgeordneten Beschluss mit 2/3-Mehrheit der abgegebenen Stimmen				
⇓					
Bundesrat	kein Einspruchsrecht des Bundesrates	Einspruchsrecht des Bundesrates Bekanntgabe an den Bundesrat			
		innerhalb von 8 Wochen nicht behandelt	- Zuweisung an Ausschuss - Vorberatung im Ausschuss - Berichterstattung - Debatte - Abstimmung		
Beschlusserfordernis		kein Einspruch	einfaches Gesetz: wie oben Spezielle Anforderungen bei Berührung Länderinteressen		
		kein Einspruch	Einspruch		
⇓					
Nationalrat				Beharrungsbeschluss	neuer Gesetzesbeschluss und neue Zuweisung an Bundesrat
⇓					
Inkrafttreten	- gegebenenfalls: Volksabstimmung (bei Gesamtänderung der Verfassung, bei Teiländerung der Verfassung auf Verlangen eines Drittels der Parlamentarier*innen in National- oder Bundesrat, oder bei einfachen Bundesgesetzen, wenn Nationalrat oder dessen Mehrheit dies beschließt) - Beurkundung des verfassungsmäßigen Zustandekommens durch den*die Bundespräsidenten*Bundespräsidentin - Gegenzeichnung durch den*die Bundeskanzler*in - Kundmachung im Bundesgesetzblatt				

Für Gesetze ohne oder mit lediglich einem suspensiven Vetorecht des Bundesrates; Stand: 09.08.2021.

Quelle: Bundesverfassungsgesetz; Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates; Geschäftsordnung des Bundesrates.

Die weitere Arbeit findet in den jeweiligen **Ausschüssen** statt, in denen die auf diese Bereiche spezialisierten Abgeordneten sitzen. In die Diskussionen können Expert*innen oder andere Auskunftspersonen miteinbezogen werden und auch Unterausschüsse für besonders komplexe Materien installiert werden. Am Beginn steht jeweils die Wahl eines*einer Berichterstatters*Berichterstatterin und dessen*deren Vorschlag, die Vorlage in ihrer Gesamtheit, in Teilen oder mittels General- und Spezialdebatte zu diskutieren. Im Laufe des Prozesses steht es jedem*r einzelnen Abgeordneten allein frei, Abänderungs- oder Zusatzanträge zu stellen. Während der Ausschussphase kommt es häufig noch zu Änderungen an der Gesetzesvorlage. Am Ende des Prozesses steht die Abstimmung im Ausschuss. Bei dieser ist in der Regel eine Stimmenmehrheit der anwesenden Mitglieder ausreichend. Erneut wird am Ende ein*e Berichterstatter*in gewählt, der*die die Ergebnisse für den Nationalrat in einem Bericht zusammenfasst. Dennoch ist auch die Zeit für Ausschusssitzungen und damit für intensive Verhandlungen vor Ort sehr beschränkt: Ein Großteil der Ausschüsse tagt nur wenige Male im Jahr (Konrath 2017, 228).

Zurück im Plenum kann der*die Berichterstatter*in die Debatte, genannt **Zweite Lesung**, eröffnen. Er*sie kann aber auch auf eine mündliche Berichterstattung verzichten. Dies kommt in der parlamentarischen Praxis häufig vor und die Abgeordneten steigen dann sofort in die Debatte ein. In dieser Phase des Gesetzgebungsprozesses können erneut Abänderungs- oder Zusatzanträge gestellt werden, diese müssen von mindestens fünf Abgeordneten unterstützt werden. Haben alle Abgeordneten, die sich als Redner*innen zu Wort gemeldet hatten, im Plenum gesprochen, so wird die Verhandlung entweder geschlossen, erneut dem Ausschuss zugewiesen oder vertagt. In der **Dritten Lesung** kommt es schließlich zur Abstimmung über den gesamten Entwurf. Abänderungs- und Zusatzanträge, die über die Korrektur von Schreibfehlern oder Widersprüchlichkeiten hinausgehen, sind nicht mehr möglich. Der Nationalrat entscheidet, sofern nicht anders bestimmt, mit einer unbedingten Mehrheit der abgegebenen Stimmen bei einer Anwesenheit von mindestens einem Drittel seiner Mitglieder. Die Abstimmung erfolgt in der Regel durch Aufstehen vom Platz, um Zustimmung zu signalisieren, beziehungsweise durch Sitzenbleiben, um Ablehnung zum Ausdruck zu bringen. Daraus folgt, dass eine Stimmenthaltung nicht möglich ist. In der Praxis kommt es jedoch vor, dass Abgeordnete vor einer Abstimmung den Raum verlassen.

Kontrolle

Abgeordneten stehen eine **Reihe von Kontrollinstrumenten** zur Verfügung, um die Regierung zu kontrollieren. Es sind dies (1) die schriftlich oder mündlich einzubringenden parlamentarischen Anfragen an die Regierung, (2) die Entschließungsanträge, in denen Abgeordnete die Regierung – rechtlich nicht bindend – zum Handeln auffordern können, (3) das Recht die Anwesenheit von Regierungsmitgliedern zu verlangen,

(4) die Möglichkeit einer parlamentarischen Minderheit einen Untersuchungsausschuss einzusetzen, (5) die Berichtspflichten von der Regierung gegenüber dem Nationalrat, (6) die Ständigen Unterausschüsse zur Kontrolle der Nachrichtendienste sowie (7) das Misstrauensvotum (Parlament 2022b).

Das Misstrauensvotum ist das schärfste Instrument der parlamentarischen Kontrolle. Denn die Regierung ist dem Nationalrat politisch verantwortlich und kann jederzeit durch ein Misstrauensvotum gestürzt werden. Es bedarf keinerlei Begründung oder rechtlicher Verfehlungen, mangelndes Vertrauen ist ausreichend. Misstrauensvoten können sich gegen einzelne Regierungsmitglieder oder die gesamte Regierung richten. Formal handelt es sich um Entschließungsanträge, die eine einfache Mehrheit bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Abgeordneten benötigen.

Seit Beginn der 22. Gesetzgebungsperiode (seit 2002) gab es bereits 118 Misstrauensanträge, wovon allerdings nur ein einziger erfolgreich war.⁷ Im Jahr 2019 zerbrach die Regierung zwischen ÖVP und FPÖ infolge der Ereignisse des sogenannten Ibiza-Skandals. Die Abgeordneten der Opposition gemeinsam mit der ehemaligen Regierungspartei FPÖ sprachen der neugebildeten ÖVP-Regierung, die durch weitere Expert*innen ergänzt worden war, erfolgreich ihr Misstrauen aus. Misstrauensanträge sind demnach nur dann aussichtsreich, wenn Regierungsmehrheiten zerbrochen sind beziehungsweise Minderheitsregierungen ihre Unterstützung verloren haben. Dennoch werden auch bei stabilen Verhältnissen Misstrauensanträge eingebracht, da Oppositionsparteien so ein starkes politisches Signal senden können, welches in der Regel hohe mediale Aufmerksamkeit bekommt. Dies ist auch der Grund, warum sich in Misstrauensanträgen meist umfassende, formal nicht notwendige Begründungen des Antrages finden. Kommt es zu einem erfolgreichen Misstrauensantrag – das heißt der Antrag wurde von einer Mehrheit im Nationalrat unterstützt –, dann muss der*die Bundespräsident*in die Betroffenen des Amtes entheben.

In der parlamentarischen Praxis zeigt sich die Konfliktlinie nicht zwischen dem Nationalrat auf der einen und der Regierung auf der anderen Seite. Vielmehr verläuft diese zwischen den Parteien der Regierung und den Parteien der Opposition. Darüber hinaus nützen Regierungsparteien den Nationalrat beziehungsweise die parlamentarische Arbeit, bei der sehr wohl noch weitreichende Änderungen stattfinden können, um den jeweils anderen Regierungspartner zu kontrollieren (Strøm et al. 2010 bzw. siehe dazu Imre et al. in diesem Band).

⁷ Die Misstrauensanträge werden auf der Parlamentshomepage pro Gesetzgebungsperiode einzeln aufgelistet. Siehe dazu https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/SW/index.shtml?jsMode=&xdocumentUri=&filterJq=&view=&GP=XXVII&SWEV=SWN&SW=40435&SUCH=&listeId=237&LISTE=Anzeigen&FBEZ=FP_120 (18.05.2022).

2.2 Der Bundesrat

2.1.1 Organisation und Arbeitsweise

Wie auch für den Nationalrat regelt die Bundesverfassung die grundsätzliche Struktur und die Aufgaben für den Bundesrat (Art 34–37 B-VG). Die Geschäftsordnung, die rechtlich wie ein Bundesgesetz wirkt, bestimmt die Details im politischen Alltag des Bundesrates. Der Bundesrat kann seine Geschäftsordnung selbst abändern, aber braucht – ebenfalls wie der Nationalrat – dazu eine 2/3-Mehrheit bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Abgeordneten. Die Geschäftsordnung ist das Vorbild der Geschäftsordnungen der Landtage (Konrath 2020, 206).

Die Mitglieder des Bundesrates werden von den Landtagen entsandt und sitzen für die Dauer der jeweiligen Legislaturperiode des entsendenden Landtages im Bundesrat. Der Bundesrat erneuert sich somit fortlaufend (potenziell nach jeder Landtagswahl) und kennt keine eigene GP. Formal heißt das, dass der Bundesrat in Permanenz tagt. Bei der Wahl der Mitglieder des Bundesrates durch die Landtage sieht die Bundesverfassung wie so oft das Prinzip der Verhältniswahl vor, wobei festgelegt ist, dass die zweitstärkste Partei im Landtag mindestens ein Mandat erhalten muss. Auf Basis der Volkszählung wird dafür die Anzahl an österreichischen Staatsbürger*innen herangezogen. In der Bundesverfassung ist nun geregelt, dass das an Staatsbürger*innen größte Land zwölf und die anderen Länder im Verhältnis ihrer Anzahl an Bürger*innen zur Bürger*innenzahl des größten Landes Mandate erhalten. Gleichzeitig muss das kleinste Bundesland zumindest drei Sitze erhalten. Die Anzahl an Bundesratsmitgliedern ist damit leichten Schwankungen ausgesetzt und beträgt in der 27. GP 61 Mitglieder. Das klingt komplex, lässt sich aber anhand eines Beispiels gut verdeutlichen. Die letzte Volkszählung aus dem Jahr 2011 ergab, dass im Land Niederösterreich 1.500.495 Staatsbürger*innen leben und dieses damit das – gemessen an der Zahl der Staatsbürger*innen – größte Bundesland ist. Diese Zahl ist die Bürger*innenzahl. Niederösterreich erhält als größtes Land zwölf Bundesrät*innen. Das zweitgrößte Bundesland ist Wien mit 1.341.855 Staatsbürger*innen. Setzt man diese beiden Bürger*innenzahlen ins Verhältnis ($1.341.855/1.500.495=0,89$), dann erhält Wien 89 % der Sitze von Niederösterreich und damit elf Sitze im Bundesrat ($0,89 \times 12 = 10,7$; wobei Reste über der Hälfte als voll gerechnet werden). Der Berechnungsmodus bestimmt die Anzahl der Sitze im Bundesrat: Zöge man die Bevölkerungszahl und nicht die Staatsbürger*innenzahl zur Berechnung der Sitze im Bundesrat heran, so wäre Wien das größte Bundesland und hätte einen Sitz mehr. Die politische Vertretung ist aber, wie etwa auch das Wahlrecht auf nationaler Ebene, an die Staatsbürger*innenschaft gekoppelt.

Die Funktionsperiode für die Mitglieder im Bundesrat beginnt mit ihrer Wahl im Landtag und endet mit der jeweiligen Landtagsgesetzgebungsperiode (zu den Ländern

siehe Dolezal/Fallend in diesem Band). Bundesrät*innen werden in ihrer ersten Sitzung im Bundesrat auf die Republik angelobt, genießen Immunität von ihren Landtagen, sind zur Teilnahme an Sitzungen im Plenum beziehungsweise in ihren Ausschüssen verpflichtet und besitzen ein freies Mandat. Wie auch im Nationalrat zeigt sich in der Praxis ein hohes Maß an Fraktionsdisziplin und damit ein einheitliches Abstimmungsverhalten innerhalb einer Fraktion. Nach der inhaltlichen Vorbereitung der Anträge in den Ausschüssen erfolgt der Beschluss im Plenum in der Regel durch Handzeichen oder Aufstehen. Der*die Präsident*in oder mindestens fünf Bundesratsmitglieder können eine namentliche oder eine geheime Abstimmung verlangen. Mit Stimmenmehrheit können Einsprüche gegen Gesetzesbeschlüsse des Nationalrates getroffen werden.

Fraktionen

Eine Fraktion ist ein Zusammenschluss von mindestens fünf Bundesrät*innen, die durch dieselbe Partei in den Bundesrat geschickt wurden. Sollten sich andere Mitglieder des Bundesrates oder eine geringere Anzahl an Mitgliedern zu einer Fraktion zusammenschließen wollen, dann bedarf es dafür eines Beschlusses des Bundesrates (§ 14 GO-BR).

Ausschüsse

Die Debatten und Abstimmungen im Plenum werden auch im Bundesrat durch Ausschüsse vorbereitet. In der Regel entspricht die Abstimmung im Bundesrat dann auch jener in den Ausschüssen, deren Einsetzung und Zusammensetzung im Bundesrat mit Blick auf das Stärkeverhältnis der Fraktionen erfolgt. Die Ausschüsse werden entlang inhaltlicher Themen, ähnlich zu jenen in den Bundesministerien, gebildet. Ausschüsse entscheiden in der Regel mit einer einfachen Mehrheit der abgegebenen Stimmen, wobei mindestens die Hälfte der Ausschussmitglieder anwesend sein muss. Ausschussverhandlungen sind nicht-öffentlich (§ 13 GO-BR). Der Tätigkeitsbericht des Bundesrates über das erste Halbjahr 2021 listet 25 Ausschüsse auf.

Präsidium

Das Präsidium des Bundesrates besteht aus dem*der Präsidenten*Präsidentin, zwei Vizepräsident*innen sowie aus mindestens je zwei Schriftführer*innen und Ordner*innen. Die Präsidentschaft wechselt halbjährlich zwischen den Bundesländern in alphabetischer Reihenfolge und fällt jeweils jener Person zu, die an erster Stelle aus einem Land entsandt wurde. Im ersten Halbjahr 2021 führte das Land Steiermark den Bundesrat an, im zweiten Halbjahr 2021 übergab man an das Land Tirol. Die beiden nächsten Bundesländer für den Vorsitz sind demnach Vorarlberg und Wien. Der*die Präsident*in sorgt für die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben und für die Achtung der Würde und Rechte des Bundesrates (§§ 6-7 GO-BR).

2.2.2 Funktionen

Repräsentation und Kommunikation

Der Bundesrat repräsentiert als Länderkammer die einzelnen Bundesländer, wobei kleine Länder mit der Mindestzahl von drei Mitgliedern vergleichsweise überrepräsentiert sind. Der Bundesrat glied sich im Laufe seiner Geschichte ein Stück weit mehr an die Soziodemographie der Wähler*innen an.

Kontrolle

Auch der Bundesrat besitzt Instrumente der politischen Kontrolle der Bundesregierung, wenngleich es im Vergleich zum Nationalrat weniger sind. Es sind dies (1) die schriftlich oder mündlich einzubringenden parlamentarischen Anfragen an die Regierung, (2) die Entschließungsanträge, in denen Mitglieder des Bundesrates die Regierung – rechtlich nicht bindend – zum Handeln auffordern können, (3) das Recht die Anwesenheit von Regierungsmitgliedern zu verlangen sowie (4) die Berichtspflichten von der Regierung gegenüber dem Bundesrat (Parlament 2022b). Die Bundesregierung ist jedoch allein dem Nationalrat und nicht dem Bundesrat verantwortlich. Daraus folgt, dass dem Bundesrat gegenüber der Bundesregierung kein Misstrauensvotum zusteht. Die Bundesregierung kann gegen eine Mehrheit im Bundesrat regieren. Zudem erfolgt die Kontrolle der Nachrichtendienste ausschließlich in den Ständigen Unterausschüssen des Nationalrates und auch etwaige Untersuchungsausschüsse können nur im Nationalrat eingesetzt werden.

Gesetzgebung

Die Bundesländer wirken über den Bundesrat an der Bundesgesetzgebung mit (§ 20 GO-BR). Im Regelfall steht dem Bundesrat jedoch lediglich ein suspensives – das heißt aufschiebendes – Veto zu (siehe Abb. 1).⁸ Er erhält jeden Gesetzesbeschluss des Nationalrates und kann binnen acht Wochen einen begründeten Einspruch erheben. Der Bundesrat fasst seine Beschlüsse, sofern nicht anders bestimmt, bei Anwesenheit von mindestens einem Drittel seiner Mitglieder und unbedingter Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Die Abstimmungslogik erfolgt dabei in der Regel nach der jeweiligen

8 Ein absolutes Vetorecht besteht vor allem dann, wenn Verfassungsbestimmungen enthalten sind, die die Zuständigkeiten der Länder betreffen. Erst in zwei Fällen – Novelle zum Ökostromgesetz und Verankerung einer Schuldenbremse in der Bundesverfassung (beides 2019) – verhinderte der Bundesrat einen Beschluss endgültig. Die SPÖ konnte mit ihren Abgeordneten die notwendige 2/3-Mehrheit und so die Gesetze der damaligen ÖVP-FPÖ-Regierung verhindern. Weiters zustimmungspflichtig sind Staatsverträge, die die Angelegenheiten des selbstständigen Wirkungsbereichs der Länder regeln beziehungsweise Beschlüsse, die den Bundesrat selbst betreffen (Parlament 2022b).

Parteizugehörigkeit und nicht nach der jeweiligen Länderzugehörigkeit (Ucakar et al. 2017, 115). Der Gesetzesbeschluss sowie der Einspruch des Bundesrates gehen sodann an den Nationalrat zurück und dieser kann einen Beharrungsbeschluss fassen, wobei in einem solchen Fall zumindest die Hälfte der Mitglieder anwesend sein müssen. Findet keine Handlung des Bundesrates statt und verstreicht die achtwöchige Frist, so gilt das Gesetz ebenfalls als beschlossen und wird in weiterer Folge beurkundet und kundgemacht.

3. Rahmenbedingungen und geschichtlicher Hintergrund

Dieser Abschnitt thematisiert die Gesetzgebungstätigkeit im Nationalrat sowie die Zusammensetzung des Parlamentes in Bezug auf die deskriptive Repräsentation.⁹

3.2 Gesetzgebung im Wandel der Zeit

Im Laufe der letzten 20 Jahre hat der Anteil an Gesetzesinitiativen, die von den Abgeordneten des Nationalrates ausgehen, stark an Bedeutung gewonnen (siehe Tab. 3). Waren es in der 22. Gesetzgebungsperiode (2002–2006) noch 37 Prozent der Gesetzesinitiativen, die auf Abgeordnete zurückzuführen waren, so sind es in der derzeit laufenden 27. Gesetzgebungsperiode 66 Prozent. Gleichzeitig ist der Anteil an Regierungsvorlagen über die Zeit zurückgegangen: von 52 Prozent (22. GP) auf 25 Prozent (27. GP). Aus der Zunahme an Gesetzesinitiativen lässt sich jedoch kein Bedeutungsgewinn des Nationalrats gegenüber der Regierung ablesen. Regierungsvertreter*innen haben freilich die Möglichkeit, Anträge über „ihre“ Abgeordneten im Nationalrat einbringen zu lassen und so etwa auch ein vorparlamentarisches Begutachtungsverfahren zu umgehen (siehe dazu auch Scheffbeck 2006, 152). Alle anderen Arten der Gesetzesinitiativen blieben über die Zeit stabil und ihre Bedeutung vergleichsweise gering.

Die Dominanz der Regierung im Gesetzgebungsprozess zeigt sich auch anhand der erfolgreich beschlossenen Gesetzesinitiativen, die in Tabelle 4 gezeigt werden. Der Anteil beschlossener Regierungsvorlagen liegt in den dargestellten Gesetzgebungsperioden konstant über 90 Prozent. Vergleicht man dazu den Anteil beschlossener Vorlagen, die von den Abgeordneten eingebracht wurden, so sieht man, dass hier regelmäßig nur weniger als die Hälfte der Anträge auch beschlossen wurden. Während in der Regel Anträge von Abgeordneten von Regierungsparteien erfolgreich sind, scheitern jene

⁹ Eine geschichtliche Abhandlung über den Parlamentarismus findet sich in anderen Quellen wie beispielsweise bei Konrath (2017), von Beyme (2014) oder Scheffbeck (2006).

von den Abgeordneten der Oppositionsparteien. Oppositionsanträge werden oft im Ausschuss verhandelt oder selbst dann abgelehnt, wenn sie Regierungsanliegen in identer Form beinhalten, auch um eine Behandlung auf der Tribüne des Nationalratsplenums zu verhindern (Konrath 2017, 569). Das illustriert einmal mehr, dass die Konfliktlinie nicht zwischen Regierung auf der einen und Nationalrat auf der anderen Seite, sondern zwischen Politiker*innen der Regierungsparteien und Politiker*innen der Oppositionsparteien besteht.

Tab. 3 Gesetzesinitiativen im Nationalrat

	Abgeordnete	Ausschuss	Regierung	Bundesrat	Volksbegehren	Sonstige	Gesamt
XXVII. GP (seit 2019)							
N	476	44	183	4	9	8	724
%	66	6	25	1	1	1	100
XXVI. GP (2017–2019)							
N	298	14	117	2	3	2	436
%	68	3	27	0	1	0	100
XXV. GP (2013–2017)							
N	434	21	331	2	2	6	796
%	55	3	42	0	0	1	100
XXIV. GP (2008–2013)							
N	395	45	496	3	2	6	947
%	42	5	52	0	0	1	100
XXIII. GP (2006–2008)							
N	241	20	176	2	0	5	444
%	54	5	40	0	0	1	100
XXII. GP (2002–2006)							
N	270	45	374	4	3	29	725
%	37	6	52	1	0	4	100

Sonstige: Bundesrechnungsabschluss sowie Einspruch des Bundesrates; Abweichung von 100 %=Rundungsfehler; Stand: 23.02.2022.

Quelle: Parlamentsdirektion.

Tab. 4 Gesetzesinitiativen im Nationalrat

	XXVII. GP (seit 2019)	XXVI. GP (2017– 2019)	XXV. GP (2013– 2017)	XXIV. GP (2008– 2013)	XXIII. GP (2006– 2008)	XXII. GP (2002– 2006)	Gesamt
Abgeordnete	476	298	434	395	241	270	2.114
Davon beschlossen	205 (43%)	76 (26%)	114 (26%)	120 (30%)	49 (20%)	115 (43%)	679 (32%)
Davon einstimmig	69 (34%)	25 (33%)	39 (34%)	61 (51%)	17 (35%)	64 (56%)	275 (41%)
Ausschuss	44	14	21	45	20	45	189
Davon beschlossen	42 (95%)	14 (100%)	21 (100%)	43 (96%)	20 (100%)	40 (89%)	180 (95%)
Davon einstimmig	13 (31%)	1 (7%)	3 (14%)	15 (35%)	8 (40%)	25 (63%)	65 (36%)
Regierung	183	117	331	496	176	374	1.677
Davon beschlossen	171 (93%)	115 (98%)	327 (99%)	478 (96%)	161 (91%)	365 (98%)	1.617 (96%)
Davon einstimmig	68 (40%)	30 (26%)	88 (27%)	167 (35%)	61 (38%)	176 (48%)	590 (36%)
Bundesrat	4	2	2	3	2	4	17
Davon beschlossen	0 (0%)	0 (0%)	1 (50%)	2 (67%)	0 (0%)	0 (0%)	3 (18%)
Davon einstimmig	0 (-)	0 (-)	0 (0%)	0 (0%)	0 (-)	0 (-)	0 (0%)
Volks- begehren	9	3	2	2	0	3	17
Davon beschlossen	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
Davon einstimmig	0 (-)	0 (-)	0 (-)	0 (-)	0 (-)	0 (-)	0 (-)
Sonstige	8	2	6	6	5	29	56
Davon beschlossen	3 (38%)	2 (100%)	5 (83%)	5 (83%)	2 (40%)	4 (14%)	21 (38%)
Davon einstimmig	1 (33%)	1 (50%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	2 (10%)

Sonstige: Bundesrechnungsabschluss sowie Einspruch des Bundesrates: Lesebeispiel: In der 27. GP wurden bislang 476 Gesetzesinitiativen durch Abgeordnete eingebracht. Von diesen 476 Gesetzesinitiativen wurden 205 – das sind 43 Prozent – beschlossen. Stand: 23.02.2022.

Quelle: Parlamentsdirektion.

Die Anträge der Ausschüsse, die in ihrer Besetzung dem Mehrheitsverhältnis des Nationalrates entsprechen, werden, wie Regierungsvorlagen, fast durchgängig beschlossen. Der geringe Anteil umgesetzter Gesetzesinitiativen aus dem Bundesrat unterstreicht erneut den geringen Einfluss des Bundesrates auf den Gesetzgebungsprozess. Auch Einsprüche des Bundesrates, welche hier mit den Bundesrechnungsabschlüssen unter Sonstige zusammengefasst sind, werden in der Regel nicht beschlossen.¹⁰ Zu keinen Beschlüssen haben die Gesetzesinitiativen aus den im Nationalrat behandelten Volksbegehren geführt (auch wenn nicht alle Inhalte aus einem Volksbegehren einen Gesetzesbeschluss brauchen, wie etwa die Einrichtung des Klimarates im Jahr 2022, der auch bereits im Klimavolksbegehren gefordert wurde, gezeigt hat).

Die Einstimmigkeit liegt bei Beschlüssen von Regierungsvorlagen im Schnitt bei rund 36 Prozent, bei jenen von Abgeordneten bei rund 40 Prozent. Das sind, verglichen mit jenen Werten aus den 1970er- bis Mitte der 1980er-Jahre, niedrige Werte (Schebeck 2006, 152).

3.2 Entwicklung der deskriptiven Repräsentation

Die Parlamentarier*innen repräsentieren die politischen Interessen der Gesellschaft. Im Sinne der deskriptiven Repräsentation sollen sie auch hinsichtlich soziodemographischer Merkmale ein Abbild der Wahlberechtigten darstellen. Tabelle 5 beleuchtet die Entwicklung der Merkmale Geschlecht, Alter sowie akademischer Titel der Parlamentarier*innen. Am deutlichsten ist zu erkennen, dass beide Parlamentskammern im Laufe ihrer Geschichte weiblicher geworden sind. Zu Beginn der Zweiten Republik (5. GP) saßen gerade einmal knapp sechs Prozent Frauen im Nationalrat, in der aktuell laufenden 27. Gesetzgebungsperiode sind es bereits 39 Prozent. Dennoch entspricht der gestiegene Frauenanteil nicht der Verteilung unter den Wahlberechtigten, bei denen Frauen einen Anteil von rund 52 Prozent ausmachen (Perlot 2021). Hinsichtlich des Alters der Parlamentarier*innen liegt ihr Altersschnitt über jenem der Wahlberechtigten und dies hat sich im Laufe der Zeit auch nur geringfügig gebessert. Deutlich unterrepräsentiert sind Menschen unter 30 Jahren sowie Menschen über 60 Jahren. Dieser Befund gilt für beide Kammern des Parlaments, wobei die Mitglieder des Bundesrates im Schnitt noch ein wenig älter sind als jene des Nationalrates (Perlot 2021). Besonders deutlich ist der Unterschied zwischen Repräsentierten und Repräsentant*innen hin-

10 Von insgesamt 2.922 Nationalratsbeschlüssen mit Einspruchsrecht des Bundesrates erhob der Bundesrat in lediglich 33 Fällen einen Einspruch (22. GP bis Jänner 2022). In weiterer Folge verfasste der Nationalrat in 29 Fällen einen Beharrungsbeschluss, drei Fälle würden nicht weiterverfolgt und ein Fall wurde abgeändert (Parlament 2022b).

sichtlich des Bildungsgrades. Sowohl im Nationalrat als auch im Bundesrat ist der Anteil der Parlamentarier*innen mit akademischem Titel über die Zeit stark angestiegen. Im Nationalrat tragen bereits 52 Prozent aller Abgeordneten einen akademischen Titel. In der Bevölkerung sind es lediglich 15 Prozent der Menschen, die einen akademischen Abschluss haben (Perlot 2021).

Tab. 5 Soziodemographie der Parlamentarier*innen

	Nationalrat			Bundesrat		
	% Frauen	Alter in Jahren (MW)	% Akademiker*innen	% Frauen	Alter in Jahren (MW)	% Akademiker*innen
V. GP (1945–1949)	5,5	49	23,0	0	51	14,3
VI. GP (1949–1953)	5,5	51	26,7	2,1	51	18,8
VII. GP (1953–1956)	6,1	51	23,6	2,3	53	25,6
VIII. GP (1956–1959)	5,5	52	24,2	13,3	54	17,8
IX. GP (1959–1962)	6,1	52	29,7	11,9	56	16,7
X. GP (1962–1966)	6,1	52	31,5	13,7	53	21,6
XI. GP (1966–1970)	6,1	50	26,7	11,8	54	17,6
XII. GP (1970–1971)	4,8	50	29,1	15,1	53	22,6
XIII. GP (1971–1975)	6,0	49	33,3	16,0	52	22,0
XIV. GP (1975–1979)	7,7	50	36,6	18,9	52	17,0
XV. GP (1979–1983)	9,8	50	38,3	16,7	53	27,8
XVI. GP (1983–1986)	9,3	50	39,9	15,5	53	27,6
XVII. GP (1986–1990)	11,5	50	42,1	22,0	52	20,3
XVIII. GP (1990–1994)	19,7	47	43,2	24,1	50	27,8
XIX. GP (1994–1995)	21,9	47	51,4	22,0	51	23,7
XX. GP (1995–1999)	25,7	48	47,1	22,0	50	25,4
XXI. GP (1999–2002)	26,8	48	47,5	14,3	48	28,6
XXII. GP (2002–2006)	33,9	47	47,0	29,1	52	16,4
XXIII. GP (2006–2008)	31,1	49	45,4	28,3	51	20,8
XXIV. GP (2008–2013)	27,3	48	42,1	26,8	53	17,9
XXV. GP (2013–2017)	33,3	48	51,4	29,6	51	22,2
XXVI. GP (2017–2019)	34,4	47	49,7	35,7	54	26,8
XXVII. GP (seit 2019)	39,3	47	51,9	37,9	53	32,8

MW (Mittelwert), GP (Gesetzgebungsperiode); Alle Werte entsprechen der Zusammensetzung des Nationalrates beziehungsweise des Bundesrates am Beginn einer GP des Nationalrates. Wechsel während der Legislaturperiode – inklusive Wechsel aus dem Nationalrat in die Bundesregierung – sind somit nicht berücksichtigt. Seit der 13. GP sitzen 183 Abgeordnete im Nationalrat, davor waren es 165 Abgeordnete. Die Zahl der Mitglieder im Bundesrat variiert zwischen 50 bis 65 Mitglieder.

Quelle: Österreichisches Parlament; eigene Berechnung.

4. Einordnung des österreichischen Falls

Zur Einordnung sollen (1) die Stärke der Legislative, (2) das Verhältnis der Kammern zueinander sowie (3) die Abgeordneten selbst in (ausgewählten) OECD-Mitgliedsländern verglichen werden. Für einen internationalen Vergleich ist es sinnvoll, auf Indizes zurückzugreifen, die anhand vorgegebener Kategorien, politische Institutionen vergleichbar machen.

Tab. 6 Stärke der Legislativen im Vergleich

	PPI	WLPS	2. Kammer	HB-Index
Österreich	0,72	5,08	Ja	0,48
Deutschland	0,84	5,93	Ja	0,98
Frankreich	0,56	4,08	Ja	0,16
Großbritannien	0,78	5,50	Ja	0,5
Ungarn	0,75	5,31	Nein	-
USA	0,62	4,68	Ja	1
OECD-Schnitt	0,70	5,05	52,6%	0,63

PPI (Parliamentary Powers Index), WLPS (Weighted Legislative Powers Score), HB-Index (Heller und Branduse-Index).

Quelle: PPI (Fish/Kroenig 2009), WLPS (Desposato 2012), 2. Kammer/HB-Index (Heller/Branduse 2014).

Möchte man die Stärke der Legislativen vergleichen, so lohnt sich auch heute noch ein Blick auf den Parliamentary Powers Index (PPI) von Fish und Kroenig (2009). Die Autoren entwickelten einen Fragekatalog, der 32 mögliche Machtbefugnisse („powers“) von Legislativen umfasst. Darunter beispielsweise die Fragen, ob die Legislative den*die Regierungschef*in ernennen kann oder die Abgeordneten vor behördlicher Verfolgung immun sind. Diesen verschickten sie rund um das Jahr 2005 an Expert*innen in insgesamt 158 Ländern mit der Bitte um Auskunft, welche Machtbefugnisse in einem Land vorhanden sind. Für die Berechnung des PPI dividierten sie schließlich die jeweils in einem Land vorhandenen Machtbefugnisse durch die 32 möglichen Machtbefugnisse. Der PPI variiert von 0 (=schwächste Legislative) bis 1 (=stärkste Legislative). Trotz seiner häufigen Verwendung in internationalen Forschungsprojekten gibt es auch wesentliche Kritik am PPI. Insbesondere kritisierten Autor*innen, dass die Machtbefugnisse der Legislativen alle als gleich wichtig betrachtet werden (Desposato 2012). Die Autor*innen Chernykh et al. (2017) entwickelten deshalb den Weighted Legislative Powers Score (WLPS). Aufbauend auf dem PPI führten sie im Jahr 2014 eine neue Umfrage unter Expert*innen durch und baten diese, die Relevanz der einzelnen Machtbefugnisse des PPIs einzustufen. Der neue Index gewichtet nun die vorhandenen Machtbefugnisse nach

ihrer Relevanz und variiert von 0 (=schwächste Legislative) bis knapp unter 7 (=stärkste Legislative). Tabelle 6 vergleicht die politische Macht der Legislativen anhand der beiden Indizes. Mit einem PPI von 0,72 Punkten weist Österreich ein für OECD-Länder typisches Parlament auf. Auch gemessen anhand des WLPS kann die Stärke des österreichischen Parlaments als dem Schnitt aller OECD-Länder entsprechend angesehen werden.

PPI und auch WLPS befassen sich jeweils mit der Ersten Kammer der Legislativen beziehungsweise in Ländern mit einem Einkammersystem mit der jeweiligen Kammer. In den Mitgliedsstaaten der OECD verfügen gut die Hälfte der Länder über ein Zweikammersystem wie in Österreich (siehe Tab. 6). Andere Länder wie etwa Ungarn haben hingegen nur eine Kammer. Neben der Anzahl an Kammern lohnt sich ein Blick auf das Stärkeverhältnis der Kammern zueinander (Lijphart 1984, 1999; Henisz 2000; 2002, 2006; Huber et al. 2004; Gerring et al. 2005). Tabelle 6 vergleicht die Stärke des Bikameralismus anhand des Indexes, der von Heller und Branduse (2014) entwickelt wurde. Der HB-Index analysiert die Stärke der Zweiten Kammer anhand ihres Einflusses auf den Gesetzgebungsprozess (vollständiges oder teilweises Vetorecht, bindendes oder aufschiebendes Vetorecht sowie die Dauer beziehungsweise Hürden, die es braucht, um ein Veto zu überwinden). Heller und Branduse (2014) liefern Daten für 75 Länder mit einem Zweikammersystem. Ihr Index reicht von 0 bis 1, wobei 0 einem quasi Einkammersystem entspricht und 1 einer identen Stärke beider Kammern. Der Index liegt im Mittelwert aller OECD-Länder mit einem Zweikammersystem bei 0,63 Punkten. Im OECD-Vergleich besitzt Österreich mit einem Indexwert von 0,48 Punkten somit ein unterdurchschnittlich stark ausgeprägtes Zweikammersystem.

Tab. 7 Soziodemographie der Abgeordneten im Vergleich

	% Frauen	Alter in Jahren (MW)	% 30-Jährige oder jünger	% 40-Jährige oder jünger	% 45-Jährige oder jünger
Österreich	41,0	47,3	7,7	27,9	43,7
Deutschland	34,9	47,3	8,8	28,9	42,0
Frankreich	37,3	-	5,6	23,2	36,9
Großbritannien	34,6	51,0	3,7	21,7	34,0
Ungarn	14,1	53,5	3,0	18,6	30,2
USA	28,4	58,4	0,2	6,7	16,2
OECD-Schnitt	33,8	49,3	4,4	23,4	39,4

MW (Mittelwert); Die Zahlen beziehen sich in Zweikammersystemen jeweils auf die erste Kammer. Anzahl Abgeordnete = 183 (Österreich), 736 (Deutschland), 577 (Frankreich), 650 (Großbritannien), 199 (Ungarn), 430 (USA); Anzahl OECD-Länder mit verfügbaren Daten = 38 (Frauenanteil), 33 (Altersangaben); Stand: 31.12.2021.

Quelle: Inter-Parliamentary Union (2022).

Tabelle 7 zeigt schließlich, dass Österreich einen im OECD-Schnitt hohen Frauenanteil im Nationalrat aufweist. Auch in der Altersstruktur liegt Österreich tendenziell näher an der Bevölkerungsstruktur als andere Länder.

5. Herausforderungen für die Zukunft

Das Parlament mit seinen zwei Kammern Nationalrat und Bundesrat ist und bleibt das Herzstück der österreichischen repräsentativen Demokratie. Dennoch wird es sich auch in den nächsten Jahren weiterentwickeln (müssen). Der künftige Reformdruck steht dabei weiterhin im direkten Zusammenhang mit Veränderungen in der Gesellschaft, die sich in einem Parteiensystem mit einer größeren Anzahl an Parteien ausdrücken.

Bis in die 1980er-Jahre war das Parlament von einer Dominanz der beiden Parteien ÖVP und SPÖ geprägt. Erst in weiterer Folge – insbesondere mit dem Erstarken der FPÖ, dem Eintritt der GRÜNEN und zuletzt der NEOS – wurde das parlamentarische Geschehen bunter und damit auch die Herausforderungen, notwendige Anpassungen an eine gestiegene Anzahl an politischen Akteur*innen vorzunehmen, dringender. In der Zeit zwischen 1986 und 2016 kam es beispielsweise zu zwanzig Änderungen der Geschäftsordnung des Nationalrates (Konrath 2017, 566). Die steigende Bereitschaft zum Wechselwählen und zur Wahl neuer Parteien lassen den Schluss zu, dass auch künftig mit fünf und mehr Parteien im Nationalrat zu rechnen ist. Die Besetzung der Ausschüsse und die Organisation der Arbeit in selbigen stellt aber bereits heute nicht nur kleinere Klubs vor große Herausforderungen (Konrath 2017, 572). Mehr Parteien im Nationalrat bedeuten auf der anderen Seite aber auch eine Chance auf mehr politische Macht für jene Oppositionsparteien, die der Regierung eine bei Verfassungsmaterien notwendige 2/3-Mehrheit verschaffen können. Seit der 24. GP (2008–2013) haben die Regierungsparteien keine solche Mehrheit mehr und müssen bei Beschlüssen mit einem weiteren Partner verhandeln.

Zuletzt still geworden ist es um die immer wiederkehrende Reformdiskussion rund um den Bundesrat. Dieser wurde seit seinem Bestehen kontrovers – von einer Stärkung auf der einen Seite bis hin zu einer Abschaffung auf der anderen Seite – debattiert (z.B. Bussjäger/Weiss 2004; Pelinka 2007). Gestärkt wurde die Länderkammer durch Entwicklungen auf europäischer Ebene. Der Vertrag von Lissabon ermöglichte den Länderkammern der Mitgliedsstaaten Mitwirkungsrechte bei der Politikgestaltung (Galiciani 2011). Gleichzeitig brachte die zunehmende Parteivielfalt auch eine neue Dynamik in die Politikgestaltung im Bundesrat, da sich Mehrheiten zwischen Bundesrat und Nationalrat unterschieden. Diese Entwicklungen auf europäischer und nationaler Ebene werden die Frage nach der Zukunft des Bundesrates im österreichischen politischen System bald wieder auf die Tagesordnung bringen.

Unter dem Begriff der deskriptiven Repräsentation wird insbesondere die Verteilung politischer Macht zwischen Männern und Frauen verstanden, aber auch die Altersstruktur ist in diesem Zusammenhang ein wesentlicher Punkt. Der Anteil an weiblichen Parlamentarier*innen ist über die Zeit gestiegen, aber eine 50/50-Verteilung ist derzeit noch nicht vorhanden. Das gilt insbesondere, wenn nicht nur die Verteilung von Sitzen, sondern auch die Verteilung von politischen Positionen im Parlament betrachtet wird. Damit eng in Zusammenhang steht die Altersstruktur der Parlamentarier*innen, die deutlich von jener der Wähler*innen abweicht.

Schlussendlich wird es für die Parlamentarier*innen im Sinne der Stabilität des politischen Systems darum gehen, das Vertrauen in die Institution Parlament zu stärken. Im Winter 2022 gaben nur 45 Prozent der Befragten im Rahmen der repräsentativen Eurobarometerstudie an, dem Parlament eher zu vertrauen, während 50 Prozent angaben, dies eher nicht zu tun. Diese Zahlen sind nur im Vergleich zum EU-Schnitt (36 % eher vertrauen, 58 % eher nicht vertrauen) sowie im Vergleich zur nationalen Regierung (38 % eher vertrauen und 57 % eher nicht vertrauen) positiv lesbar (Europäische Kommission 2022). Davon abgesehen beinhalten sie einen klaren Arbeitsauftrag für die Zukunft, das Vertrauen in das Parlament zu stärken.

Literatur

- Bußjäger, Peter/Weiss, Jürgen (2004). Die Zukunft der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung, Schriftenreihe des Instituts für Föderalismus Band 96, Wien.
- Chernykh, Svitlana/Doyle, David/Power, Timothy J. (2017). Measuring Legislative Power: An Expert Reweighting of the Fish-Kroenig Parliamentary Powers Index, *Legislative Studies Quarterly* 42(2), 295–320.
- Desposato, Scott (2012). Book Review of *The Handbook of National Legislatures* by M. Steven Fish and Matthew Kroenig, *Legislative Studies Quarterly* 37(3), 389–396.
- Ennsner-Jedenastik, Laurenz (2018). Zu kurze Begutachtungsfristen bei Türkis-Blau – wie schon bei Rot-Schwarz, Blog, <https://www.derstandard.at/story/2000090732541/tuerkis-blau-setzt-zu-kurze-begutachtungsfristen-wie-schon-rot-schwarz> (20.05.2022).
- Europäische Kommission (2022). Standard-Eurobarometer 96. Winter 2021–2022. Die Öffentliche Meinung in der Europäischen Union. Anlage, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2553/> (13.05.2022).
- Fish, Steven M./Kroenig, Matthew (2009). *The Handbook of National Legislatures: A Global Survey*, New York.
- Galiciani, Bernard (2011). Die Stärkung der Mitwirkungsrechte des Nationalrates und Bundesrates durch die Lissabon-Begleitnovelle, *Journal für Rechtspolitik* 19, 173–183.

- Harper, Douglas (2021). Online Etymology Dictionary, <https://www.etymonline.com/> (27.10.2021).
- Heller, William B./Branduse, Diana M. (2014). The Politics of Bicameralism, in: Shane Martin et al. (Hrsg.): *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford, S. 332–351.
- Interparlamentarische Union (2022). IPU Parline. Global data on national parliaments, <https://data.ipu.org/> (09.08.2022).
- Konrath, Christoph (2020). Regierung und Parlament: Organisation und Praxis, in: Reinhard Heinisch (Hrsg.): *Kritisches Handbuch der österreichischen Demokratie*. BürgerInnen, Verfassung, Institutionen, Verbände, Wien u.a., S. 203–256.
- Konrath, Christoph (2017). Parlamentarische Opposition in Österreich. Recht und Praxis in Zeiten eines fragmentierten Parteiensystems, *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 48(3), 557–574.
- Kreppel, Amie (2011). Legislatures, in: Daniele Caramani (Hrsg.): *Comparative Politics*, Oxford, S. 121–140.
- Lowande, Kenneth/Ritchie, Melinda/Lauterbach, Erinn (2019). Descriptive and Substantive Representation in Congress: Evidence from 80,000 Congressional Inquiries, *American Journal of Political Science* 63(3), 644–659.
- Marschall, Stefan (2018). *Parlamentarismus. Eine Einführung*, Baden-Baden.
- Martin, Shane/Saalfeld, Thomas/Strøm, Kaare W. (2014). Introduction, in: Shane Martin et al. (Hrsg.): *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford, S. 1–27.
- Martin, Shane/Saalfeld, Thomas/Strøm, Kaare W. (2014). *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford.
- Parlament (2022a). Der Weg eines Bundesgesetzes, <https://www.parlament.gv.at/PERK/GES/WEG/> (20.05.2022).
- Parlament (2022b). Politische Kontrolle, <https://www.parlament.gv.at/PERK/KONTR/POL/index.shtml> (10.08.2022).
- Parlament (2022c). Wie wirkt der Bundesrat im Gesetzgebungsverfahren mit? Fachinfo zu aktuellen Parlamentsthemen, <https://fachinfos.parlament.gv.at/politikfelder/parlament-und-demokratie/wie-wirkt-der-bundesrat-im-gesetzgebungsverfahren-mit/> (20.05.2022).
- Pelinka, Anton (2007). Föderalismus für das 21. Jahrhundert: Perspektiven der Weiterentwicklung des politischen Systems Österreichs im Spannungsfeld zwischen Legitimität und Effizienz, in: Friedrich Michael Steger (Hrsg.): *Baustelle Bundesstaat: Perspektiven der Weiterentwicklung des politischen Systems Österreich*, Wien, S. 119–153.
- Perlot, Flooh (2021). Nationalratsabgeordnete Österreich. ISA.netPOL, <https://vis.strategieanalysen.at/nr/> (20.05.2022).
- Phillips, Anne (1995). *The Politics of Presence*, Oxford.
- Pitkin, Hanna F. (1967). *The Concept of Representation*, Berkeley u.a.
- Praprotnik, Katrin (2015). *Die Policy-Bilanz der Regierung Faymann I. Eine Studie zur*

- Anwendbarkeit der Mandatstheorie, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 44(2), 1–14.
- Richardson, Jeremy J./Jordan, Grant (1979). *Governing under pressure: the policy process in a post-parliamentary democracy*, Oxford.
- Roberts, Andrew (2010). *The Quality of Democracy in Eastern Europe. Public Preferences and Policy Reforms*, Cambridge.
- Schefbeck, Günther (2006). Das Parlament, in: Herbert Dachs et al. (Hrsg.): *Politik in Österreich. Das Handbuch*, Wien, S. 139–187.
- Strøm, Kaare/Müller, Wolfgang C./Smith, Daniel M. (2010). Parliamentary Control of Coalition Governments, *Annual Review of Political Science* 13(1), 517–535.
- Thomson, Robert (2001). The programme to policy linkage: the fulfilment of election pledges on socio-economic policy in The Netherlands, 1986–1998, *European Journal of Political Research* 40(2), 171–197.
- Ucakar, Karl/Gschiegl, Stefan/Jenny, Marcelo (2017). *Das politische System Österreichs und die EU*, 5. Auflage, Wien.
- von Beyme, Klaus (2014). *Die parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionsweise 1789–1999*, Wiesbaden.
- Wängnerud, Lena (2009). Women in Parliaments: Descriptive and Substantive Representation, *Annual Review of Political Science* 12(1), 51–69.

Tipps

- Interparlamentarische Union (2021). IPU Parline. Global data on national parliaments, data.ipu.org (10.05.2022).
- Parlament (2022). Republik Österreich. Parlament, <https://www.parlament.gv.at/> (10.05.2022). Insbesondere ist auch der Podcast des Parlaments, der über die Parlaments-Mediathek zu finden ist, zu empfehlen.
- Parlament (2022). Fachinfos zu aktuellen Parlamentsthemen, <https://fachinfos.parlament.gv.at/> (20.05.2022).

Übungsfragen

- Definieren und unterscheiden Sie die Begriffe Legislative, Kongress und Parlament.
- Welche Funktionen übt der Nationalrat aus? Nennen und beschreiben Sie drei Funktionen.
- Kann eine Bundesregierung gegen eine Mehrheit im Bundesrat regieren?
- Misstrauensanträge gegen den*die Bundeskanzler*in oder auch die gesamte Regie-

rung sind in der Regel nicht erfolgreich. Warum bringen Oppositionsparteien dennoch regelmäßig derartige Anträge ein?

- Nicht jedes Wahlversprechen, das gebrochen wird, ist ein Zeichen für eine misslungene Repräsentation. Begründen Sie diese Aussage.
- Warum haben Gesetzesinitiativen von Abgeordneten im Schnitt eine geringere Chance im Nationalrat beschlossen zu werden als Gesetzesinitiativen von Regierungsparteien?
- Was versteht man unter dem Begriff deskriptive Repräsentation?
- Warum ist eine gleichberechtigte Repräsentation von Frauen und Männern im Nationalrat wichtig? Nennen und diskutieren Sie drei Punkte.
- Wie stark ist das österreichische Parlament im Vergleich zu anderen Legislativen in OECD-Ländern? Welcher Index kann für einen solchen Vergleich herangezogen werden?
- Warum erhöht eine höhere Anzahl an Parteien im Nationalrat den Reformdruck auf diesen?

Regierung und Regierungsbildung

Michael Imre / Svenja Krauss / Thomas M. Meyer

Zusammenfassung

- ✓ Die Regierung ist Teil der Verwaltung (Exekutive). Die Verwaltung ist eine der drei Staatsgewalten bestehend aus Gesetzgebung (Legislative), Verwaltung (Exekutive) und Gerichtsbarkeit (Judikative).
- ✓ Die Regierungsbildung in Österreich durchlief seit 1945 unterschiedliche Phasen: die frühen sogenannten Großen Koalitionen zwischen SPÖ und ÖVP, Einparteienregierungen, die Großen Koalitionen der 1980er- und 1990er-Jahre und wechselnde Koalitionsmuster im 21. Jahrhundert.
- ✓ Österreich wurde lange Zeit von Großen Koalitionen der beiden mandatsstärksten Parteien regiert, was im internationalen Vergleich ungewöhnlich ist.
- ✓ Koalitionsverhandlungen in Österreich haben Tradition, sind aber, über die Zeit hinweg, im Durchschnitt länger, detaillierter und wichtiger geworden.
- ✓ Im Vergleich zu anderen europäischen Staaten dauert die Regierungsbildung relativ lang.
- ✓ Zur Koordination ihrer Zusammenarbeit verwenden Koalitionspartner verschiedene Instrumente. Sie überprüfen zum Beispiel in Koalitionsausschüssen die Einhaltung des Koalitionsvertrags.

1. Einleitung

Definition

- Die **Regierung** ist die vollziehende Gewalt im Staat. Sie „vollzieht [...] Gesetze, [...] bereitet die Gesetzgebung auch vor [...], leitet und beaufsichtigt die öffentliche Verwaltung, verwaltet das staatliche Vermögen, informiert die Öffentlichkeit und repräsentiert den Staat nach innen und außen“ (Bernauer et al. 2018, 379). In **parlamentarischen Regierungssystemen**, in denen die Regierung vom Vertrauen der parlamentarischen Mehrheit abhängig ist, geschieht die demokratische Legitimation indirekt: Wähler*innen wählen Repräsentant*innen ins Parlament, die wiederum die Regierung kontrollieren.

Der formale Regierungsbildungsprozess ist in der Bundesverfassung in Artikel 70 geregelt: Der*die Bundespräsident*in ernennt eine*n Bundeskanzler*in und auf seinen*ihren Vorschlag die übrigen Mitglieder der Bundesregierung. Die Bundesregierung benötigt zudem nach Artikel 74 der Verfassung das Vertrauen des Nationalrats. Versagt die Mehrheit des Nationalrats der Bundesregierung oder einzelnen Mitgliedern das Vertrauen, müssen diese des Amtes enthoben werden.

Die politische Wirklichkeit der Regierungsbildung ist komplexer und interessanter, als es diese Beschreibung vermuten lässt. Das liegt zum einen daran, dass Parteien das politische Geschehen prägen und Regierungsmitglieder zur Ernennung und zum Verbleib im Amt in der Regel aus Parteien hervorgehen und deren Unterstützung benötigen. Zum anderen erreicht oft keine Partei alleine eine parlamentarische Mehrheit. Daher sind Parteien zur Umsetzung ihrer Vorhaben auf eine Zusammenarbeit mit anderen Parteien angewiesen.

In der Literatur haben sich vor allem zwei theoretische Ansätze etabliert, die Regierungsbildungen erklären. Zum einen gibt es den sogenannten ämterorientierten („office-seeking“) Ansatz, der auf William Riker (1962) zurückgeht. Dieser geht davon aus, dass Parteien rationale Akteure sind, die vor allem an der Erlangung politischer Ämter (z.B. Minister*innenposten) interessiert sind.¹ Erreicht keine Partei eine parlamentarische Mehrheit, müssen **Koalitionsregierungen** gebildet werden, die gemeinsam über eine parlamentarische Mehrheit verfügen. Dabei achten Parteien aber darauf, nur solche Parteien in die Koalition aufzunehmen, die für den Erhalt der parlamentarischen Mehrheit erforderlich sind. In diesen **minimalen Gewinnkoalitionen** kann also keine Partei entfernt werden, ohne dass die Regierung ihre parlamentarische Mehrheit verliert (Riker 1962).

Der ämterorientierte Ansatz folgt nur numerischen Überlegungen und lässt politische Positionen völlig außer Acht. Als Antwort darauf wurde der „policy-seeking“-Ansatz entwickelt, der von der Annahme ausgeht, dass Parteien vor allem danach streben, die eigenen Politikinhalte zu verwirklichen. Nach diesem Ansatz streben Parteien vor allem Koalitionen mit Parteien an, die ähnliche Politikvorstellungen verfolgen, was zu ideologisch kompakten Koalitionen führt (Axelrod 1970; de Swaan 1973). Geht man (vereinfachend) davon aus, dass Parteien sich anhand einer einfachen Links-Rechts-Dimension unterscheiden, dann ist eine Koalition zwischen einer rechten und einer linken Partei sehr viel weniger wahrscheinlich als eine Koalition zwischen zwei linken Parteien, auch

¹ Außerdem wird vereinfachend angenommen, dass Parteien einheitliche Akteure sind. Das heißt, dass alle Individuen innerhalb der Partei (insbesondere die Abgeordneten) einheitlich handeln und die Partei deshalb als ein Akteur behandelt werden kann.

wenn beide Koalitionen eine Mehrheit im Parlament hätten. Die Partei mit den meisten Koalitionsoptionen ist dabei die **Medianpartei**, von der aus es links und rechts keine parlamentarische Mehrheit gibt. Diese wird für alle ideologisch kompakten Koalitionen benötigt und nimmt daher im Regierungsbildungsprozess eine wichtige Rolle ein.

Orientieren sich Parteien rein an politischen Inhalten, ist auch die Bildung von **Minderheitsregierungen** theoretisch erklärbar. Obwohl diese per definitionem keine Mehrheit der Sitze im Parlament kontrollieren, können Minderheitsregierungen stabil regieren, wenn sie für ihre Vorhaben parlamentarische Mehrheiten finden. Sie können sich also für jedes Gesetzesvorhaben Unterstützung im Parlament suchen oder sie entscheiden sich dazu, mit einer oder mehreren Parteien langfristige Partnerschaften einzugehen (Strøm 1990). Zuletzt haben Analysen gezeigt, dass Minderheitsregierungen genauso stabil (Krauss/Thürk 2021) und genauso effektiv (Thürk 2021) sein können wie Mehrheitsregierungen, vor allem dann, wenn sie auf langfristige Partnerschaften mit anderen Parteien im Parlament setzen. Solche Konstellationen werden häufig auch als versteckte Mehrheitsregierungen bezeichnet (Strøm 1990).

Der **Regierungsbildungsprozess**, also die Zeit bis zur Bildung einer neuen Regierung (nach Wahlen oder dem Scheitern einer Vorgängerregierung), kann einige Zeit in Anspruch nehmen. Beobachter*innen der österreichischen Politik kennen die teils zähen Koalitionsverhandlungen, sodass zwischen einer Nationalratswahl (oder dem Scheitern der Vorgängerregierung) und der Ernennung einer neuen Regierung oft mehrere Wochen oder sogar Monate vergehen können. Manchmal scheitern auch Versuche, eine Koalition zu schmieden, wie zum Beispiel nach der Nationalratswahl 1999 und der Bildung der schwarz-blauen Regierung Schüssel I.

Während des Regierungsbildungsprozesses verhandeln die potenziellen Koalitionspartner darüber, wie man das gemeinsame Regieren gestalten möchte. Ein wichtiger Streitpunkt bei der Bildung von Koalitionsregierungen ist die **Verteilung von Ämtern** und konkreten Politikvorhaben. Dazu gehören neben Posten in staatsnahen Betrieben, öffentlich-rechtlichen Medien, der EU-Kommission und Zentralbanken (Ennser-Jedenastik 2013 & 2014) vor allem die **Verteilung der Ministerien** und deren Verantwortungsbereiche (**Portfolios**). Betrachtet man die Ministerialverteilung, dann lässt sich eine Seltenheit in den Sozialwissenschaften beobachten: ein empirischer Zusammenhang der so stark ist, dass er häufig als „Gesetz“ betitelt wird, nämlich **Gamson's Gesetz** (Gamson 1961). Es besagt, dass die Parteien in Koalitionsregierungen Ministerien proportional zu ihrer Stärke innerhalb der Koalition erhalten. Trägt eine Partei also beispielsweise sechzig Prozent der Sitze zur Koalition bei, so wird sie auch ungefähr sechzig Prozent der Ministerien erhalten. Allerdings ist dieser Ansatz nicht dazu in der Lage, politische Präferenzen von Parteien miteinzubeziehen. Parteien wollen, im Regelfall, nicht einfach nur irgendwelche Ministerien, sondern sie haben spezifische Ministerien, die für sie besonders interessant sind. Grüne Parteien, zum Beispiel, haben ein großes

Interesse am Umweltministerium, während sozialdemokratische Parteien eher darauf aus sind, die Ministerien zu bekommen, die mit Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zu tun haben (Browne/Feste 1975; Budge/Keman 1990).

Neben der Vergabe von Posten müssen sich Parteien in Koalitionen auch auf ein gemeinsames **Regierungsprogramm** verständigen.² Dafür muss Einigung zwischen den (oftmals) verschiedenen Vorhaben und Positionen der einzelnen Regierungsparteien erzielt werden. Durch den Zugriff auf die Expertise in der Ministerialbürokratie und die Arbeitsteilung im Kabinett hat hier die Partei einen Vorteil, die auch den*die jeweils zuständige*n Minister*in stellt (je nach Politikfeld kann auch mehr als ein*e Minister*in zuständig sein). Minister*innen sind daher wichtige **Agenda-Setter** in ihrem Zuständigkeitsbereich: Auch wenn sie nicht alleine und gegen jeden Widerstand (z.B. den Koalitionspartner) Entscheidungen durchsetzen können, wirken sie wesentlich an der Politikgestaltung mit.³ Umgekehrt kann gegen ihren Widerstand (fast) keine Reform in ihrem Zuständigkeitsbereich umgesetzt werden.

Um dem Einhalt zu gebieten, können Parteien in Koalitionsregierungen auf verschiedene Kontrollmechanismen zurückgreifen (Müller/Meyer 2010). Zum Beispiel werden die getroffenen Entscheidungen am Anfang der Regierungszeit in einem **Koalitionsvertrag** (oder auch Koalitionsabkommen) schriftlich festgehalten. Diese Abkommen sind keine Verträge im rechtlichen Sinn (Müller et al. 2008); ein*e Minister*in kann also nicht wegen Vertragsbruch vor Gericht gebracht werden. Dennoch schränken Koalitionsverträge die Macht der Minister*innen ein, vor allem wenn Koalitionsverträge öffentlich sind (was heutzutage die Regel ist). Denn handeln Minister*innen gegen den vorher vereinbarten Kompromiss, riskieren sie negative Reaktionen der Wähler*innen für ihre Partei, die zudem von anderen Parteien potenziell als unzuverlässiger Koalitionspartner wahrgenommen wird.

Während Koalitionsverträge in den 50er- und 60er-Jahren noch relativ selten waren, ist es heutzutage quasi gang und gäbe, Ergebnisse der Koalitionsverhandlungen in einem Koalitionsvertrag niederzuschreiben (Müller/Strøm 2008). Die Forschung hat gezeigt, dass Koalitionsverträge in vielerlei Hinsicht extrem hilfreich für Parteien sein können. Zum einen werden die Themen, die es in den Koalitionsvertrag schaffen, häufiger tatsächlich umgesetzt (Moury 2011; Schermann/Ennser-Jedenastik 2014a). Zum

2 Die Verhandlungen sind auch unter der Annahme wichtig, dass sich Parteien gar nicht selbst für Politikinhalte interessieren, sondern ämterorientiert („office-seeking“) handeln. Es reicht die Annahme, dass Wähler*innen sich für politische Inhalte interessieren und rein ämterorientierte Parteien nicht (nochmals) wählen würden. Entsprechend verfolgen Parteien Politikinhalte als instrumentelles Ziel zur Erlangung von Ämtern.

3 In manchen Forschungsarbeiten wird sogar die (extreme) Annahme getroffen, dass Minister*innen in ihrem Zuständigkeitsbereich aufgrund von Informations- und Ressourcenvorteilen als „policy dictators“ (Laver/Shepsle 1990, 888) alleine entscheiden können.

anderen hat sich auch gezeigt, dass sich sowohl die Existenz als auch die Länge von Koalitionsverträgen positiv auf die Lebensdauer von Koalitionen auswirken (Krauss 2018; Saalfeld 2008).

Daneben können Koalitionspartner eine*n zuständige*n Minister*in auch auf andere Arten kontrollieren. Beispielsweise können **Staatssekretär*innen** von einer anderen Koalitionspartei als der Partei des*der Ministers*Ministerin eingesetzt werden (Lips-meyer/Pierce 2011). Die Idee dahinter ist, dass diese Staatssekretär*innen zusätzliche Befugnisse und Einblicke in die Arbeit des Ministeriums haben und dadurch potenziell die Minister*innen dazu bringen können, bei den Koalitionskompromissen zu bleiben (Müller/Meyer 2010). Einer ähnlichen Logik folgend können Regierungsparteien Ministerien mit ähnlichen Verantwortungsbereichen (z.B. Wirtschaft und Soziales) mit Minister*innen unterschiedlicher Parteizugehörigkeit besetzen, um die Arbeit des jeweiligen Koalitionspartners zu überwachen (Fernandes et al. 2016). In Österreich werden solche Ministerien als **Spiegelministerien** bezeichnet. Die Regierungsparteien können auch **Koalitionsausschüsse**, üblicherweise mit Vertreter*innen des Parlaments sowie der Regierung, als informelle Entscheidungsgremien der Koalition einsetzen. Diese können von den Parteien dazu genutzt werden, das Regieren generell zu organisieren (Miller 2011). Dies geschieht durch das Sammeln von Informationen innerhalb der Ausschüsse (Moury 2013) und durch Koordination, um Konflikte zwischen den Regierungsparteien zu lösen oder sogar zu antizipieren (Andeweg/Timmermans 2008).

Im Folgenden werden wir Regierungsbildungsprozesse in Österreich untersuchen. Wir kontextualisieren dabei den Prozess der Regierungsbildung und die Verhandlungsergebnisse sowohl historisch (ab der Nachkriegszeit) wie auch im internationalen Vergleich.

2. Gegenwärtige Situation

Die zunehmende Fragmentierung des Parteiensystems und die Relevanz neuer politischer Konfliktlinien in den letzten Jahrzehnten (siehe dazu Jenny in diesem Band) haben auch Auswirkungen auf den Regierungsbildungsprozess gehabt. Die Dominanz der beiden großen Volksparteien SPÖ und ÖVP wurde durchbrochen, neue Koalitionsoptionen entstanden und Regierungsbildungsverhandlungen sind insgesamt komplexer geworden und von größerer Unsicherheit geprägt.

Als Wendepunkt kann beispielhaft die Regierungsbildung nach der Nationalratswahl 1999 herangezogen werden (Müller 2021, 50 f.). Die SPÖ wurde stärkste Kraft, schloss aber vor der Wahl eine Koalition mit der FPÖ aus. Die ÖVP landete knapp hinter den Freiheitlichen auf Platz drei und hatte für diesen Fall den Gang in die Opposition angekündigt. Mit diesen Festlegungen war die Regierungsbildung entsprechend schwierig. Die

Koalitionsverhandlungen zwischen SPÖ und ÖVP scheiterten und es kam zur Bildung der ersten schwarz-blauen Koalition unter Bundeskanzler Wolfgang Schüssel (ÖVP).

Solch lange Regierungsbildungsprozesse sind in Österreich keine Seltenheit (siehe auch Abb. 4). Die Regierungen Schüssel II (2003) und Gusenbauer (2007) brauchten etwa drei Monate bis zur Regierungsbildung; ähnlich lang dauerten die Verhandlungen zwischen der ÖVP und den GRÜNEN nach der Nationalratswahl 2019. Spitzenreiter in dieser Statistik ist das Kabinett Gorbach II (1963) mit einer Dauer von 129 Tagen.

Tab. 1 Portfolio- und Sitzverteilung in der Regierung Nehammer zum Zeitpunkt der Regierungsbildung

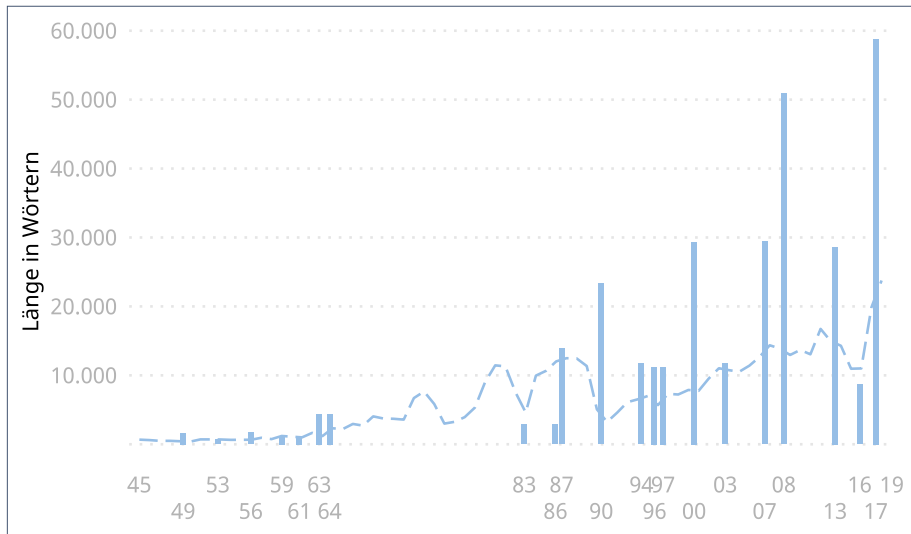
	ÖVP	GRÜNE
Portfolio	Kanzler	Vizekanzler + Kunst, Kultur, öffentlicher Dienst und Sport
	Europäische und internationale Angelegenheiten	Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz
	Bildung, Wissenschaft und Forschung	Justiz
	Digitalisierung und Wirtschaftsstandort	Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie
	Finanzen	
	Inneres	
	Landesverteidigung	
	Landwirtschaft, Regionen und Tourismus	
	Arbeit	
	Frauen, Familie, Jugend und Integration (Kanzleramtsministerin)	
	EU und Verfassung (Kanzleramtsministerin)	
Anzahl Portfolios	11	4
% Portfolios	73,3	26,7
Anzahl Sitze im Parlament	71	26
% Sitze an allen Sitzen der Regierungsparteien	73,2	26,8

Zwei Minister (beide Männer) der ÖVP waren zum Zeitpunkt der Regierungsbildung keine Parteimitglieder. Da sie aber von der ÖVP nominiert wurden, werden sie ihr zugerechnet.

Die relativ langen Verhandlungen sind auch dadurch bedingt, dass im Regierungsbildungsprozess viele Vereinbarungen in einem Koalitionsvertrag kodifiziert werden. Solche Vereinbarungen sind auch in anderen Ländern keine Seltenheit, allerdings sind Koalitionsverträge in Österreich sehr detailliert. Der Koalitionsvertrag zwischen ÖVP und GRÜNEN, der 2020 geschlossen wurde, umfasst insgesamt zirka 66.000 Wörter (das entspricht in etwa elf Kapiteln dieses Buches). Andere Koalitionsverträge der jüngeren Vergangenheit waren ähnlich umfassend, es gibt, wie auch in Abbildung 1 ersichtlich, sowohl in Österreich als auch in vielen weiteren europäischen Staaten, einen Trend zu immer längeren Koalitionsabkommen. In diesen Verträgen werden nicht nur Grundprinzipien gemeinsamer Politik erläutert, sondern oft ganz konkrete Vorhaben der zukünftigen Zusammenarbeit genannt (etwa die Einführung eines österreichweiten Verbundtickets um drei Euro pro Tag, Koalitionsvertrag 2020, 122). Solche Vorgaben schränken nicht nur den Gestaltungsfreiraum der Minister*innen ein, sondern erhöhen auch die Verbindlichkeit für die übrigen Koalitionsparteien.

Neuere Forschung hat bereits analysiert, welche Anliegen es eher in den Koalitionsvertrag schaffen. Parteien widmen sich im Koalitionsvertrag vor allem solchen Themen, bei denen ein hohes Konfliktpotenzial zwischen den Koalitionsparteien herrscht (Klüver/Bäck 2019). Für Österreich wurde gezeigt, dass beispielsweise auch die Verteilung von Minister*innenposten einen Einfluss auf die Adaption im Koalitionsvertrag hat: Bekommt die Partei das dazugehörige Ministerium, dann ist es wahrscheinlicher, dass es ihr Wahlversprechen auch in den Koalitionsvertrag schafft (Schermann/Ennser-Jedenastik 2014b).

Abb. 1 Länge der Koalitionsabkommen im Vergleich zu 25 europäischen Staaten



Die Balken stellen jeweils ein Koalitionsabkommen einer österreichischen Koalition dar. Die durchbrochene Linie zeigt die durchschnittliche Wortanzahl der Koalitionsabkommen im jeweiligen Jahr in 25 europäischen Staaten. Die große Lücke zwischen den Balken zwischen den späten 1960ern und den frühen 1980ern erklärt sich durch die Phase der Einparteienregierungen in diesem Zeitraum, während der natürlich keine Koalitionsabkommen verfasst wurden.

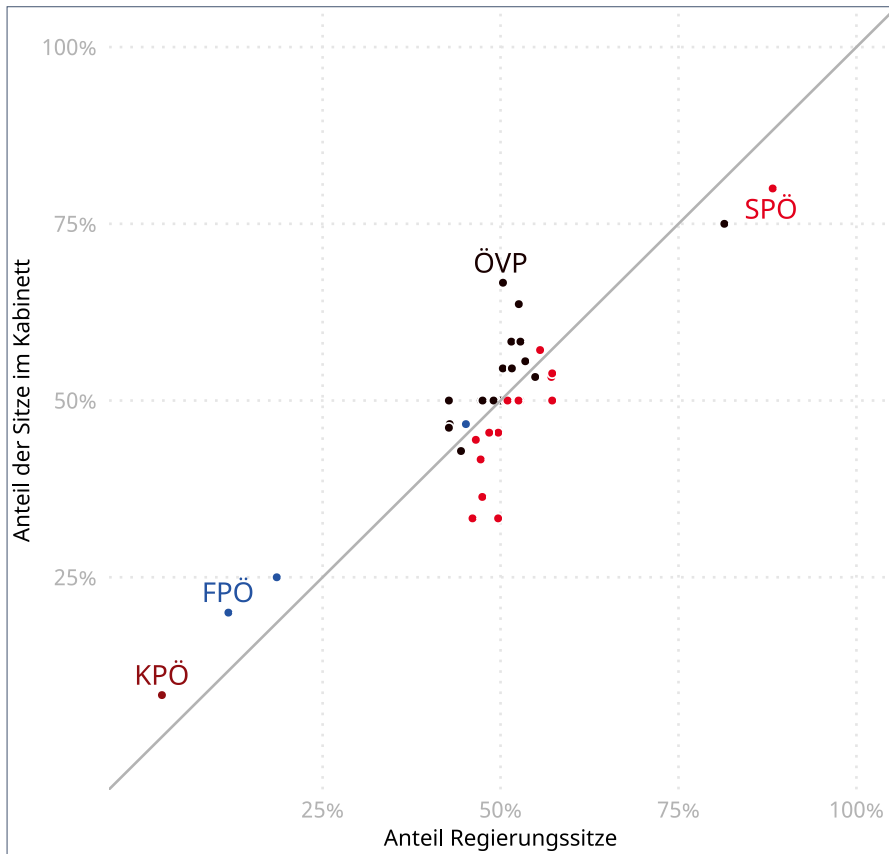
Quelle: Hellström et al. (2021).

Anhand der Bundesregierung Nehammer lässt sich auch die Verteilung politischer Ämter exemplarisch darstellen (siehe Tab. 1). Erstens stellt die stärkste Partei in der Regel den*die Bundeskanzler*in, während der Juniorpartner das Amt des*der Vize-Kanzlers*Vize-Kanzlerin innehat. Zweitens ist das Verhältnis der Kabinettsitze beider Parteien (elf vs. vier)⁴ wie in Gamson's Gesetz (Gamson 1961) beschrieben beinahe exakt proportional zur relativen Sitzstärke beider Koalitionspartner im Parlament (71 vs. 26).⁵ Wie in Abbildung 2 ersichtlich, hält das Gesetz auch für die meisten anderen österreichischen Koalitionen. Drittens beeinflussen die Parteiideologie und inhaltliche

4 Bezöge man auch Staatssekretär*innen – die formal nicht Teil des Kabinetts sind – in die Berechnung mit ein, so käme man auf zwölf versus fünf und zu dem Ergebnis, dass die Grünen bei der Portfolioverteilung ein bisschen besser ausstiegen als die ÖVP. Es deckt sich mit der bisherigen Forschung, dass kleinere Parteien tendenziell einen leicht überproportionalen Anteil der Portfolios erhalten (z.B. Browne/Feste 1975).

5 Wie in vielen anderen europäischen Staaten auch bestimmen in Österreich politische Parteien über die Besetzung der Minister*innenposten (Schleiter/Morgan-Jones 2009).

Abb. 2 Parteigröße in der Koalition und Anteil der Sitze im Kabinett, 1945–2017



Die diagonale Linie entspricht perfekter Proportionalität. Parteien über der Linie erhielten also mehr Minister*innen als ihnen aufgrund ihres Sitzanteils zustünden und umgekehrt. So hatte die SPÖ in der Regierung Sinowatz etwas mehr als 88 Prozent aller Parlamentssitze der Regierungsparteien (90 Sitze, der Koalitionspartner FPÖ hatte zwölf), erhielt aber nur 80 Prozent der Minister*innenposten (12 von 15) und wurde somit ein wenig unterkompensiert. Der entsprechende Datenpunkt befindet sich rechts oben in der Abbildung.

Quelle: Hellström et al. (2021).

Ausrichtung, welche Ressorts von welcher Partei gehalten werden (Bäck et al. 2011; Ecker et al. 2015). Innen-, Finanz-, und Wirtschaftsressort werden von der ÖVP kontrolliert, während die GRÜNEN ihre Kernkompetenzen in einem ‚Superministerium‘ für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie gebündelt erhalten haben.

Viertens zeigt sich am Beispiel der aktuellen Bundesregierung deutlich, dass die Parteien auch Kompetenzverschiebungen vornehmen (Sieberer 2015; Sieberer et al. 2021), um den inhaltlichen Schwerpunkten der Parteien gerecht zu werden. So waren vor den Koalitionsverhandlungen (für die erste Koalition zwischen ÖVP und GRÜNEN, Kurz III) die Zuständigkeiten für Landwirtschaft (ein klassisches ÖVP-Ressort), Umwelt und Energie (Kernthemen der GRÜNEN) im Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus vereint. Im Zuge der Koalitionsverhandlungen 2019 wurden diese Agenden getrennt: Elisabeth Köstinger (ÖVP) wurde Ministerin für „Landwirtschaft, Regionen und Tourismus“ und die Umwelt- und Energieagenden wanderten in das ehemalige Verkehrsministerium, das von Leonore Gewessler (GRÜNE) als Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie geführt wird. Fünftens ist die Ressortverteilung in Österreich traditionell durch Machtdiffusion in einzelnen Politikbereichen geprägt. Als Folge des Bürgerkriegs 1934 waren Innen- und Verteidigungsressort in Koalitionsregierungen (bis zur Regierung Schüssel II) nicht in der Hand einer Partei (Müller 2021). Ähnliches gilt für die Bereiche Soziales und Wirtschaft. Diese Machtdiffusion erlaubt es, Gesetzesvorhaben unter der Mitwirkung beider Koalitionspartner voranzutreiben. Diese Muster scheinen aber in jüngerer Vergangenheit an Bedeutung zu verlieren (siehe dazu Box Anschauliches).

Anschauliches. Innen- und Verteidigungsressort unter Kurz I.

.....

• In Österreich war es lange Zeit üblich, in Koalitionsregierungen die Zuständigkeit für die Ressorts Inneres und Verteidigung – also jene, welche für die Staatsgewalt und Nachrichtendienste zuständig sind – zwischen den Koalitionspartnern aufzuteilen. Diese Trennung hat historische Gründe – den Bürgerkrieg 1934 – und wurde in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg konsequent durchgesetzt (Müller 2000, 112 & 2021, 56). Alle bisherigen Großen Koalitionen, aber auch die beiden Koalitionsregierungen zwischen SPÖ und FPÖ und die erste Koalition zwischen ÖVP und FPÖ unter Wolfgang Schüssel hielten sich an diese Konvention. Auch in anderen Ländern gibt es teilweise ähnliche Beispiele (Bergman et al. 2019, 553).

• In der Regierung Kurz I jedoch erhielt die FPÖ beide Portfolios. Schon zuvor waren die beiden Ressorts mehrmals in den Händen einer einzigen Partei gewesen: Dies war natürlich in den Alleinregierungen, aber auch in der zweiten Schüssel-Koalition, in der die ÖVP sowohl das Innen- als auch das Verteidigungsministerium besetzte, der Fall. Es hatte allerdings nie so viel Aufregung gegeben wie bei der Angelobung der Regierung Kurz I im Dezember 2017: Die Entscheidung, der FPÖ die beiden Ressorts zu überlassen, regte in der Opposition viel Widerstand⁶ und wurde von Kommentatoren als „unheim-

.....

6 https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20171216_OTS0041/kern-kuendigt-starke-op-

lich und beängstigend“⁷ dargestellt. Es gab eine Petition an Bundespräsident Alexander Van der Bellen, um zu verhindern, dass die FPÖ beide Ressorts übernimmt.⁸ Dieser zeigte sich auch selbst unzufrieden mit der Vereinbarung und drängte darauf, dass die ÖVP zumindest eine Staatssekretärin im Innenministerium erhalten sollte⁹, was schließlich auch passierte. Zusätzlich wurde von der FPÖ eingeräumt, dass die Nachrichtendienste auch eine Berichtspflicht gegenüber dem Kanzler bekamen.¹⁰

Auch in den Koalitionen zwischen ÖVP und den GRÜNEN seit 2020 besetzt die ÖVP, wie in der Regierung Schüssel II (ÖVP-FPÖ), beide Ressorts. Das scheint zu bestätigen, dass die Tradition der Trennung von Verantwortlichkeit für Polizei (Innen) und Militär (Verteidigung) am Verschwinden ist.

Staatssekretär*innen spielen, obwohl sie nicht dem Kabinett angehören, in Österreich ebenfalls eine wichtige Rolle. Sie erhalten in der Regel definierte eigene Zuständigkeiten. Zum einen können sie eingesetzt werden, um Kanzler*in und Vize-Kanzler*in in deren Ressorts zu entlasten (wie etwa in den Kabinetten von Schüssel und Faymann). Es ist allerdings auch möglich, Staatssekretär*innen in Ressorts einzusetzen, die von einem Koalitionspartner geleitet werden. Das geschieht häufig dann, wenn beide Koalitionsparteien ein hohes Interesse am Ressort haben und ein*e Staatssekretär*in ein Gegengewicht zum*r Minister*in bildet (Greene/Jensen 2016; Lipsmeyer/Pierce 2011). Positiv ausgedrückt wird dadurch der Informationsaustausch und die Koordination innerhalb der Bundesregierung gestärkt. In der Wissenschaft werden solche Staatssekretär*innen allerdings (wenig freundlich) als ‚Wachhunde‘ beziehungsweise „watchdog junior ministers“ (Thies 2001) bezeichnet, deren Aufgabe es ist, dem Koalitionspartner auf die Finger zu schauen (siehe dazu Box Anschauliches).

3. Rahmenbedingungen und geschichtlicher Hintergrund

Der Prozess der Regierungsbildung hat sich in der Nachkriegsgeschichte fundamental gewandelt. Wieder leicht vereinfachend lassen sich (bis 2000) drei Phasen unterschei-

position-an-gemeinsam-mit-zivilgesellschaft-versuchen-groesste-unsinnigkeiten-dieser-regierung-zu-verhindern (30.04.2022).

7 <https://www.derstandard.at/story/2000070453247/ein-erfolg-fuer-die-freiheitlichen> (30.04.2022).

8 <https://www.dw.com/de/hoffnung-und-proteste-in-%C3%B6sterreich-%C3%A4ra-kurz-beginnt/a-41826210> (30.04.2022).

9 https://www.kleinezeitung.at/politik/innenpolitik/5339992/Tuerkisblauer-Reigen_Die-Ministerien-im-Kabinett-Kurz_Wer-sie (30.04.2022).

10 <https://orf.at/v2/stories/2419173/2419175/> (30.04.2022).

den (siehe Tab. 2): Die erste Phase nach dem Zweiten Weltkrieg (1947 bis 1966) war geprägt von „Großen Koalitionen“ zwischen den beiden Volksparteien SPÖ und ÖVP.¹¹ Einparteienregierungen, erst durch die ÖVP (1966 bis 1970) und dann durch die SPÖ (1970 bis 1983), prägten die zweite Phase. In der dritten Phase (1983 bis 2000) dominierten wieder Koalitionen, die mit Ausnahme der Jahre 1983 bis 1987 (SPÖ und FPÖ) ausschließlich Große Koalitionen waren.¹²

3.1. Regierungen der Nachkriegszeit

Regierungen in der Nachkriegszeit (1947 bis 1966) unterscheiden sich deutlich von jenen des 21. Jahrhunderts. SPÖ und ÖVP dominierten in der Nachkriegszeit das Parteiensystem und erreichten in den Wahlen gemeinsam oft mehr als 90 Prozent der Sitze im Nationalrat. Der Rest der Sitze ging an die KPÖ (bis 1959), den VdU und dessen Nachfolgerpartei FPÖ (seit 1956). In einer Großen Koalition suchten die Regierungspartner ganz im Einklang mit dem Konkordanzprinzip – also dem Einbeziehen vieler verschiedener Akteure, um einen möglichst breiten Konsens zu erreichen – und der Sozialpartnerschaft den Kompromiss und Ausgleich innerhalb der Regierung. Obwohl beide Parteien diametral unterschiedliche Positionen bei wirtschaftlichen Fragen und gesellschaftlichen Themen einnahmen, wurde Österreich fast zwanzig Jahre lang von Großen Koalitionen regiert.

11 Zwischen 1945 und 1947 regierte eine Allparteienregierung (Konzentrationsregierung) aus SPÖ, ÖVP und KPÖ. Obwohl die ÖVP nach der Wahl 1945 eine Mehrheit der Sitze errungen hatte, einigten sich alle drei im Nationalrat vertretenen Parteien darauf, gemeinsam zu regieren, um für die Herausforderungen des Wiederaufbaus eine möglichst breite demokratische Basis zu haben.

12 An dieser Stelle sei angemerkt, dass Große Koalition kein Konzept der Koalitionsforschung, sondern ein österreichisches und deutsches Spezifikum ist. Der Begriff bezeichnet in Österreich eine „Block-übergreifende“ Koalition aus SPÖ und ÖVP, selbst wenn sie zu einem bestimmten Zeitpunkt nicht die beiden größten Parteien darstellen. Dass diese Art der Koalition lange Zeit der Regelfall war, obwohl zumindest eine der Parteien auch eine kleinere Koalition mit anderen Parteien hätte bilden können, ist im internationalen Vergleich eher ungewöhnlich (Müller 2008)

Tab. 2 Regierungen in Österreich, 1945–2020

Name	Bildung	Auflösung	Regierungs- dauer	Regierungs- parteien	Bildungsdauer
Figl I	20.12.1945	20.11.1947	700	ÖVP, SPÖ, KPÖ	25
Figl II	20.11.1947	09.10.1949	689	ÖVP, SPÖ	0
Figl III	08.11.1949	22.02.1953	1.202	ÖVP, SPÖ	30
Raab I	02.04.1953	13.05.1956	1.137	ÖVP, SPÖ	39
Raab II	29.06.1956	10.05.1959	1.045	ÖVP, SPÖ	47
Raab III	16.07.1959	11.04.1961	635	ÖVP, SPÖ	67
Gorbach I	11.04.1961	18.11.1962	586	ÖVP, SPÖ	0
Gorbach II	27.03.1963	02.04.1964	372	ÖVP, SPÖ	129
Klaus I	02.04.1964	25.10.1965	571	ÖVP, SPÖ	0
Klaus II	19.04.1966	01.03.1970	1.412	ÖVP	176
Kreisky I	21.04.1970	10.10.1971	537	SPÖ	51
Kreisky II	04.11.1971	05.10.1975	1.431	SPÖ	25
Kreisky III	28.10.1975	06.05.1979	1.286	SPÖ	23
Kreisky IV	05.06.1979	24.04.1983	1.419	SPÖ	30
Sinowatz	24.05.1983	16.06.1986	1.119	SPÖ, FPÖ	30
Vranitzky I	16.06.1986	23.11.1986	160	SPÖ, FPÖ	0
Vranitzky II	21.01.1987	07.10.1990	1.355	SPÖ, ÖVP	59
Vranitzky III	17.12.1990	09.10.1994	1.392	SPÖ, ÖVP	71
Vranitzky IV	29.11.1994	17.12.1995	383	SPÖ, ÖVP	51
Vranitzky V	12.03.1996	15.01.1997	309	SPÖ, ÖVP	86
Klima	15.01.1997	03.10.1999	991	SPÖ, ÖVP	0
Schüssel I	04.02.2000	24.11.2002	1.024	ÖVP, FPÖ	124
Schüssel II	28.02.2003	01.10.2006	1.311	ÖVP, FPÖ	96
Gusenbauer	11.01.2007	28.09.2008	626	SPÖ, ÖVP	102
Faymann I	02.12.2008	29.09.2013	1.762	SPÖ, ÖVP	65
Faymann II	16.12.2013	09.05.2016	875	SPÖ, ÖVP	78
Kern	17.05.2016	15.10.2017	516	SPÖ, ÖVP	8
Kurz I	18.12.2017	22.05.2019	525	ÖVP, FPÖ	64
Kurz II	22.05.2019	28.05.2019	7	ÖVP	0
Löger	28.05.2019	03.06.2019	8	ÖVP	0
Bierlein	03.06.2019	07.01.2020	216	-	0

Quelle: Hellström et al. (2021); ergänzt durch die Autor*innen.

Zur Überbrückung der Differenzen etablierten die Koalitionsparteien Konfliktlösungsmechanismen, die in Koalitionsverträgen festgeschrieben wurden. Im Gegensatz zu heutigen Koalitionsverträgen wurden dort weniger Politikinhalte festgeschrieben, sondern es wurden vor allem die prozeduralen Regeln des gemeinsamen Regierens geregelt (Müller 2000, 101). Zum Beispiel wurde festgelegt, wer dem Koalitionsausschuss angehört, um Konflikte beizulegen und die Arbeit der Regierung auch im Parlament zu koordinieren. Die Koalitionspartner vereinbarten Koalitionsdisziplin (d.h. es werden in Abstimmungen keine parlamentarischen Mehrheiten mit Oppositionsparteien gesucht) und alle Regierungen vereinbarten im Koalitionsvertrag eine Neuwahlregel, wonach sich bei einem Scheitern der Regierung beide Koalitionspartner dazu verpflichten, eine Neuwahl herbeizuführen (statt im Parlament einen neuen Koalitionspartner zu suchen). Durch diese Vereinbarung war beiden Parteien klar, welche Konsequenz ein Bruch der Koalition bedeuten würde. Da, wie oben erwähnt, der Koalitionsvertrag nicht rechtlich verbindlich ist, handelt es sich hier natürlich nur um politische Konsequenzen (wie ein Glaubwürdigkeitsverlust in den Augen der Wähler*innen und potenzieller zukünftiger Koalitionspartner).

Durch die Konzentration des Parteiensystems gab es wenige Koalitionsoptionen und durch die Kontinuität der Großen Koalitionen konnten die beiden Koalitionsparteien SPÖ und ÖVP die Positionen und Kompromissbereitschaft des anderen gut einschätzen. Der Regierungsbildungsprozess dauerte (zumindest aus heutiger Sicht) nicht allzu lange (siehe Abb. 4).¹³ Auch das Verhandeln über Anzahl und Verteilung der Minister*innenposten ist einfacher, wenn Parteien damit rechnen können, auch in Zukunft wieder miteinander eine Regierung zu bilden. In solchen Situationen verzichteten Parteien eher auf das Ausnutzen kurzfristiger Verhandlungsvorteile (wie ein schwaches Wahlergebnis des Koalitionspartners) und orientieren sich langfristig an einer proportionalen Verteilung der Ämter nach Gamson's Gesetz (Schofield/Laver 1985).

3.2 Zeit der Einparteienregierungen

Bei der Nationalratswahl 1966 erreichte die ÖVP knapp eine absolute Mehrheit an Sitzen im Parlament. Sowohl die ÖVP als auch die SPÖ hatten vor der Wahl bekräftigt, erneut eine Große Koalition anzustreben. In den Koalitionsverhandlungen zeigte sich die SPÖ allerdings unzufrieden mit einzelnen inhaltlichen Angeboten der ÖVP. Aufgrund der Befürchtung, dass die ÖVP ihre legislative Mehrheit dazu verwenden könnte, sich

13 Nach der Wahl 1962 drängte Bundespräsident Adolf Scherf beide Parteien zu einem schnelleren Abschluss der Koalitionsverhandlungen (Müller 2000, 90). Insgesamt brauchten ÖVP und SPÖ 129 Tage zur Bildung einer Koalition.

über Abmachungen im Koalitionsabkommen hinwegzusetzen, lehnte die Parteiführung eine Koalitionsteilnahme ab und ging in Opposition. So kam es zur ersten (und bisher einzigen) Einparteienregierung der ÖVP (Müller 1999). Aus der Wahl 1970 ging dann die SPÖ als stärkste Kraft hervor, wobei sie eine absolute Mehrheit im Parlament verpasste. Wieder verhandelten SPÖ und ÖVP, aber schließlich bildete die SPÖ unter Bundeskanzler Bruno Kreisky eine Einparteien-Minderheitsregierung, die von der FPÖ parlamentarisch gestützt wurde (Müller 2011). Bei den folgenden drei Nationalratswahlen (1971, 1975 und 1979) erreichte die SPÖ jeweils eine absolute Mehrheit der Sitze und regierte alleine weiter.

3.3 Neue (und alte) Koalitionsoptionen

Die nächste Zäsur kam mit der Nationalratswahl 1983. Zwar blieb die SPÖ stärkste Partei, verlor aber die (knappe) absolute Mehrheit an Sitzen. Obwohl sie parallel mit der ÖVP und der FPÖ verhandelte, war eine Koalition mit der FPÖ die klar präferierte Option. Die SPÖ-FPÖ Koalitionen unter Bundeskanzler Fred Sinowatz (1983 bis 1986) und, nach dessen Rücktritt, Franz Vranitzky (Juni bis November 1986) waren die bislang einzigen Koalitionen zwischen SPÖ und FPÖ auf Bundesebene. Nach der Wahl Jörg Haider zum Parteivorsitzenden der FPÖ und dem damit erwartbaren Richtungswechsel der Partei scheiterte die Koalition und es kam zu Neuwahlen.

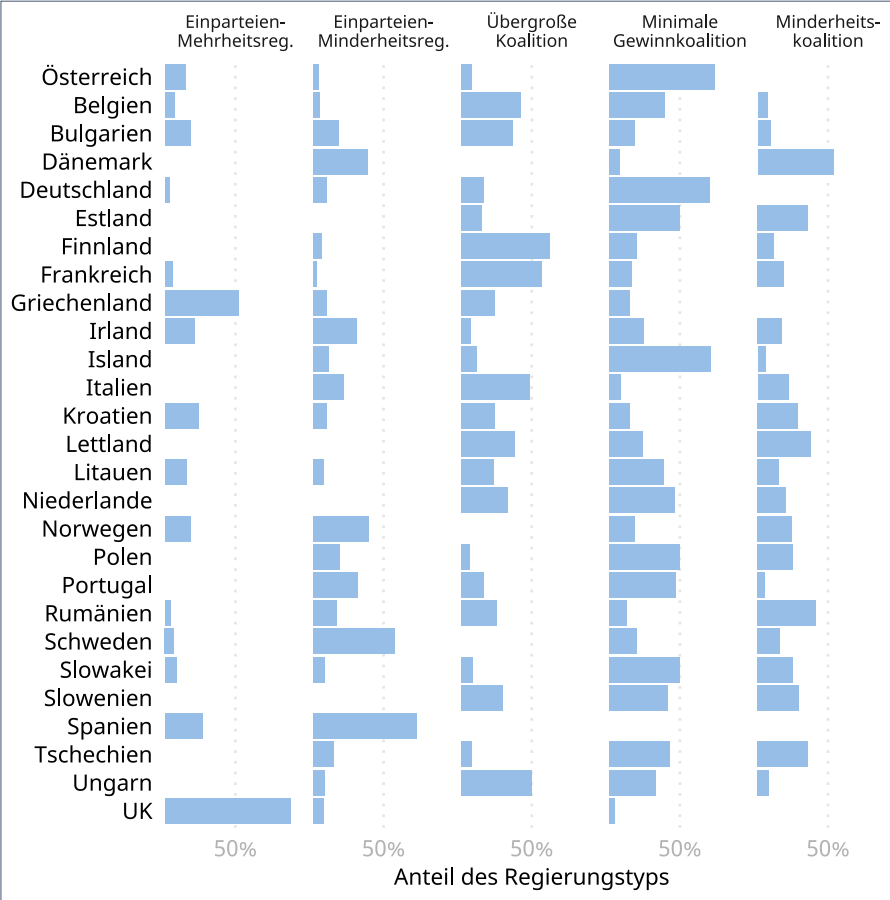
In der Folge regierten SPÖ und ÖVP wieder gemeinsam in Großen Koalitionen. Die Zusammenarbeit der beiden Parteien in den 1980er- und 1990er-Jahren unterschied sich aber wesentlich von der in den Nachkriegsjahren. Erstens hatte in der ersten Phase der Großen Koalitionen die ÖVP dominiert, in allen Wahlen mehr Parlamentssitze als die SPÖ erreicht und daher immer den Bundeskanzler gestellt.¹⁴ In dieser zweiten Phase war es nun umgekehrt und die SPÖ konnte immer den Kanzler stellen. Zweitens gerieten beide Parteien elektoral unter Druck. Konnten sie 1986 noch über 84 Prozent der Wähler*innen hinter sich vereinen, waren es 1999 nur noch knapp 60 Prozent. Im Gegenzug erstarkte die FPÖ (von 5 % 1983 auf 26,9 % 1999) und mit den GRÜNEN zog 1986 eine neue Partei in den Nationalrat ein. Auch die Zusammenarbeit der beiden Parteien unterschied sich von derjenigen in der ersten Phase Großer Koalitionen. Die Koalitionsverträge wurden nicht nur länger, sie enthielten zunehmend detaillierte Politikvorhaben, auf die sich die Parteien in langen Koalitionsvereinbarungen geeinigt hatten (siehe Abb. 1).

14 Bei der Nationalratswahl 1959 hatte die SPÖ zwar mehr Stimmen erhalten, die ÖVP erhielt dennoch einen Sitz mehr.

4. Einordnung des österreichischen Falls

Fast alle Regierungen in Österreich seit 1945 verfügten über eine parlamentarische Mehrheit. Erreichte keine Partei alleine eine Mehrheit, kam es in der Regel zur Bildung einer minimalen Gewinnkoalition. Ein Blick auf Europa (siehe Abb. 3) zeigt allerdings, dass dies nicht in allen Ländern die Regel ist. Minderheitsregierungen (einer Partei oder als Koalition) kommen vor allem in skandinavischen Ländern häufig vor. In anderen Staaten bilden sich auch oft sogenannte übergroße Koalitionen (in denen mindestens eine Partei nicht für den Erhalt der parlamentarischen Mehrheit benötigt wird).

Abb. 3 Regierungstypen in 27 europäischen Ländern, 1944–2019

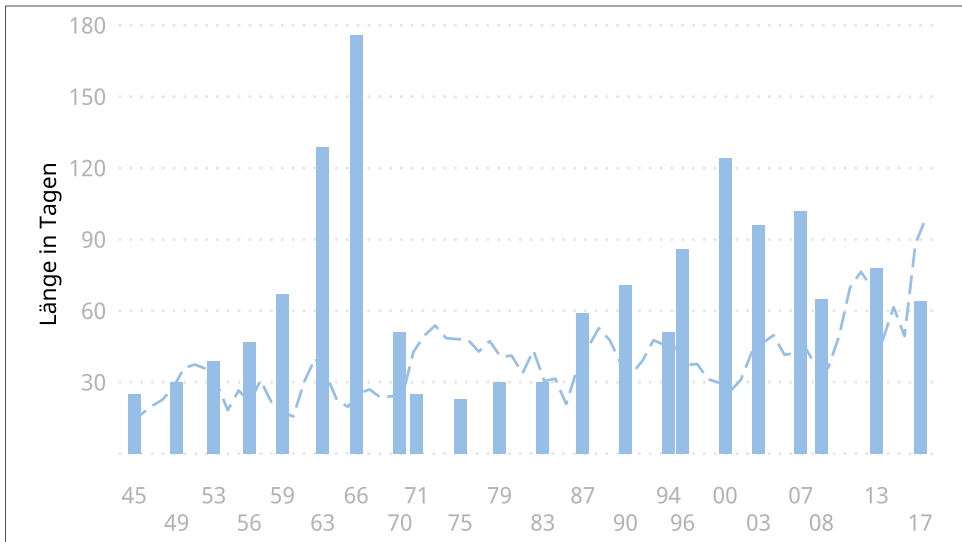


Die Balken zeigen den Anteil der einzelnen Regierungstypen an den Regierungen pro Land.
Quelle: Hellström et al. (2021).

In manchen Staaten verfügt das Staatsoberhaupt über signifikante Kompetenzen bei der Regierungsbildung und kann entsprechend Einfluss auf den Prozess nehmen. Direkt gewählte, mit starken Kompetenzen (z.B. Ernennung und Entlassung von Minister*innen) ausgestattete Präsident*innen vor allem in Mittel- und Osteuropa haben einen signifikanten Einfluss auf die Parteizusammensetzung und Besetzung von Minister*innenposten (Schleiter/Morgan-Jones 2009 & 2010). Obwohl österreichische Staatspräsidenten (bis dato nur Männer) laut Verfassung ebenfalls über erhebliche Macht verfügen, kamen diese Kompetenzen bislang eher selten zum Tragen. Dies liegt vor allem daran, dass ein Eingreifen politisch durch die Zweiparteiendominanz, Konkordanz und stabile Mehrheiten nicht notwendig war und sich ebenfalls eine Norm der Nichteinmischung herausgebildet hat. Die formale Macht des Staatsoberhauptes blitzt allerdings immer wieder, vor allem für Regierungen unter FPÖ-Beteiligung, auf. Nach der Wahl 1999 drängte Präsident Thomas Klestil zunächst auf eine rot-schwarze Koalition und lehnte bei der Ernennung der schwarz-blauen Regierung zwei von der FPÖ vorgeschlagene Minister (Thomas Prinzhorn und Hilmar Kabas) wegen Ausländerfeindlichkeit ab. Auch Alexander Van der Bellen ließ 2017 noch während der Regierungsverhandlungen zwischen ÖVP und FPÖ informell durchblicken, dass auch er zwei mögliche FPÖ-Minister (Johann Gudenus und Harald Vilimsky) nicht akzeptieren würde. Nach der sogenannten Ibiza-Affäre im Mai 2019 und dem Misstrauensvotum der von Sebastian Kurz geführten Minderheitsregierung ernannte Van der Bellen die Expertenregierung unter Bundeskanzlerin Brigitte Bierlein, die bis zur vorgezogenen Wahl die Geschäfte weiterführen sollte (siehe dazu Helms/Umek in diesem Band).

Lange Zeit galt Österreich wegen der Tradition der Großen Koalitionen in Europa eher als Sonderfall. Einige der oben genannten Entwicklungen in Österreich lassen sich so auch in anderen europäischen Ländern beobachten, so dass sich über die Zeit eine Angleichung beobachten lässt. Die Fragmentierung und Polarisierung des Parteiensystems, insbesondere ab den 1970er-Jahren, hat vielerorts zur Entstehung neuer Parteien und Koalitionsformeln geführt. Vor allem grüne und rechtspopulistische Parteien regieren heute in vielen Ländern in Koalitionsregierungen oder als Unterstützungspartei einer Minderheitsregierung de facto mit. Die schwarz-blaue Regierung 1999/2000 war innerhalb der Europäischen Union eine der ersten Regierungen mit rechtspopulistischer Beteiligung (siehe dazu Jenny in diesem Band). Diese Tendenz hat sich seitdem innerhalb Europas verfestigt. Seitdem haben Rechtspopulisten auch in einigen anderen Ländern wie Italien, den Niederlanden, Norwegen, Ungarn oder Polen mitregiert bzw. Minderheitsregierungen (z.B. Dänemark) politisch gestützt.

Abb. 4 Dauer des Regierungsbildungsprozesses im Vergleich zu 25 europäischen Staaten



Die Balken stellen jeweils einen Regierungsbildungsprozess in Österreich dar. Die durchbrochene Linie zeigt die durchschnittliche Länge der Regierungsbildungsprozesse im jeweiligen Jahr in 25 europäischen Staaten. Berücksichtigt werden nur Regierungen, die direkt nach Wahlen gebildet wurden.
Quelle: Hellström et al. (2021).

Der Regierungsbildungsprozess dauert in Österreich im Vergleich zu anderen europäischen Ländern relativ lange (siehe Abb. 4). Oft werden solche langen Verhandlungen mit der großen Komplexität (z.B. Anzahl der verhandelnden Parteien) oder der großen Unsicherheit (z.B. über die Kompromissbereitschaft und roten Linien der potenziellen Koalitionspartner) erklärt (Diermeier/Van Roozendaal 1998; Ecker/Meyer 2020; Golder 2010; Martin/Vanberg 2003). Der österreichische Fall illustriert aber, dass die Dauer der Regierungsbildung auch von dem gewollten Verhandlungsergebnis abhängt: Wird (wie in Österreich üblich) ein detaillierter Koalitionsvertrag angestrebt, dauern Verhandlungen eben länger. Und da in Österreich und Europa Koalitionsvereinbarungen immer detaillierter werden, ist auch der Weg zu diesem Verhandlungsergebnis komplizierter.

Auch wenn die letzten beiden Legislaturperioden mit vorgezogenen Neuwahlen zu Ende gingen: Österreichs Regierungen sind im internationalen Vergleich relativ stabil. Wechsel in der Kanzler*innenschaft, die formal eine neue Regierung zur Folge haben, können infolge persönlicher (z.B. Gesundheit) oder politischer Gründe (z.B. schwindender innerparteilicher Rückhalt) zustande kommen. In der Regel kommen solche Regierungswechsel ohne eine Neuwahl aus (wie von Faymann II auf Kern). Im Gegensatz dazu führte der Bruch einer Koalition infolge überparteilicher Konflikte (zwischen

den Koalitionsparteien) in Österreich bislang immer zu Neuwahlen. Das liegt unter anderem an der im Koalitionsvertrag verankerten Neuwahlregel, auf die sich Koalitionspartner in Österreich in der Regel verständigten. Obwohl diese Klausel (wie alle Inhalte des Koalitionsvertrags) rechtlich nicht bindend ist, erschwert sie „fliegende Wechsel“ zu einem anderen Koalitionspartner, da Parteien den Gegenwind der Wähler*innen bei den nächsten Wahlen fürchten. Solche Neuwahlklauseln kommen in anderen Staaten seltener vor (Müller/Strøm 2000) und fliegende Wechsel sind dort auch häufiger zu beobachten.

5. Herausforderungen für die Zukunft

In den letzten Jahrzehnten hat, nicht nur in Österreich, die Fragmentierung und Polarisierung des Parteiensystems stark zugenommen. Neue Konfliktlinien, vor allem zur Rolle der europäischen Integration und zu sozio-ökonomischen Themen, haben in den letzten Jahren stark an Bedeutung gewonnen (Kitschelt 1994; Kriesi et al. 2008). Diese werden von Parteien wie den GRÜNEN und der FPÖ geprägt, was neben neuen Konfliktlinien auch zu einer stärkeren Fragmentierung des Parteiensystems geführt hat. Das lässt sich auch in Zahlen belegen: Die SPÖ und ÖVP erreichten von 1945 bis 1986 bei jeder Nationalratswahl gemeinsam deutlich über achtzig Prozent aller Stimmen. Danach reduzierte sich der gemeinsame Stimmanteil, seit 2008 erreichten die beiden Parteien bei allen Wahlen zwischen fünfzig und sechzig Prozent der Stimmen (Müller et al. 2004; siehe dazu Kritzinger/Wagner in diesem Band).

Aktuell erscheint es unklar, ob nach der nächsten Nationalratswahl überhaupt eine Zwei-Parteien-Koalition eine Mehrheit hätte oder ob drei Parteien für eine Mehrheit im Parlament benötigt werden. Auch in Deutschland, wo Zwei-Parteien-Regierungen eine lange Tradition haben, wurde nach der Wahl im September 2021 eine Drei-Parteien-Regierung (mit deutlichen ideologischen Unterschieden) aus SPD, GRÜNEN und FDP gebildet. Die Fragmentierung und ideologischen Unterschiede zwischen den Regierungsparteien erschwert den Regierungsbildungsprozess, da mit zunehmender Parteienzahl und wachsenden ideologischen Unterschieden auch längere und schwierigere Koalitionsverhandlungen zu erwarten sind (Ecker/Meyer 2020; Martin/Vanberg 2003).

Zudem nimmt die Parteienbindung ab und Wahlentscheidungen werden zunehmend kurzfristig, manchmal wenige Tage vor der Wahl, getroffen (siehe dazu Kritzinger/Wagner in diesem Band). Dadurch können Parteien wenig auf ihre Stammwähler*innen vertrauen und müssen ihre Positionen an kurzfristige Veränderungen im Stimmungsbild der Bevölkerung anpassen (Mair et al. 2004). Auch wenn diese Abhängigkeit der Parteien vom Willen der Wähler*innen in einer Demokratie natürlich gewollt ist, verlieren Parteien damit die Fähigkeit, ohne Druck nach einer guten Lösung zu suchen

(Mair 2009). Im Markt der politischen Ideen streben Parteien daher vor allem danach, kurzfristig Wähler*innen zu überzeugen, anstatt langfristig und konsistent im Sinne einer Ideologie nach den besten Lösungen zu suchen.

Durch die Veränderungen im Parteiensystem und die nachlassende Parteibindung der Wähler*innen ändert sich aber auch die Verhandlungslogik für Parteien. Bis Mitte der 1990er gab es, wenn keine einzelne Partei eine Mehrheit der Sitze gewonnen hatte, zumeist nur drei rechnerisch mögliche Mehrheitskoalitionen: jede Kombination aus SPÖ, ÖVP und VdU/FPÖ. Da Letzterer lange Zeit die Koalitionsfähigkeit abgesprochen wurde (Müller 2000, 94), reduzierte sich die Zahl der realistischen Koalitionen auf eine – die Große Koalition. Seit der Jahrtausendwende gab es nach fast jeder Nationalratswahl zumindest vier, teilweise sogar bis zu sechs (nach der Wahl 2013) mögliche minimale Gewinnkoalitionen. Durch die größere Anzahl möglicher Koalitionen wird die Regierungsbildung stärker wettbewerblich: Normen wie die Proportionalität in Gamson's Gesetz werden mit geringerer Wahrscheinlichkeit eingehalten, wenn die Beteiligung an künftigen Regierungen unwahrscheinlicher wird (Laver/Schofield 1990).

Schließlich bleibt die Frage, ob Regierungen in Österreich nach wie vor das Vertrauen der Bevölkerung genießen. Wie jede politische Institution benötigt auch die Regierung ein gewisses Maß an Vertrauen und Unterstützung der Bevölkerung (Easton 1965). Während in Österreich das Vertrauen in Institutionen generell recht groß ist (Aichholzer et al. 2019), ist das Vertrauen in politische Institutionen (wie den Nationalrat oder die Bundesregierung) in den letzten Jahren gesunken (Kowarz/Pollak 2020). Es bleibt abzuwarten, ob sich dieser Rückgang nur kurzzeitig während politischer Krisen (wie der Corona-Pandemie) zeigt oder ob sich der negative Trend der letzten Jahre weiter fortsetzt.

Literatur

- Aichholzer, Julian/Friesl, Christian/Hajdinjak, Sanja/Kritzinger, Sylvia (2019). Quo vadis, Österreich? Wertewandel zwischen 1990 und 2018, Wien.
- Andeweg, Rudy B./Timmermans, Arco (2008). Conflict Management in Coalition Government, in: Kaare Strøm et al. (Hrsg.): Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe, Oxford, S. 269–300.
- Axelrod, Robert M. (1970). Conflict of interest: A theory of divergent goals with applications to politics, Markham.
- Bäck, Hanna/Debus, Marc/Dumont, Patrick (2011). Who gets what in coalition governments? Predictors of portfolio allocation in parliamentary democracies, *European Journal of Political Research* 50(4), 441–478.
- Bergman, Torbjörn/Illonszki, Gabriella/Müller, Wolfgang C. (2019). The Coalition Life-cycle

- le in Central Eastern Europe, in: Torbjörn Bergman et al. (Hrsg.): *Coalition Governance in Central Eastern Europe*, Oxford, S. 522–576.
- Bernauer, Thomas/Jahn, Detlef/Kuhn, Patrick M./Walter, Stefanie (2018). *Einführung in die Politikwissenschaft*, 4. Auflage, Baden-Baden.
- Browne, Eric C./Feste, Karen A. (1975). Qualitative dimensions of coalition payoffs: Evidence from European party governments, 1945–1970, *American Behavioral Scientist* 18(4), 530–556.
- Budge, Ian/Keman, Hans (1990). *Parties and democracy: Coalition formation and government functioning in twenty states*, Oxford.
- de Swaan, Abram (1973). *Coalition theories and cabinet formations: A study of formal theories of coalition formation applied to nine European parliaments after 1918*, Amsterdam.
- Diermeier, Daniel/van Roozendaal, Peter (1998). The Duration of Cabinet Formation Processes in Western Multi-Party Democracies, *British Journal of Political Science* 28(4), 609–626.
- Easton, David (1965). *A framework for political analysis*, 2. Auflage, New Jersey.
- Ecker, Alejandro/Meyer, Thomas M. (2020). Coalition Bargaining Duration in Multiparty Democracies, *British Journal of Political Science* 50(1), 261–280.
- Ecker, Alejandro/Meyer, Thomas M./Müller, Wolfgang C. (2015). The distribution of individual cabinet positions in coalition governments: A sequential approach, *European Journal of Political Research* 54(4), 802–818.
- Ennsner-Jedenastik, Laurenz (2013). Die parteipolitische Besetzung von Spitzenfunktionen in österreichischen Staatsunternehmen: Eine quantitative Analyse, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 42(2), 125–143.
- Ennsner-Jedenastik, Laurenz (2014). The Politics of Patronage and Coalition: How Parties Allocate Managerial Positions in State-Owned Enterprises, *Political Studies* 62(2), 398–417.
- Fernandes, Jorge M./Meinfelder, Florian/Moury, Catherine (2016). Wary Partners: Strategic Portfolio Allocation and Coalition Governance in Parliamentary Democracies, *Comparative Political Studies* 49(9), 1270–1300.
- Gamson, William A. (1961). A theory of coalition formation, *American Sociological Review* 26(3), 373–382.
- Golder, Sona N. (2010). Bargaining Delays in the Government Formation Process, *Comparative Political Studies* 43(1), 3–32.
- Greene, Zachary/Jensen, Christian B. (2016). Manifestos, salience and junior ministerial appointments, *Party Politics* 22(3), 382–392.
- Hellström, Johan/Bergman, Torbjörn/Bäck, Hanna (2021). *Party Government in Europe Database (PAGED)*. Main sponsor: Riksbankens Jubileumsfond (IN150306:1), <https://erdda.org> (18.06.2022).

- Kitschelt, Herbert (1994). *The transformation of European social democracy. Social structure and preference formation*, Cambridge.
- Klüver, Heike/Bäck, Hanna (2019). Coalition Agreements, Issue Attention, and Cabinet Governance, *Comparative Political Studies* 52(13–14), 1995–2031.
- Kowarz, Nikolaus/Pollak, Markus (2020). Wer vertraut dem Staat? Institutionenvertrauen in Zeiten von Corona, Vienna Center for Electoral Research Corona-Blog, <https://viecer.univie.ac.at/corona-blog/corona-blog-beitraege/blog70/> (18.06.2022).
- Krauss, Svenja (2018). Stability through control? The influence of coalition agreements on the stability of coalition cabinets, *West European Politics* 41(6), 1282–1304.
- Krauss, Svenja/Thürk, Maria (2022). Stability of minority governments and the role of support agreements, *West European Politics* 45(4), 767–792.
- Kriesi, Hanspeter/Grande, Edgar/Lachat, Romain/Dolezal, Martin/Bornschier, Simon/Frey, Timotheos (2008). *West European politics in the age of globalization*, Cambridge.
- Laver, Michael/Schofield, Norman (1990). *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*, Michigan.
- Laver, Michael/Shepsle, Kenneth A. (1990). Coalitions and Cabinet Government, *American Political Science Review* 84(3), 873–890.
- Lipsmeyer, Christine S./Pierce, Heather N. (2011). The Eyes that Bind: Junior Ministers as Oversight Mechanisms in Coalition Governments, *The Journal of Politics* 73(4), 1152–1164.
- Mair, Peter (2009). Representative versus responsible government (Working Paper Nr. 09/8). MPIfG Working Paper, <https://www.econstor.eu/handle/10419/41673> (18.06.2022).
- Mair, Peter/Müller, Wolfgang C./Plasser, Fritz (2004). Political Parties and Electoral Change Party Responses to Electoral Markets, <https://madoc.bib.uni-mannheim.de/6006/> (18.06.2022).
- Martin, Lanny W./Vanberg, Georg (2003). Wasting Time? The Impact of Ideology and Size on Delay in Coalition Formation, *British Journal of Political Science* 33(2), 323–332.
- Miller, Bernhard (2011). *Der Koalitionsausschuss: Existenz, Einsatz und Effekte einer informellen Arena des Koalitionsmanagements*, 1. Auflage, <https://madoc.bib.uni-mannheim.de/28714/> (18.06.2022).
- Moury, Catherine (2011). Coalition agreement and party mandate: How coalition agreements constrain the ministers, *Party Politics* 17(3), 385–404.
- Moury, Catherine (2013). *Coalition government and party mandate: How coalition agreements constrain ministerial action*, London.
- Müller, Wolfgang C. (1999). Decision for Opposition: The Austrian Socialist Party's Abandonment of Government Participation in 1966, in: Wolfgang C. Müller/Kaare Strøm (Hrsg.): *Policy, office, or votes? How political parties in Western Europe make hard decisions*, Cambridge, S. 172–191.

- Müller, Wolfgang C. (2000). Austria: Tight Coalitions and Stable Government, in: Wolfgang C. Müller/Kaare Strøm (Hrsg.): *Coalition governments in Western Europe*, Oxford, S. 86–125.
- Müller, Wolfgang C. (2008). Warum Große Koalitionen? Antworten aus koalitionstheoretischer Sicht, *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 6(3), 499–523.
- Müller, Wolfgang C. (2011). Successful Failure: Ill-Conceived Pre-Commitments and Welcome Bargaining Failure Paving the Way to Minority Governments in Austria, in: Rudy B. Andeweg et al. (Hrsg.): *Puzzles of Government Formation: Coalition Theory and Deviant Cases*, S. 88–111.
- Müller, Wolfgang C. (2021). Austria: Phasing-Out Grand Coalition Government, in: Torbjörn Bergman et al. (Hrsg.): *Coalition Governance in Western Europe*, 1. Auflage, Oxford, S. 41–80.
- Müller, Wolfgang C./Meyer, Thomas M. (2010). Meeting the Challenges of Representation and Accountability in Multi-party Governments, *West European Politics* 33(5), 1065–1092.
- Müller, Wolfgang C./Plasser, Fritz/Ulram, Peter A. (2004). Party Responses to the Erosion of Voter Loyalties in Austria: Weakness as an Advantage and Strength as a Handicap, in: Peter Mair et al. (Hrsg.): *Political Parties and Electoral Change Party Responses to Electoral Markets*, S. 145–177.
- Müller, Wolfgang C./Strøm, Kaare (2000). Conclusion: Coalition Governance in Western Europe, in: Wolfgang C. Müller/Kaare Strøm (Hrsg.): *Coalition governments in Western Europe*, Oxford, S. 559–592.
- Müller, Wolfgang C./Strøm, Kaare (2008). Coalition Agreements and Cabinet Governance, in: Kaare Strøm et al. (Hrsg.): *Cabinets and Coalition Bargaining. The Democratic Life-Cycle in Western Europe*, Oxford, S. 159–199.
- Riker, William H. (1962). *The Theory of Political Coalitions*, Yale.
- Saalfeld, Thomas (2008). Institutions, Chance and Choices: The Dynamics of Cabinet Survival in the Parliamentary Democracies of Western Europe (1945–99), in: Wolfgang C. Müller et al. (Hrsg.): *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life-Cycle in Western Europe*, Oxford, S. 327–368.
- Schermann, Katrin/Ennsner-Jedenastik, Laurenz (2014a). Coalition Policy-Making under Constraints: Examining the Role of Preferences and Institutions, *West European Politics* 37(3), 564–583.
- Schermann, Katrin/Ennsner-Jedenastik, Laurenz (2014b). Explaining coalition-bargaining outcomes: Evidence from Austria, 2002–2008, *Party Politics* 20(5), 791–801.
- Schleiter, Petra/Morgan-Jones, Edward (2009). Party government in Europe? Parliamentary and semi-presidential democracies compared, *European Journal of Political Research* 48(5), 665–693.
- Schleiter, Petra/Morgan-Jones, Edward (2010). Who's in Charge? Presidents, Assemblies,

- and the Political Control of Semipresidential Cabinets, *Comparative Political Studies* 43(11), 1415–1441.
- Schofield, Norman/Laver, Michael (1985). Bargaining Theory and Portfolio Payoffs in European Coalition Governments 1945–1983, *British Journal of Political Science* 15(2), 143–164.
- Sieberer, Ulrich (2015). Die Politik des Ressortzuschnitts zwischen Koalitionsarithmetik und thematischer Profilierung. Eine koalitionspolitische Erklärung für Kompetenzänderungen der Bundesministerien, 1957–2013, *Politische Vierteljahresschrift* 56(1), 77–103.
- Sieberer, Ulrich/Meyer, Thomas M./Bäck, Hanna/Ceron, Andrea/Falcó-Gimeno, Albert/Guinaudeau, Isabelle/Hansen, Martin E./Kolltveit, Kristoffer/Louwerse, Tom/Müller, Wolfgang C./Persson, Thomas (2021). The Political Dynamics of Portfolio Design in European Democracies, *British Journal of Political Science* 51(2), 772–787.
- Strøm, Kaare (1990). *Minority government and majority rule*, 1. Auflage, Cambridge.
- Thies, Michael F. (2001). Keeping Tabs on Partners: The Logic of Delegation in Coalition Governments, *American Journal of Political Science* 45(3), 580–598.
- Thürk, Maria (2021). Small in Size but Powerful in Parliament? The Legislative Performance of Minority Governments, *Legislative Studies Quarterly* 47(1), 193–224.

Tipps

- Bergman, Torbjörn/Back, Hanna/Hellström, Johan (2021). *Coalition Governance in Western Europe*, Oxford.
- Bergman, Torbjörn/Iłonszki, Gabriella/Müller, Wolfgang C. (2020). *Coalition Governance in Central Eastern Europe*, Oxford.
- Jenny, Marcelo/Hofer, Simon (2021). Austria: Political Developments and Data in 2020, *European Journal of Political Research Political Data Yearbook* 60(1), 22–30.
- Laver, Michael (1998). Models of government formation, *Annual Review of Political Science* 1, 1–25.
- Laver, Michael/Schofield, Norman (1998). *Multiparty government: the politics of coalition in Europe*, Michigan.
- Müller, Wolfgang C./Strøm, Kaare (2000). *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford.
- Müller, Wolfgang C. (2011). Successful Failure: Ill-Conceived Pre-Commitments and Welcome Bargaining Failure Paving the Way to Minority Governments in Austria, in: Rudy B. Andeweg et al. (Hrsg.): *Puzzles of Government Formation: Coalition Theory and Deviant Cases*, S. 88–111.

Nyrup, Jacob/Bramwell, Stuart (2020). Who Governs? A New Global Dataset on Members of Cabinets, *American Political Science Review* 114(4), 1366–1374.

Forschungsprojekt Party Government in Europe Database PAGED: Datenbank zu Regierungen in 28 europäischen Staaten in Westeuropa (seit 1945) und Mittel- und Osteuropa (seit 1989). Aufbauend auf früheren Forschungsprojekten enthält diese Datenbank u.a. Informationen zur Regierungsbildung, zu Koalitionsabkommen und der Regierungsbeendigung, <https://erdda.org/party-government-in-europe-database/data-archive-main-page/> (30.04.2022).

Übungsfragen

- Ermitteln Sie auf Basis der Mandatsverteilung nach der Nationalratswahl 2017 (Ergebnisse unter https://www.bmi.gv.at/412/Nationalratswahlen/Nationalratswahl_2017/start.aspx, 06.07.2022) alle minimalen Gewinnkoalitionen. Hatte die SPÖ mehr Koalitionsoptionen als die FPÖ? In wie vielen minimalen Gewinnkoalitionen waren NEOS und die LISTE PILZ vertreten?
- Bei Koalitionen in Österreich kommen oft sogenannte Spiegelministerien zum Einsatz: Ministerien sollen bei der Erarbeitung von Gesetzen mit einem anderen Ministerium (in der Regel mit ähnlichen Kompetenzen, z.B. Wirtschaft und Soziales) zusammenarbeiten. Welchen Nutzen versprechen sich Parteien aus dieser Regelung für die Zusammenarbeit in der Koalition?
- In der Forschung wird argumentiert, dass Wähler*innen Parteien dafür abstrafen, wenn deren Minister*innen den Koalitionsvertrag brechen (d.h. entgegen der Abmachung handeln). Allerdings werden die wenigsten Wähler*innen den Koalitionsvertrag selbst lesen. Warum könnte das Argument dennoch schlüssig sein?
- Angenommen die ÖVP (sechzig Mandate) würde auf Bundesebene mit der FPÖ (vierzig Mandate) eine Koalition bilden und die beiden Parteien müssten fünfzehn Ministerien untereinander aufteilen. Wie viele Ministerien sollte die ÖVP erhalten, wie viele die FPÖ?
- In Koalitionsverhandlungen geht es neben der Postenbesetzung auch um politische Inhalte. Dabei bevorzugen Parteien bestimmte Themengebiete und damit Ministerien, die ihnen besonders wichtig sind. Angenommen SPÖ und FPÖ verhandeln über die Verteilung von fünf Ministerien: Inneres, Soziales, Bildung, Wirtschaft, Europäische und internationale Angelegenheiten. Welche Zuteilung der Portfolios würden Sie erwarten? In welchem Politikfeld würden Sie die meisten Spannungen zwischen den Koalitionsparteien erwarten?
- Die Expertenregierung unter Brigitte Bierlein war übergangsweise von Juni 2019 bis Jänner 2020 im Amt. Die öffentliche Resonanz auf die Expertenregierung war

durchaus positiv (siehe z.B. <https://www.sueddeutsche.de/politik/oesterreich-regierung-bierlein-kurz-1.4737226>, 06.07.2022). Argumentieren Sie, ob eine Expertenregierung aus Ihrer Sicht auch dauerhaft eine Option für Österreich sein könnte. Welche Vor- und Nachteile sehen Sie gegenüber Regierungen aus (einer oder mehreren) Parteien?

- Die SPÖ wurde, wie in Abbildung 2 ersichtlich, bei der Portfolioverteilung bisher zumeist unterkompensiert, erhielt also weniger Portfolios, als ihr bei einer rein proportionalen Verteilung basierend auf ihrem Sitzanteil zugestanden hätten. Begründen Sie, warum das der Fall sein könnte.
- Zumindest bis 2017 haben sich Regierungsparteien in Österreich immer auf eine Neuwahlregel im Koalitionsvertrag verständigt. Argumentieren Sie, welche Vor- und Nachteile eine solche Regel hat. Sollten auch andere Länder eine solche Neuwahlregeln in ihre Koalitionsverträge aufnehmen?
- Abbildung 4 zeigt, dass die durchschnittliche Dauer des Regierungsbildungsprozesses zunimmt – sowohl in Österreich auch als im Rest Europas. Wenn diese Zeit dazu genutzt wird, einen detaillierten Koalitionsvertrag auszuhandeln, ist diese Zeit sicherlich sinnvoll investiert. Was für andere, weniger positive Gründe für lange Verhandlungsprozesse fallen Ihnen ein? Welche Konsequenzen könnte das haben?
- Minderheitsregierungen sind quasi die Norm in skandinavischen Ländern, während sie (noch) keine wirkliche Option in Österreich sind. Könnte sich dies in Zukunft ändern? Wenn ja, warum?

Die Länder: Landtage und Landesregierungen

Martin Dolezal / Franz Fallend

Zusammenfassung

- ✓ Auf Landesebene besteht – wie auf Bundesebene – ein parlamentarisches Regierungssystem. Im Gegensatz zum Bund gibt es in den Ländern aber nur eine Kammer, den Landtag.
- ✓ Die Willensbildung und Entscheidungsfindung in den Landtagen wird maßgeblich von den Klubs (Fraktionen) bestimmt, die von den gewählten Abgeordneten der jeweiligen Parteien gebildet werden.
- ✓ Die Landesgesetzgebung wird – über Regierungsvorlagen – von den Landesregierungen beherrscht.
- ✓ Die in den einzelnen Ländern unterschiedlich ausgeprägten Kontrollinstrumente der Landtage beziehungsweise Minderheitsfraktionen wurden in den vergangenen Jahren erweitert.
- ✓ Bis zur Jahrtausendwende wurde die Mehrzahl der Landesregierungen nach dem Modell der Proporzregierung bestellt, wonach jede Partei ab einer gewissen Mandatsstärke Anspruch auf Regierungsbeteiligung hat.
- ✓ Eine überragende Stellung in der Landespolitik nehmen die Landeshauptleute ein, sowohl in verfassungsrechtlicher als auch in politischer Hinsicht.
- ✓ Landtage und Landesregierungen genießen bei den Landesbürger*innen zumeist größeres Vertrauen als die entsprechenden Bundesinstitutionen. Angesichts mangelnder Effizienz und Transparenz werden jedoch öfter Reformwünsche geäußert.

1. Einleitung

Definition

- Die Landtage bilden die gesetzgebenden Körperschaften (Legislative) in den österreichischen Bundesländern. Anders als auf Bundesebene besteht ein Einkammersystem.
- Die von den Landtagen gewählten Landesregierungen stellen die Exekutive dar, die – mit Unterstützung der Verwaltungsbehörden – Landes- wie Bundesgesetze vollzieht.

Landtage und Landesregierungen sind die zwei zentralen politischen Institutionen der Bundesländer. Die Länderpolitik ist von einer Dominanz der Landesregierungen (Exekutive) und dabei besonders der Landeshauptleute geprägt, wogegen den Landtagen (Legislative), trotz ihrer direkten demokratischen Legitimation über Wahlen, eine schwächere Rolle zukommt.

Das vorliegende Kapitel beschreibt die beiden Institutionen und ihr wechselseitiges Verhältnis. Neben der Darstellung der rechtlichen Bestimmungen wird vor allem das faktische Verhalten der dort wirkenden Akteur*innen gezeigt. Nach der Darstellung von Organisation und Funktionsweise der beiden Institutionen werden drei große Veränderungen nachgezeichnet: der Wandel der Regierungssysteme von Proporz- zu Mehrheitsregierungen, der schrittweise Ausbau der Rechte der Landtage sowie die seit dem Beginn der Zweiten Republik weitreichende Veränderung der geschlechterspezifischen Zusammensetzung der beiden Institutionen. Die Einordnung des österreichischen Falls erfolgt über einen Vergleich mit Deutschland und der Schweiz. Zuletzt werden die zentralen Befunde des Kapitels zusammengefasst und ausgewählte Reformüberlegungen angesprochen.

2. Gegenwärtige Situation

Die Darstellung der Landtage und der Landesregierungen erfolgt jeweils in zwei Schritten: erstens in Hinblick auf ihre Organisation, zweitens in Bezug auf ihre Funktionen. Alle erwähnten Regelungen, Merkmale und Aktivitäten beziehen sich auf den Stichtag 1. Juli 2021 beziehungsweise auf die letzte vollständige Gesetzgebungsperiode (GP).¹

2.1 Landtage

2.1.1 Organisation und Arbeitsweise

Alle Landtage bestehen, im Gegensatz zum Bundesparlament, aus einer Kammer. Zwar gibt es in Wien sowohl einen Landtag als auch einen Gemeinderat, doch sind diese in Personalunion miteinander verbunden, das heißt, dieselben Personen haben das landes- und lokalpolitische Mandat inne.

¹ B: GP 21 (9.7.2015–17.2.2020), K: GP 31 (28.3.2013–12.4.2018), NÖ: GP 18 (24.4.2013–22.3.2018), OÖ: GP 28 (23.10.2015–22.10.2021), S: GP 15 (19.6.2013–13.6.2018), ST: GP 17 (16.6.2015–17.12.2019), T: GP 16 (24.5.2013–28.3.2018), V: GP 30 (15.10.2014–6.11.2019), W: GP 20 (24.11.2015–24.11.2020).

Die Länge der GPs beträgt seit den späten 1960er-Jahren fünf Jahre, allein in Oberösterreich sechs. Zu Beginn der Zweiten Republik gab es noch vierjährige GPs, doch wurden diese in Kärnten (1959), der Steiermark (1964), Tirol (1965) und dem Burgenland (1967) verlängert. Die in Tabelle 1 gezeigten durchschnittlichen Ausschöpfungsquoten, also das Verhältnis der tatsächlichen zur theoretisch maximalen Dauer der Legislaturperiode, sind hoch. Vorgezogene Neuwahlen sind, anders als im Bund, in den mehr von Stabilität und Pragmatismus geprägten Ländern selten. Zusätzlich wird in Oberösterreich und Tirol eine vorzeitige Auflösung des Landtags durch eine dafür erforderliche Zweidrittelmehrheit erschwert.

Auch die Größe der Landtage hat sich im Zeitverlauf verändert, wobei es bis in die 1970er-Jahre zu einigen Vergrößerungen kam: in Salzburg 1954 von 26 auf 32 Sitze, 1974 auf 36; in Vorarlberg 1959 von 26 auf 36; in Oberösterreich 1973 von 48 auf 56; im Burgenland 1977 von 32 auf 36. Der steirische Landtag wurde 1965 von 48 auf 56 Sitze vergrößert, 2015 jedoch wieder auf 48 verkleinert. Die Vergrößerungen wurden – etwa in Vorarlberg – mit einer besseren Vertretung einzelner Landesteile (Brandtner et al. 1992, 568) und allgemein mit einem Ausbau der Demokratie begründet, die zuletzt durchgeführte Verkleinerung mit Sparmaßnahmen (siehe Abschnitt 5.). Die Größe der Landtage wird von den Ländern bestimmt; eine bundesverfassungsrechtliche Bestimmung, die auf Basis der Anzahl der Staatsbürger*innen (Bürger*innenzahl) eine maximale Größe der Landtage vorschrieb (früherer Art 95 Abs 4 B-VG), wurde 1983 gestrichen.

Die interne Organisation der Landtage orientiert sich an den Parteien (Landtagsklubs), an funktionalen Gesichtspunkten (Ausschüsse) und an Führungsämtern (Präsidium).

Landtagsklubs

Die in den Landtag gewählten Abgeordneten einer Partei schließen sich in Fraktionen zusammen, um ihre Arbeit zu koordinieren. Für die Bildung von Klubs, das heißt von Fraktionen mit einem spezifischen Status, ist in allen Bundesländern eine Mindestanzahl an Mandaten erforderlich, deren Größe variiert (Tab. 1). Gegenwärtig gibt es in Niederösterreich (GRÜNE, NEOS) und Kärnten (TEAM KÄRNTEN) Fraktionen ohne Klubstatus, die über weniger Mitwirkungsmöglichkeiten verfügen. Während einer GP kann es zu Austritten oder Ausschlüssen von Abgeordneten kommen, die daraufhin als wilde Abgeordnete fungieren. In seltenen Fällen kommt es zu Spaltungen von Parteien. Zuletzt geschah dies in Wien, als sich im Dezember 2019 drei Anhänger des früheren FPÖ-Bundesparteivorsitzenden Heinz-Christian Strache vom FPÖ-Klub abspalteten.

Die Landtagsklubs sind zentral für die parlamentarische Tätigkeit der Abgeordneten, da sie auf diesem Weg über Ressourcen und Infrastruktur verfügen (z.B. Büros und Mit-

arbeiter*innen), aber auch parlamentarische Instrumente in Anspruch nehmen können (z.B. Stimmrecht in Ausschüssen) (Aigner 2006, 960). Persönliche parlamentarische Mitarbeiter*innen wie im Nationalrat (Dolezal 2001) gibt es in den Landtagen nicht.

Alle Klubs werden von Obleuten angeführt, die über Stellvertreter*innen verfügen. Vor allem bei den Oppositionsparteien sind dies die wichtigsten landespolitischen Ämter. Das Unvereinbarkeits- und Transparenz-Gesetz, ein Bundesgesetz, nennt Berufsverbote unter anderem für die Präsident*innen und die Klubobleute im Nationalrat, nicht aber für die analogen Ämter in den Ländern. Die landespolitischen Ämter werden demnach nicht automatisch als Vollzeitbeschäftigung gesehen.

Ausschüsse

In den als Arbeitsparlamente zu bezeichnenden Landtagen geschieht der Großteil der parlamentarischen Tätigkeit in Ausschüssen, nicht im Plenum (Redeparlament). Die Ausschusssitzungen dienen der Vorbereitung von Verhandlungsgegenständen und sind im Gegensatz zu Plenarsitzungen (im Normalfall) nicht öffentlich.

Die Landtage beschließen am Beginn jeder GP die Anzahl und inhaltliche Ausrichtung der Ausschüsse sowie deren Größe. Alle Geschäftsordnungen (GO) nennen ferner Ausschüsse, die gebildet werden müssen, wie vor allem Kontrollausschüsse, in vier Bundesländern (B, S, T, V) auch europapolitische. Eine Sonderstellung nimmt hier Wien ein: Die GO des Landtags definiert drei einzurichtende Ausschüsse. Die GO des Gemeinderats nennt zwei weitere sowie die Vorgabe, dass für jede Verwaltungsgruppe („Ministerium“) ein Ausschuss zu bilden ist. Abgesehen von den drei spezifischen Landtagsausschüssen sind die Ausschüsse immer beiden Gremien (Landtag und Gemeinderat) zugeordnet.

Die Vertretung der Parteien (bzw. der Klubs) in den Ausschüssen erfolgt grundsätzlich proportional nach deren Stärke. Drei Bundesländer (OÖ, ST, V) schreiben jedem Klub das Anrecht auf zumindest einen Sitz explizit zu. In Niederösterreich können nicht vertretene Parteien (d. h. Parteien ohne Klubstatus) mit beratender Stimme an den Sitzungen teilnehmen. Aktuell (01.07.2021) machen die NEOS von dieser Regelung Gebrauch, nicht aber die GRÜNEN, die damit gegen die ihrer Ansicht nach mangelnden Mitwirkungsrechte der Opposition protestieren (GRÜNE NÖ 17.04.2018). Das TEAM KÄRNTEN ist allein im Kontrollausschuss vertreten, da dort alle Parteien (mit oder ohne Klubstatus) mindestens einen Sitz haben.

Unterschiedlich gehandhabt wird die Vergabe der Ausschussvorsitze, da nur drei Bundesländer (B, K, NÖ) explizit eine insgesamt proportionale Verteilung vorsehen. In Vorarlberg ist darauf laut GO angemessen Bedacht zu nehmen. Spezifische Regelungen bestehen jedoch für verschiedene Kontrollausschüsse, für die mehrere Länder (K, OÖ, ST, T, W) eine Vorsitzführung durch Mitglieder von in der Landesregierung vertretenen Parteien ausschließen. In Niederösterreich wechselt der Vorsitz des Rechnungshof-Ausschusses halbjährig.

Präsidium

Alle Landtage wählen in der ersten Sitzung einer GP ein dreiköpfiges Präsidium, das aus den Landtagspräsident*innen und zwei Stellvertreter*innen besteht (S: 1 Stellvertreter*in; W-GR: 4 Vorsitzende). Den Präsident*innen obliegt die Einberufung von Sitzungen, die Vorsitzführung, die laufende Geschäftsführung und die Außenvertretung des Landtags.

Wie bei den Klubobleuten bestehen keine Berufsverbote, allerdings geben aktuell sieben von neun Präsident*innen an, über kein zusätzliches Erwerbseinkommen zu verfügen, weshalb von einer Konzentration auf das Amt auszugehen ist. Die meisten GOs bzw. Landesverfassungen (K, NÖ, ST, T, V und W) kennen, im Gegensatz zu den Regelungen für einfache Abgeordnete, ein Verbot der gleichzeitigen Übernahme eines Regierungsamtes. Die faktische Trennung zwischen Legislative und Exekutive hat sich in den letzten Jahrzehnten jedoch allgemein durchgesetzt.

Die Wahl des Präsidiums folgt in den meisten Ländern nach dem Prinzip der Verhältniswahl, das heißt, die Parteien sind nach ihrer Stärke vertreten, wobei in drei Ländern (B, K, V) der Vorsitz explizit der stärksten Partei zusteht. Die Wahl der Präsident*innen erfolgte in der letzten GP in drei Bundesländern einstimmig (NÖ, OÖ, S), in den übrigen mehrheitlich. Die Präsident*innen führen ihre Ämter im Normalfall die gesamte GP aus. Einige Länder erschweren eine mögliche vorzeitige Abwahl durch erhöhte Präsenzquoten beziehungsweise Mehrheitsregelungen.

Tab. 1 Neun Landtage im Vergleich: Organisation und Profil der Abgeordneten

Bereich	Aspekt	B	K	NÖ	OÖ	S	ST	T	V	W
GP	Jahre	5	5	5	6	5	5	5	5	5
	Ausschöpfung in % (MW) seit 1949 ¹	93,6	94,7	97,6	99,9	97,9	92,5	96,5	100,0	94,7
Größe	Mandate	36	36	56	56	36	48	36	36	100
	Einwohner*innen pro Mandat	8.223	15.618	30.197	26.710	15.573	25.982	21.116	11.088	19.212
	Wahlberechtigte pro Mandat	6.949	12.059	24.756	19.545	10.836	19.912	14.924	7.514	11.330
Klubs	Mandate für Klubbildung (%)	2 (5,6)	4 (11,1)	4 (7,1)	2 (3,6)	3 (8,3)	2 (4,2)	2 (5,6)	3 (8,3)	3 (3,0)
	Anzahl Parteien (davon ohne Klubstatus)	4	4 (1)	5 (2)	4	5	6	6	5	5

Bereich	Aspekt	B	K	NÖ	OÖ	S	ST	T	V	W
Aus-schüsse ²	Anzahl	11	14	13	13	10	13	12	13	13
	Mitglieder	8–9	8	10	13	11	17	7–17	14	15–17
Profil der Abgeordneten	Alter (MW)	49,5	53,9	53,1	54,5	50,7	46,6	45,3	46,4	48,0
	% unter 30 Jahren	5,6	5,6	0,0	0,0	5,6	8,3	11,1	5,6	7,0
	% Frauen	30,6	25,0	26,8	42,9	36,1	33,3	30,6	44,4	43,0
	% Akademiker*innen	33,3	27,8	42,9	39,3	52,8	37,5	50,0	52,8	61,0
	% im Bundesland geboren ³	50,0	84,6	66,1	85,7	80,6	81,3	97,2	94,4	64,0
	% im Ausland geboren ³	2,8	3,8	0,0	0,0	5,6	0,0	0,0	2,8	10,0
	% kommunalpolitisches Amt ⁴	75,0	38,9	69,6	62,5	50,0	45,8	41,7	66,7	— ⁵
	% Bürgermeister*innen ⁴	33,3	22,2	30,4	12,5	13,9	12,5	16,7	8,3	— ⁵
Bezüge (in % NR) ⁶	Präsident*in (Max: 150)	135	109 ⁷	150	140	106 ⁷	135	120	115 ⁷	140
	Klubobleute (Max: 140)	125	102 ⁷	140	135	92 ⁷	125	96	92 ⁷	140
	Abgeordnete (Max: 80)	65	52 ⁷	80	75	58 ⁷	65	70	59 ⁷	76
Vollzeitabgeordnete (%) ⁸		38,9	16,7	28,6	37,5	16,7	37,5	41,7	16,7	37,0

GP (Gesetzgebungsperiode), MW (Mittelwert), NR (Nationalrat), Max (Maximum); Stand: 01.07.2021.

¹ 1949 wurden alle Landtags- mit den Nationalratswahlen abgehalten.

² Ohne Obleuterat (T) und Notstandsausschuss (V).

³ Basis: Abgeordnete, deren Geburtsort bekannt ist (97,7 %).

⁴ Ohne Ersatzfunktionen. Quellen: Websites der Landtage, Bezügemeldungen und meineabgeordneten.at. Klärung widersprechender Angaben über Websites der Gemeinden.

⁵ Eine Funktion in einer Bezirksvertretung ist verboten.

⁶ Referenzwert ist das monatliche Bruttogehalt von Nationalratsabgeordneten (9.228 EUR).

⁷ Das Bezügegesetz nennt absolute Zahlen. Die aktuellen Gehälter wurden Verordnungen bzw. Kundmachungen entnommen (K: 26.01.2021; S: 14.01.2021; V: Auskunft LT-Kanzlei).

⁸ Zusätzliche Einkommen müssen in österreichweit identischen Kategorien veröffentlicht werden. Als Vollzeitabgeordnete definieren wir jene mit einem Zusatzeinkommen unter 1001 Euro. Sechs Abgeordnete haben noch keine Meldungen abgegeben.

Quelle: Websites und GOs der Landtage; meineabgeordneten.at; Statistik Austria.

2.1.2 Funktionen

Parlamente werden in erster Linie über die Gesetzgebung definiert, doch ist diese Funktion bei den Landtagen angesichts der beschränkten Kompetenzen der Länder keineswegs die bedeutendste. Der vorliegende Abschnitt orientiert sich an den aus der Parlamentsforschung (Kreppel 2014 & 2017; Patzelt 2003) bekannten Funktionen Repräsentation, Tribüne, Gesetzgebung und Kontrolle. Die Wahlfunktion wird im Abschnitt zu den Landesregierungen behandelt. Neben den Regierungen wählen die Landtage am Beginn einer GP auch die Mitglieder des Bundesrats. Die Verteilung der Sitze erfolgt nach dem Stärkeverhältnis, wobei der zweitstärksten Partei zumindest ein Sitz zukommt (siehe dazu Praprotnik in diesem Band). Neben diesen klassischen Parlamentsfunktionen wird abschließend auf den immer wichtiger werdenden Bereich der Bürger*innenbeteiligung eingegangen.

Über das Selbstverständnis bzw. die Arbeit der einzelnen Abgeordneten liegen keine aktuellen Publikationen vor. Ältere Studien (Crane 1961; Gerlich/Kramer 1969; Mayer/Nussbaumer 1973) zeigen, dass vor allem die Gesetzgebung für die meisten Abgeordneten keine zentrale Bedeutung hat.

Repräsentation

Die Repräsentationsfunktion erfolgt in erster Linie über die Parteien. Alle Landtagswahlordnungen verfügen über Aspekte der Persönlichkeitswahl, doch sind es die Parteien, die den Wahlprozess prägen. Neben der (partei-)politischen können noch Aspekte der demografischen sowie der funktionalen Repräsentation angeführt werden.

Demografische Repräsentation bedeutet, dass die soziale Zusammensetzung der Parlamente jener der Bevölkerung gleicht. Eine anteilmäßige Vertretung sozialer Gruppen wird als Wert an sich gesehen, aber auch mit Erwartungen an den Inhalt von Entscheidungen verbunden (substanzielle Repräsentation). Lange Zeit fokussierte sich die wissenschaftliche und politische Debatte auf die Vertretung sozialer Klassen beziehungsweise Berufsgruppen. Spätestens seit den 1990er-Jahren rückten jedoch die gerechte Vertretung der Geschlechter und zuletzt von Personen mit Migrationshintergrund in den Vordergrund. Die Daten in Tabelle 1 zum Profil der Abgeordneten zeigen unter anderem große Unterschiede bei der Vertretung von Frauen. Während ein Großteil der Abgeordneten aus dem jeweiligen Bundesland stammt, ist der Anteil der im Ausland geborenen Abgeordneten, der hier als Indikator für den Migrationshintergrund verwendet wird, bis auf Wien sehr gering.

Ein weiteres Verständnis von Repräsentation bezieht sich auf die Vertretung kommunaler Interessen (funktionale Repräsentation). Abgesehen von Wien, wo die Abgeordneten nicht gleichzeitig den Bezirksvertretungen angehören dürfen, haben sehr viele Mandatar*innen auch ein lokales Amt. Verbote der Ämterkumulierung bestehen

in vier Ländern (B, K, NÖ, T), doch betrifft dies nur Regierungsmitglieder (Fallend 2011, 184). Ein Vergleich mit einer 2006 durchgeführten Erhebung (Karlhofer 2007, 7) zeigt einen leichten Rückgang bei den Bürgermeister*innen unter den Abgeordneten von 21,6 auf 18,8 Prozent (ohne Wien).

Zuletzt kann noch die Servicefunktion der Landtagsabgeordneten angeführt werden. Die erwähnten älteren Studien zum Selbstbild und den Tätigkeiten einzelner Abgeordneter zeigten, dass die Betreuung individueller Anliegen einen großen Stellenwert einnimmt (Wolfgruber 1997, 101–109). Auch eine aktuelle, 2020 durchgeführte Studie des Austrian Democracy Lab (Perlot et al. 2020) kam zu diesem Ergebnis. Ähnliche Befunde liegen für den Nationalrat vor (Dolezal/Müller 2001).

Tribüne

Parlamente dienen als Ort der öffentlichen politischen Auseinandersetzung. Die Landtage haben neben den Plenardebatten dafür spezifische Instrumente wie zum Beispiel Aktuelle Stunden entwickelt, bei denen aktuelle Themen der Landespolitik auf der Tagesordnung stehen. In der Praxis vollzieht sich die Tribünenfunktion jedoch über die Medien und hierbei stehen die Landtage im Schatten der Landesregierungen, vor allem der Landeshauptleute. Wie stark dieses mediale Ungleichgewicht ist, zeigen die folgenden Zahlen am Beispiel Salzburgs: Im ersten Halbjahr 2021 wurde der Landeshauptmann in 345 Artikeln der Salzburger Nachrichten sowie der Kronenzeitung, den zwei reichweitenstärksten Tageszeitungen, erwähnt. Die Klubvorsitzenden kamen nur auf zehn bis 49 Artikel.²

Eine direkte Vermittlung der Tribünenfunktion ermöglichen jedoch Live-Übertragungen von Plenardebatten über die Webseiten der Landtage, die es seit 2016 (Einführung im Burgenland) in allen Bundesländern gibt. Vorreiter war hier Vorarlberg, wo bereits am 01.03.2000 eine Landtagssitzung übertragen wurde.³

Gesetzgebung

Die Gesetzgebungsfunktion gilt als Kernaufgabe von Parlamenten, doch stehen die Landtage – ähnlich wie der Nationalrat – dabei im Schatten der Regierung (Aigner 2006, 964–966). Anträge zur Gesetzgebung erfolgen entweder über Initiativanträge beziehungsweise selbstständige Anträge der Abgeordneten, Anträge von Ausschüssen, Regierungsvorlagen oder Anträge aufgrund eines erfolgreichen (d. h. mit der nötigen Anzahl an Unterschriften unterstützten) Volksbegehrens. Tabelle 2 zeigt, dass kein Bundesland die Gesetzesinitiative als Recht einzelner Abgeordneter definiert. Marko und Poier (2006, 946) sehen darin einen Ausdruck der Entmündigung der Landtagsabge-

² APA-OnlineManager Library.

³ Vorarlberger Nachrichten, Premiere (02.03.2000, A5).

ordneten. Neben der ihnen auferlegten Klubdisziplin fehlen den Abgeordneten auch die nötigen Ressourcen, etwa ein legislativer Dienst, um der Regierung effektiv Paroli bieten und ausgereifte Gesetzesentwürfe erstellen zu können (Fallend 2013, 87–92).

Tabelle 2 zeigt den Ablauf des Gesetzgebungsprozesses am Beispiel Salzburgs (in den anderen Bundesländern verläuft der Prozess ähnlich).

Tab. 2 Ablauf des Gesetzgebungsprozesses (Beispiel Salzburg)

Gesetzesantrag	Abgeordnete	Ausschuss	Regierung	(in Volksabstimmung bestätigtes) Volksbegehren
⇓				
Ausschussberatungen	• Zuweisung des Gesetzesantrages durch den*die Präsidenten*Präsidentin des Landtages an den zuständigen Ausschuss • Generaldebatte (über den Antrag als Ganzes) • Spezialdebatte (über einzelne Bestimmungen) • Abstimmung nach Schluss der Debatte (im Fall einer Spezialdebatte gesondert über jeden Abschnitt)			
⇓				
Debatte im Plenum	• Bericht des*der Berichterstatters*Berichterstatterin des Ausschusses mit Antrag • gegebenenfalls: Erstattung eines Minderheitsberichts • Generaldebatte • Spezialdebatte (nur bei Einbringen von Abänderungs- oder Zusatzanträgen)			
⇓				
Gesetzesbeschluss	• Abstimmung über einzelne Abschnitte gemäß Spezialdebatte • Abstimmung über gesamtes Gesetz			
Beschlusserfordernisse	• einfaches Landesgesetz: bei Anwesenheit der Hälfte der Abgeordneten Beschluss mit unbedingter Mehrheit (50 % plus 1) der abgegebenen Stimmen		• Verfassungsgesetz: bei Anwesenheit der Hälfte der Abgeordneten Beschluss mit Zweidrittelmehrheit der abgegebenen Stimmen	
⇓				
Inkrafttreten	• Beurkundung des verfassungsmäßigen Zustandekommens durch den*die Präsidenten*Präsidentin des Landtages • Gegenzeichnung durch den*die Landeshauptmann*Landeshauptfrau • gegebenenfalls: Zustimmung der Bundesregierung (z.B. bei Landes- oder Gemeindeabgaben, Aufnahme von Darlehen) • gegebenenfalls: Volksabstimmung (bei Gesamtänderung der Landesverfassung, bei Teiländerung auf Verlangen eines Drittels der Abgeordneten oder bei einfachen Landesgesetzen, wenn der Landtag oder dessen Mehrheit dies beschließt) • Kundmachung im Landesgesetzblatt			

Stand: 01.07.2021.

Quelle: Salzburger Landesverfassung; Geschäftsordnung des Salzburger Landtages.

Die in Tabelle 3 ausgewiesenen Zahlen zur Gesetzgebungstätigkeit in den jüngsten GPs zeigen insgesamt große Unterschiede zwischen den Ländern. Diese Unterschiede beziehen sich auf die Anzahl der Gesetze, aber auch auf den relativen Anteil der auf Regierungsvorlagen zurückgehenden sowie der einstimmig beschlossenen Gesetze. Über die langfristige Entwicklung der Gesetzgebungstätigkeit liegen keine österreichweiten Daten vor, doch hat diese etwa in Wien seit 1945 zugenommen (Dolezal 2013, 60).

Kontrolle

An die Landesregierung beziehungsweise einzelne Mitglieder gestellte schriftliche Anfragen sind das traditionellste Mittel der Kontrolle. Auffällig ist, dass dieses Kontrollrecht nur in fünf Ländern als individuelles Recht, als von einzelnen Abgeordneten ausführbare Aktivität, formuliert ist. Eine zahlenmäßige Beschränkung der Anfragen einzelner Abgeordneter kennt allein Oberösterreich (3 pro Monat).

Neben den schriftlichen Anfragen, die im Normalfall keine große Öffentlichkeit erhalten, können Abgeordnete auch direkt Fragen an Regierungsmitglieder stellen. Sieben GOs (B, K, OÖ, S, ST, T, W) nennen dafür explizit eine Fragestunde, die meist am Beginn einer Sitzung durchgeführt wird. Anfragen sind jedoch keineswegs ein alleiniges Mittel der Opposition. Auch Abgeordnete der Regierungsparteien stellen Anfragen, vor allem an Regierungsmitglieder des Koalitionspartners, und üben damit eine Art Bereichsopposition aus. Anfragen an Regierungsmitglieder der eigenen Partei dienen dazu, deren Leistungen öffentlich darzustellen. Tabelle 3 zeigt die Anzahl der in den letzten GPs eingebrachten Anfragen, differenziert nach deren Art. In den meisten Bundesländern sind dies einander ausschließende Kategorien, weshalb zusätzlich auch eine Gesamtsumme angeführt ist.

Alle Landtage verfügen über das Recht, Untersuchungsausschüsse einzurichten. Generell ist dies als Minderheitsrecht eingerichtet, in Oberösterreich allerdings nur dann, wenn eine (regierende) Partei mindestens über die Hälfte der Mandate verfügt. Die praktische Bedeutung dieses Kontrollinstruments ist jedoch – im Gegensatz zum Nationalrat – gering. Seit 1998 wurden nur 25 Untersuchungsausschüsse eingesetzt.⁴ In den jüngsten abgeschlossenen GPs gab es sie allein in Vorarlberg (zum ersten Mal) und Wien.

Das schärfste Kontrollmittel sind Misstrauensanträge. Während diese grundsätzlich als Mehrheitsrecht definiert sind, können bei Proporzregierungen (NÖ, OÖ) die Regierungsmitglieder nur mit Zustimmung der eigenen Partei abgesetzt werden. Seit 1945 gab es insgesamt 109 Misstrauensanträge (Boandl 2020)⁵, davon allein 46 in Wien,

4 <https://fachinfos.parlament.gv.at/politikfelder/parlament-und-demokratie/untersuchungsausschuesse-in-den-bundeslaendern/> (31.12.2021).

5 Eine Medienrecherche bis zum 01.07.2021 führte zu keinem weiteren Treffer.

aber nur zwei waren aufgrund der im Normalfall stabilen Mehrheiten der Regierungsparteien erfolgreich: 1991 wurde Kärntens Landeshauptmann Jörg Haider (FPÖ) nach seinem Lob für die Beschäftigungspolitik des NS-Regimes abgewählt, 1997 der Salzburger Landesrat Karl Schnell (FPÖ) wegen der Veröffentlichung vertraulicher Daten.

Während alle neun Länder über Landesrechnungshöfe verfügen, gibt es nur in Tirol (seit 1989) und Vorarlberg (1985) auch Landesvolksanwält*innen. Mit dieser von der Bundesebene bekannten Institution unterstreichen beide Länder ihre Eigenständigkeit.

Bürger*innenbeteiligung

Auf den wachsenden Wunsch nach mehr Mitbestimmung jenseits von Wahlen reagierten die Landtage mit der Einrichtung von Verfahren der Bürger*innenbeteiligung. Davon zu unterscheiden sind die auch in den Ländern genutzten klassischen Elemente der direkten Demokratie wie Volksabstimmungen, -befragungen und -begehren (Dolezal 2020) sowie extra-institutionelle Formen der Partizipation (Dolezal 2021).

Die klassische Beteiligungsform ist die Eingabe einer Petition, das heißt die mit einer Sammlung von Unterschriften verbundene Forderung an den Landtag beziehungsweise die Landesregierung. Im Gegensatz zu extra-institutionellen Unterschriftensammlungen, die keinen staatlichen Regelungen folgen und daher als (weiche) Form von politischem Protest einzuordnen sind, definieren die GOs beziehungsweise Landesgesetze spezifische Abläufe. So ermöglichen die meisten Landtage den Organisator*innen von Petitionen die Teilnahme an deren Erörterung. In der Steiermark besteht dazu ein Rechtsanspruch ab 100 Unterschriften, in Wien ab 500. In Oberösterreich gibt es Bürger*innen-Initiativen, die, wenn sie von mindestens zwei Prozent der Wahlberechtigten unterstützt werden, innerhalb von zwölf Wochen von der Landesregierung behandelt werden müssen. Wird die Initiative von mehr als vier Prozent unterstützt und innerhalb von sechs Monaten kein entsprechender Beschluss gefasst, besteht die Möglichkeit, eine Bürger*innenbefragung zu verlangen. Praktische Relevanz haben diese 2002 eingeführten Regelungen bislang nicht. Eine weitere Möglichkeit der Beteiligung besteht in der Form von Bürger*innengutachten, wie sie unter anderem in Oberösterreich bekannt ist. Dabei werden – ähnlich wie im Nationalrat – Stellungnahmen zu laufenden Gesetzesvorhaben in die Beratung einbezogen.

Als Forum für die Artikulation von Anliegen der jüngeren Bevölkerung bestehen schließlich von den gesetzlichen Schüler*innenvertretungen beschickte Schüler*innenparlamente (K, T, W) sowie Jugendlandtage (S, ST).

Tab. 3 Neun Landtage im Vergleich: Regeln und Praxis der Parlamentsfunktionen

Parlamentsfunktion	Aspekt		B	K	NÖ	OÖ	S	ST	T	V	W	
											LT	GR
Tribüne	Regel: Einberufung von Sitzungen	Abgeordnete	Sechstel	Fünftel	Viertel	Viertel	4	Fünftel	10	Viertel	25/Klub	
		Exekutive	LReg	LReg	LReg	LH/LReg	LReg	LReg	LReg	LReg	—	Bgm
	Praxis: Anzahl der Sitzungen		62	70	58	58	38	60	35	49	51	74
	Praxis: Gesamtlänge der Sitzungen (Stunden)		525	524	445	590	154	511	504	522	214	766
	Praxis: Anzahl der aktuellen Stunden		12	63	68	19	37	18	31	44	29	45
Gesetzgebung	Regel: Mandate für Antragstellung (%)		2 (5,6)	2 (5,6)	4 (7,1)	3 (5,4)	2 (5,6)	2 (4,2)	4 (11,1)	2 (5,6)	5 (5,0)	—
	Praxis: verabschiedete Gesetze		163	132	267	160	183	146	173	112	150	—
	einstimmig (%)		69,3	56,1	30,7	76,9	58,5	38,4	77,6 ¹	75,0	59,3	—
	Regierungsvorlagen (%)		89,0	87,1	69,3	72,5	97,8	70,5	92,5	82,1	56,0	—
Kontrolle	Regel: Mandate für Anfragen (%)		1 (2,8)	2 (5,6)	1 (1,8)	2 (3,6)	2 (5,6)	2 (4,2)	1 (2,8)	1 (2,8)	1 (1)	
	Regel: Zeit für Beantwortung (Tage) ²		42	61	42	61	42	61	35	21	61	
	Praxis: Anzahl der Anfragen (Gesamtsumme)		736	678	533	656	1.421	1000	995	544	515	2.737
	schriftliche Anfragen		440	382	533	377	1.013	829	913	544	320	2.291
	mündliche Anfragen		291	271	—	260	316	80	79	0	192	437
	dringliche Anfragen		5	25	—	19	92	91	3	95	3	9
	Regel: Einsetzung Untersuchungsausschuss ³		Viertel	Viertel	Drittel	Mehrheit ⁴	Viertel ⁵	Drittel	10 (28%)	3 (8%)	30 (30%)	
	Praxis: Anzahl Untersuchungsausschüsse ³		0	0	0	0	0	0	0	1	2	

Parla- ments- funktion	Aspekt	B	K	NÖ	OÖ	S	ST	T	V	W	
										LT	GR
	Praxis: Anzahl Misstrauensanträge	1	2	0	0	3	1	0	0	13	
	Praxis: Anzahl Sonderprüfungen RH+LRH	15	41	0	5	0	0	5	3	34	
Bürger*innenbeteiligung	Praxis: Anzahl Petitionen	39	52	63	391	25	113	69	25	154 ⁶	

LT (Landtag), GR (Gemeinderat), LReg (Landesregierung), LH (Landeshauptmann*Landeshauptfrau), Bgm (Bürgermeister*in), RH (Rechnungshof), LRH (Landesrechnungshof); Stand: 01.07.2021 bzw. letzte vollständige GP.

¹ Bei 3 Gesetzen ließ sich das Abstimmungsergebnis nicht eruieren.

² Die GOs nennen Wochen und Monate. Für einen Monat werden 30,5 Tage berechnet.

³ OÖ sowie W-GR: Untersuchungskommission.

⁴ Hat eine Partei mindestens die Hälfte der Mandate, reicht ein Drittel.

⁵ Plus einer pro Partei und GP.

⁶ Summe der 2016 bis 2020 behandelten Petitionen (Jahresberichte des Ausschusses).

Quelle: Landtagsdirektionen; Webseiten der Landtage; Protokolle der Landtagssitzungen; eigene Recherchen.

2.2 Landesregierungen

Während die Landtage als direkt gewählte Institutionen die größere demokratische Legitimation besitzen, sind es die nur indirekt legitimierten Landesregierungen, denen die größere realpolitische Bedeutung zukommt. Vor allem die Ausdehnung der Staatsaufgaben im 20. Jahrhundert hat zu einer Machtverschiebung von den Legislativen zu den Exekutiven geführt. Dazu kommt, dass die Bundesländer in einem als zentralistisch zu charakterisierenden Bundesstaat wie Österreich (Berka 2021, 50–55; Fallend 2006a) ohnehin eine untergeordnete Stellung innehaben. Dies wirkt sich vor allem im Bereich der Gesetzgebungskompetenzen der Landtage aus. Die Landesregierungen, insbesondere die Landeshauptleute, können hingegen ihre formal eingeschränkte Position über politische Funktionen, zum Beispiel in den Führungsgremien ihrer Parteien, oder informelle Einrichtungen, wie zum Beispiel die Landeshauptleutekonferenz, teilweise ausgleichen.

2.2.1 Organisation/Arbeitsweise

Regierungsbildung

Die Landesregierungen setzen sich aus fünf bis neun Mitgliedern zusammen. An ihrer Spitze steht der Landeshauptmann beziehungsweise die Landeshauptfrau, der*die

wiederum zwei Stellvertreter*innen hat (B und V: 1, ST: 1 oder 2). Im Gegensatz zur Bundesregierung, die vom Bundespräsidenten beziehungsweise der Bundespräsidentin ernannt wird, werden alle Mitglieder der Landesregierung – aufgrund einer bundesverfassungsrechtlichen Vorschrift (Art 101 B-VG) – von den Landtagen gewählt. Die politischen Systeme der Bundesländer sind daher genuine parlamentarische Regierungssysteme. Die Regierungsmitglieder werden einzeln oder aufgrund eines gemeinsamen Parteivorschlags gewählt, in der Regel in geheimer Abstimmung (siehe Tab. 4).

Nach welchem System die Wahl der Landesregierung erfolgt – ob Mehrheitswahl (Majorz) oder Verhältniswahl (Proporz) –, bestimmen die Landesverfassungen. Mit Ausnahme von Vorarlberg und Wien entschieden sich alle Länder in den Gründungsjahren der Ersten Republik für das Modell der Proporzregierung und übernahmen dieses nach 1945 auch in die Zweite Republik. In Proporzsystemen steht die Zusammensetzung der Landesregierung in der Regel bereits mit dem Ergebnis der Landtagswahl fest. Alle Parteien ab einer gewissen Stärke, die sich aus dem Verhältnis der Landtagsmandate zu den zu besetzenden Regierungssitzen ergibt, haben einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf Regierungsbeteiligung. Keine anspruchsberechtigte Partei kann in diesem System von den übrigen Parteien aus der Landesregierung geworfen werden, und noch nie hat eine Partei von sich aus auf diesen Anspruch verzichtet (Fallend 2006b, 976–978). Seit der Jahrtausendwende haben jedoch fünf der ursprünglich sieben Länder das Proporz durch ein Mehrheitsmodell frei gebildeter Koalitionsregierungen ersetzt: Salzburg und Tirol (ab 1999), Burgenland und Steiermark (2015) sowie Kärnten (2018). Somit bestehen Proporzregierungen nur mehr in Nieder- und Oberösterreich. Von der in beiden Ländern dominierenden ÖVP gab es zwar Initiativen, das Proporzmodell zu beseitigen, doch scheiterten diese am Widerstand von SPÖ und FPÖ. Beide Parteien befürchteten offenbar, aus der Landesregierung gedrängt zu werden (Fallend 2015, 290f.).

Da sich bei Proporzregierungen die Regierungsparteien ihre Partner nicht frei aussuchen können, besteht die Gefahr, dass Parteien zur Zusammenarbeit genötigt werden, die nicht gut miteinander können. Wenn kein gemeinsames Regierungsprogramm zustande kommt, behelfen sich die „koalitionswilligen“ Parteien deswegen öfters mit der Bildung einer Koalition innerhalb der Koalition. Zuletzt geschah dies 2015 in Oberösterreich (ÖVP und FPÖ gegen GRÜNE und SPÖ). In Niederösterreich wiederum beschloss die ÖVP 2018 jeweils ein eigenes Arbeitsprogramm mit den mitregierenden Parteien SPÖ und FPÖ. Die Programme blieben zunächst geheim und wurden erst nach medialer Kritik veröffentlicht.⁶

Mehrheitsregierungen stellen demgegenüber in einem parlamentarischen Regierungssystem die verständlichere Konstruktion dar. In Vorarlberg beschloss die Christ-

6 Der Standard Online-Ausgabe (2018). Niederösterreich legt Arbeitsprogramm doch offen, <https://www.derstandard.at/story/2000077836216/niederoesterreich-legt-arbeitsprogramm-doch-offen> (12.07.2022).

lich-Soziale Partei mithilfe ihrer Zweidrittelmehrheit 1923 ein Landes-Verfassungsgesetz, mit dem ein solches Modell eingeführt wurde (Brandtner et al. 1992, 552). Wien stellt – als Land und Gemeinde zugleich – einen Sonderfall dar. Gemäß Artikel 117 Absatz 5 B-VG haben alle im Gemeinderat (Landtag) vertretenen Parteien auch Anspruch auf Vertretung im Stadtsenat (Landesregierung). Die 1920 beschlossene Wiener Stadtverfassung (§ 36) sieht jedoch vor, dass der Gemeinderat mit Mehrheit amtsführende Stadträt*innen wählt und diesen die Leitung der Geschäftsgruppen des Magistrats überträgt. Im Gegensatz dazu leiten Stadträt*innen kein Ressort, weshalb sie im politisch-medialen Sprachgebrauch als nicht-amtsführende Stadträt*innen bezeichnet werden. Formal wird damit das Proporzgebot eingehalten, faktisch besteht jedoch auch in Wien eine seit Beginn der Ersten Republik von der Sozialdemokratischen Arbeiterpartei Österreichs (SDAP) beziehungsweise der SPÖ dominierte Mehrheitsregierung.

Auf der subnationalen Ebene frei gebildete Koalitionsregierungen sind auch aus nationaler Perspektive interessant, können sie doch als Versuchsstationen für künftige Regierungen dienen (Downs 1998, 221–266). So dürfte die 2019 erfolgte Bildung einer Bundesregierung aus ÖVP und GRÜNEN durch die schon länger bestehende Zusammenarbeit zwischen diesen Parteien in Salzburg, Tirol (jeweils seit 2013) und Vorarlberg (seit 2014) erleichtert worden sein.

Das Vorrecht der stärksten Partei auf die Position des Landeshauptmanns beziehungsweise der Landeshauptfrau wird selten in Frage gestellt. Verfehlt die stärkste Partei die absolute Mehrheit, ist sie in der Regel gezwungen, den übrigen Regierungsparteien bei der Ressortverteilung oder bei Postenbesetzungen im Amt der Landesregierung oder in Landesbetrieben entgegenzukommen. Im Zuge der Ressortverteilung können die jeweiligen Einflussphären der Regierungsparteien noch feiner austariert werden, indem zum Beispiel eine bei der Landtagswahl siegreiche Partei eine Vergrößerung, eine unterlegene Partei hingegen eine Verkleinerung ihrer Ressortbereiche erwarten kann (Fallend 2006b, 977 f.).

Rolle der Landeshauptleute

Die eindeutige Führungsposition innerhalb der Landesregierungen kommt den Landeshauptleuten zu (Fallend 2006b, 979–981). Formal sind sie nur Vorsitzende der Landesregierung, nicht Vorgesetzte der übrigen Regierungsmitglieder, und können diesen keine Weisungen erteilen. Als Vorstände des Amtes der Landesregierung, des einheitlichen Verwaltungsapparates auf Landesebene, und mithilfe der ihnen unterstehenden Landesamtsdirektor*innen, die für die Einheitlichkeit der Geschäftsführung zu sorgen haben, üben sie jedoch erheblichen Einfluss auf die Vorbereitung von Regierungsentscheidungen aus. Das Letztentscheidungsrecht des ressortzuständigen Regierungsmitglieds bzw. des Kollegiums der Landesregierung bleibt davon jedoch unberührt. Als Sprecher*innen der Landesregierung nach außen und in der Regel auch Parteivorsitzende der stärksten Regierungspartei stehen sie, wie oben erwähnt, außerdem im Zentrum

des medialen Interesses, was ihr politisches Gewicht zusätzlich stärkt. Dazu kommt ihre zentrale Rolle im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung (siehe dazu Bußjäger/ Eller in diesem Band).

Aufbauend auf dieser Machtfülle und mithilfe geschickter medialer Kommunikation inszenierten sich viele Landeshauptleute erfolgreich als Landesväter beziehungsweise Landesmütter. In den Medien wurden insbesondere langjährige Landeshauptleute wie Heinrich Gleißner (OÖ, 1945–1971, ÖVP), Josef Krainer sen. (ST, 1948–1971, ÖVP), Eduard Wallnöfer (T, 1963–1987, ÖVP), Erwin Pröll (NÖ, 1992–2017, ÖVP) oder Michael Häupl (W, 1994–2018, SPÖ) daher häufig als Landesfürsten titulierte.

Entscheidungsfindung in der Landesregierung

Die politischen Entscheidungen werden entweder vom Kollegium der Landesregierung (Kollegialprinzip) oder von den einzelnen Regierungsmitgliedern in ihrem Zuständigkeitsbereich (Ressortprinzip) getroffen. Dem Kollegium vorbehalten sind in der Regel die politisch bedeutsameren Angelegenheiten, wie zum Beispiel Gesetzesvorlagen an den Landtag, größere finanzielle Ausgaben oder die Ernennung von leitenden Beamt*innen (Fallend 2006b, 985). Die Regierungssitzungen sind nichtöffentlich und vertraulich. An ihnen nehmen in der Regel auch Spitzenbeamt*innen, wie insbesondere die Landesamtsdirektor*innen, mit beratender Stimme teil.

In Salzburg, der Steiermark und Tirol entscheidet die Landesregierung in kollegialen Angelegenheiten einstimmig, in den übrigen Ländern mit Mehrheit. Die Ermöglichung von Mehrheitsentscheidungen kann mit dem Wunsch vor allem der stärksten Partei nach größerer Effizienz bei Entscheidungen verbunden werden. Demgegenüber haben kleinere Parteien oft Sorge, in der Regierung überstimmt zu werden – weshalb es in den drei genannten Ländern die jeweiligen Minderheitsparteien waren, die auf dem Einstimmigkeitsprinzip beharrten. Die in Tabelle 4 enthaltenen Angaben zur Transparenz der Entscheidungen zeigen, dass nur vier Länder Protokolle der Regierungssitzungen öffentlich über die Webseite des Landes zugänglich machen. Das individuelle Stimmverhalten der Regierungsmitglieder beziehungsweise -parteien wird sogar nur in Wien veröffentlicht.

Aufgrund der Tatsache, dass die Kompetenzen der Länder beschränkt sind, ist das Konfliktniveau in den Landesregierungen generell eher gering. Politische Tauschgeschäfte, bei denen gleichzeitig über mehrere Angelegenheiten abgestimmt wird (Junktim), zwischen den Parteien proporzmäßig aufgeteilte Postenbesetzungen oder Fördergelder sowie die Verlängerung der Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse sind häufig eingesetzte Mechanismen, um konsensuale Entscheidungen zu erreichen. Schließlich trägt die Tatsache, dass konfliktthaltige Materien erst gar nicht auf die Tagesordnung von Regierungssitzungen gesetzt werden, dazu bei, dass der Anteil der einstimmig getroffenen Entscheidungen sehr hoch ausfällt (Fallend 2006b, 979 und 986). Das gilt auch für die

beiden Länder mit Proporzregierung (NÖ und OÖ), wo noch am ehesten ein höherer Anteil mehrheitlicher Beschlüsse zu erwarten gewesen wäre. Tatsächlich wurden in Oberösterreich 2019 von 2.689 eingebrachten Anträgen 2.632 einstimmig beschlossen (97,9 %; OÖ Landeskorrespondenz 2019), in Niederösterreich 2020 1.406 von 1.419 Beschlüssen (99,1 %; NÖ Landesregierung 2021).

Tab. 4 Landesregierungen und -hauptleute: Entwicklung seit 1945 und aktuelle Situation

Landesregierungen	B	K	NÖ	OÖ	S	ST	T	V	W
Mehrheitsregierungen seit	2015	2018	Proporz	Proporz	1999	2015	1999	1945 ¹	1945 ³
Wahlmodus	kollektiv/geheim	kollektiv/geheim	individuell/geheim	individuell/geheim	individuell/offen	kollektiv/geheim	kollektiv/geheim	individuell ² /geheim	individuell/geheim
Größe (inkl. LH)	5	7	9	9	7	8	8	7	8 ⁴
Frauenanteil	40%	29%	33%	22%	29%	50%	50%	43%	38% ⁴
Parteien	SPÖ	SPÖ-ÖVP	ÖVP-SPÖ-FPÖ	ÖVP-FPÖ (SPÖ-GRÜNE) ⁵	ÖVP-GRÜNE-NEOS	ÖVP-SPÖ	ÖVP-GRÜNE	ÖVP-GRÜNE	SPÖ-NEOS
Sitzungen: Frequenz	14-tägig	14-tägig	wöchentlich	wöchentlich	nach Bedarf (ca. 14-tägig)	wöchentlich	wöchentlich	wöchentlich	monatlich
Entscheidungsmodus	Mehrheit	Mehrheit	Mehrheit	Mehrheit	Einstimmig	Einstimmig	Einstimmig	Mehrheit	Mehrheit ⁶
Transparenz: Protokolle	Nein	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Ja	Nein	Ja
Transparenz: Stimmverhalten	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja

Landesregierungen	B	K	NÖ	OÖ	S	ST	T	V	W
Landeshauptleute									
Parteizugehörigkeit	1945–1964: ÖVP seit 1964: SPÖ	1945–1989: SPÖ 1989–1991: FPÖ 1991–1999: ÖVP 1999–2013: FPÖ/BZÖ seit 2013: SPÖ	seit 1945: ÖVP	seit 1945: ÖVP	1945–2004: ÖVP 2004–2013: SPÖ seit 2013: ÖVP	1945–2005: ÖVP 2005–2015: SPÖ seit 2015: ÖVP	seit 1945: ÖVP	seit 1945: ÖVP	seit 1945: SPÖ
Anzahl (Frauen)	9 (0)	9 (0)	7 (1)	5 (0)	9 (1)	7 (1)	8 (0)	5 (0)	8 (0)
mittlere Amtsdauer (Jahre)	8,4	8,4 ⁷	10,8	15,1	8,4	10,8	9,4	15,1	9,4
Amtsinhaber*in (Partei)	Hans Peter Doskozil (SPÖ)	Peter Kaiser (SPÖ)	Johanna Mikl-Leitner (ÖVP)	Thomas Stelzer (ÖVP)	Wilfried Haslauer (ÖVP)	Hermann Schützenhöfer (ÖVP)	Günther Platter (ÖVP)	Markus Wallner (ÖVP)	Michael Ludwig (SPÖ)

Stand: 01.07.2021.

¹ Freiwillige Koalitionen der ÖVP mit der SPÖ (1945–1974) und FPÖ (VdU) (1949–1999, 2004–2009).

² Die Landesrät*innen werden auf einem Stimmzettel gewählt, doch sind Streichungen möglich, weshalb individuelle Ergebnisse vorliegen.

³ 1946–1949 Allparteienregierung SPÖ-ÖVP-KPÖ, 1949–1973 freiwillige Koalition der SPÖ mit der ÖVP.

⁴ Nur Bürgermeister*innen und amtsführende Stadträt*innen.

⁵ De-facto Koalition von ÖVP und FPÖ.

⁶ Die amtsführenden Stadträt*innen sowie der*die Bürgermeister*in stimmen jedoch einstimmig ab.

⁷ Die beiden Amtszeiten Jörg Haiders (K: 1989–1991, 1999–2008) sind zusammengefasst.

2.2.2 Funktionen

Die zentrale Funktion der Landesregierungen besteht in der politischen Führung. Ihre Ziele und Handlungen werden von vielfältigen Interaktionen in einem komplexen Netzwerk mit anderen Institutionen und politischen Akteur*innen bestimmt. Dazu

zählen insbesondere die Landesverwaltung, der Landtag und dessen Klubs, die politischen Parteien, Interessengruppen sowie die Medien.

Gegenüber den Bediensteten im Amt der Landesregierung üben die Regierung beziehungsweise deren Mitglieder ihre politische Führungsrolle aus, indem sie ihre Organisationsgewalt und personalpolitischen Möglichkeiten nutzen sowie politische Büros mit parteinahen Mitarbeiter*innen einrichten. Detaillierte politische Zielvorgaben und Weisungen dürften hingegen eher selten vorkommen (Fallend 2006b, 984). Im Verhältnis zum Landtag dominiert klar die Landesregierung. Fehlende Ressourcen und eine hohe Fraktionsdisziplin der Abgeordneten sorgen dafür, dass die „Herrschenden wohl manches zu ‚scheuen‘ haben mögen, aber sicher nicht ihre Parlamente“ (Wielinger/Spreitzhofer 1992, 472).

Zwischen den Führungspositionen in der Landesregierung und den politischen Parteien besteht in der Regel eine Personalunion. Die tägliche praktische Arbeit in den Ressorts und der Zwang zur ständigen Kompromissfindung sorgen allerdings dafür, dass die Regierungsmitglieder ausgeprägte Parteiziele im Lauf der Zeit mäßigen. Interessengruppen versuchen besonders im Rahmen der Begutachtung von Regierungsvorlagen, Einfluss auszuüben. Darüber hinaus pflegen sie auch informelle Kontakte mit Regierungsmitgliedern. In den letzten Jahrzehnten sind auch die Medien zu einem Machtfaktor aufgestiegen, den die Landesregierungen nur schwer ignorieren können – wiewohl viele Regierungsmitglieder ihnen wegen ihrer vermeintlichen Skandal- und Konfliktorientierung mit einer skeptischen Grundhaltung begegnen (Fallend 2006b, 986–988).

3. Rahmenbedingungen und geschichtlicher Hintergrund

Abschnitt 2. zeigte die gegenwärtige Situation und ging nur punktuell auf die Entwicklung der beiden Institutionen ein. Abschnitt 3. widmet sich nun drei Aspekten, bei denen eine zum Teil große Veränderung über Zeit gezeigt werden kann: der Transformation fast aller Regierungssysteme von Proporz- zu Mehrheitssystemen, dem schrittweisen Ausbau der Rechte der Landtage und schließlich der Rolle der Frauen.

3.1 Veränderungen im Regierungssystem

Das System der Proporzregierung, das in allen Bundesländern mit Ausnahme von Vorarlberg und Wien lange Zeit die Landespolitik prägte, geriet seit Mitte der 1990er-Jahre zunehmend in die wissenschaftliche, mediale und politische Kritik. Für die von Konflikten geprägte Zwischenkriegszeit und die Wiederaufbauphase nach 1945 war es

durchaus funktional gewesen. Mittlerweile standen sich aber nicht mehr unversöhnliche politische Lager gegenüber, die eine Zusammenarbeit der Eliten erforderten. Die Demokratie war gefestigt und konnte durchaus mehr Wettbewerb vertragen. Außerdem wünschten sich die Bürger*innen eine klarere Rollenverteilung zwischen Regierung und Opposition sowie eine effektivere Kontrolle. Dem Proporzsystem wurde außerdem angekreidet, dass in einigen Ländern zeitweise alle Parteien zugleich in der Regierung vertreten waren und es somit keine echte Opposition gab (Dachs 1995).

Die Abschaffung der Proporzregierungen hatte jedoch nicht nur demokratiepolitische, sondern auch partei- beziehungsweise machtpolitische Gründe. Seit der Wahl Jörg Haiders zum FPÖ-Vorsitzenden 1986 und der nachfolgenden Transformation der Partei in eine systemkritische, rechtspopulistische Partei war das Konfliktniveau in den Landesregierungen deutlich gestiegen. Aufgrund ihrer Wahlerfolge konnte die FPÖ ihre Regierungssitze ausbauen, während sie zugleich – so der Vorwurf ihrer Koalitionspartner – wie eine Oppositionspartei agierte, also ein Doppelspiel betrieb. Bei den Verfassungsreformen, mit denen in Salzburg und Tirol die Proporzregierungen abgeschafft wurden, spielte dieses Motiv für ÖVP und SPÖ eine tragende Rolle (siehe z.B. für Salzburg Fallend 2013, 62–67). Die FPÖ, die häufig gegen den Proporz (zwischen ÖVP und SPÖ) gewettert hatte, befand sich in der Zwickmühle, wollte sie doch nicht aus den Landesregierungen hinausgedrängt werden. Dementsprechend uneinheitlich war ihr Abstimmungsverhalten bei den Reformbeschlüssen: Während ihre Abgeordneten in Salzburg und Tirol 1998 und in der Steiermark 2011 die Abschaffung der Proporzregierung (mehrheitlich) unterstützten, stimmten sie im Burgenland 2014 und in Kärnten 2017 (mehrheitlich) dagegen.

Die neu eröffnete Flexibilität bei der Regierungsbildung wurde jedoch lange nicht genutzt. In Salzburg wie in Tirol dauerte es 15 Jahre, bis andere als ÖVP-SPÖ-Koalitionen gebildet wurden, obwohl solche rechnerisch möglich gewesen wären. 2013 erfolgte dann die Bildung einer Koalition aus ÖVP, GRÜNEN und TEAM STRO-NACH in Salzburg, während sich in Tirol ÖVP und GRÜNE zusammentaten (Fallend 2015, 282). Dass die neuen Mehrheitsregierungen zu mehr politischem Wettbewerb führen würden, erwies sich jedoch als trügerische Hoffnung. Der frühere Salzburger SPÖ-Klubvorsitzende und Zweite Präsident des Landtags Walter Thaler beschrieb eindringlich, wie sich die beiden Regierungsparteien ÖVP und SPÖ nach 1999 durch strikte Arbeitsübereinkommen und einen allmächtigen Koalitionsausschuss noch stärker als zuvor aneinanderbanden. Seine Hauptaufgabe als Klubvorsitzender habe darin bestanden, seiner eigenen Fraktion die Ansichten des Koalitionspartners zu erläutern, wobei die Fraktionsdisziplin „oft ins Unerträgliche gesteigert“ werden musste (Thaler 2006, 116 und 121).

3.2 Veränderungen im Verhältnis Landtag – Landesregierung

Im Verhältnis zwischen den beiden Institutionen dominieren, wie dargestellt, schon aufgrund ihrer Überlegenheit an personellen und finanziellen Ressourcen eindeutig die Landesregierungen. Ähnlich wie beim Nationalrat ist jedoch auch bei den Landtagen festzustellen, dass ihre Rolle innerhalb der politischen Systeme der Länder im Laufe der Zweiten Republik langsam, aber doch gestärkt wurde. Das kann am Beispiel Salzburgs veranschaulicht werden:

1962 wurde die Fragestunde eingeführt, 1974 kam das Recht des Landtages hinzu, Untersuchungsausschüsse einzusetzen, und seit 1988 hat er auch die Möglichkeit, Enquetekommissionen zu veranstalten, zu denen Expert*innen geladen werden (Fallend 2018, 239). Stärker genutzt wurde diese Einrichtung jedoch nur in den ersten Jahren. Als Begleitmaßnahme zur Abschaffung des Regierungsproporz wurden 1998 die Kontrollrechte der Landtagsminderheit gestärkt: Seither kann zum Beispiel ein Viertel der Abgeordneten die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses durchsetzen (Fallend 2013, 96 f.). Um die Landtagsarbeit mehr in die Öffentlichkeit zu tragen, werden in Salzburg seit 1999 auch Ausschusssitzungen in Bild und Ton in einen frei zugänglichen Raum übertragen – die Medien wie auch die Salzburger*innen nutzen diese Informationsmöglichkeit allerdings kaum (Mittermayr 2009, 83–86). Seit 2012 werden die Sitzungen auch online übertragen (Salzburger Landeskorespondenz 2013).

3.3 Frauen in Landtagen und Landesregierungen

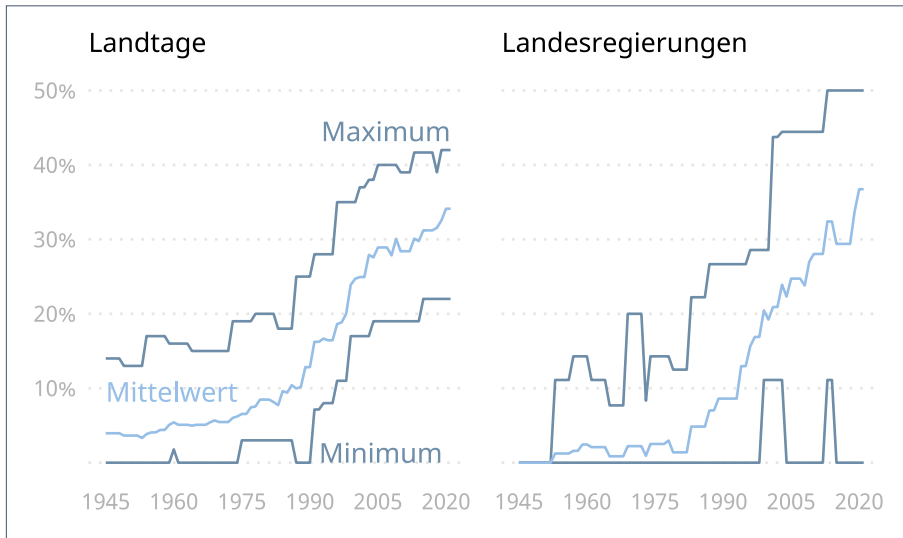
Fragen der deskriptiven Repräsentation werden aktuell vor allem im Zusammenhang mit der Vertretung von Menschen mit Migrationshintergrund gestellt. In einer Langzeitperspektive ist jedoch vor allem die ungleiche Vertretung von Frauen und Männern ein Thema der politischen Auseinandersetzung.

Für die nachfolgende Analyse wurde bei den Landtagen die personelle Zusammensetzung am Beginn jeder GP erhoben, konkret am Ende der konstituierenden Sitzung, wenn nach erfolgter Wahl der Regierungsmitglieder⁷ und Bundesrät*innen die Abgeordneten feststanden. Auch bei den Landesregierungen wurde stets der Beginn einer GP als Beobachtungszeitpunkt gewählt. Abbildung 1 zeigt die jährlichen Mittelwerte sowie die Minima und Maxima der neun Länder, wobei die am Beginn der GPs ermittelten Werte für den gesamten Zeitraum bis zur nächsten Wahl übernommen wurden. Die Kurvenverläufe zeigen einen starken Anstieg bei der Vertretung von Frauen vor allem seit den 1990er-Jahren, doch wurde ein der Bevölkerung entsprechender Wert

⁷ Die Wahl erfolgte in 123 von 148 Fällen am (ersten) Tag der konstituierenden Sitzung.

von (rund) 50 Prozent bislang in keinem Landtag und nur in zwei Landesregierungen (ST 2019, T 2018) erreicht.

Abb. 1 Landtage und Landesregierungen: Vertretung von Frauen seit 1945 (Prozentwerte)



Quelle: Sitzungsprotokolle der Landtage bzw. Österreichischer Amtskalender.

Ein näherer Blick auf die Daten zu den insgesamt 7.162 Abgeordneten (genauer: Angelobungen) zeigt große Unterschiede zwischen den Parteien. Insgesamt beträgt der Frauenanteil bei den GRÜNEN 51,1 Prozent, bei LIF/NEOS 43,6. Deutlich geringer sind die Anteile bei den traditionellen Parteien (SPÖ 19,0 %; FPÖ⁸ 14,0 %; ÖVP 10,2 %) und den übrigen Parteien (13,5 %). Eine solche Darstellung vernachlässigt jedoch die zeitliche Entwicklung sowie regionale Unterschiede. Ergebnisse einer multivariaten Analyse (Regression) zeigen, dass die typischen Frauenanteile bei der SPÖ (+7 %), den GRÜNEN (+28 %) und LIF/NEOS (+15 %) signifikant höher, bei der FPÖ (-3 %) etwas geringer ausfallen als bei der ÖVP, wenn der Faktor Zeit und das Bundesland berücksichtigt werden.

Angesichts ihrer stärker gewordenen Vertretung stellt sich die Frage, inwieweit Frauen auch Führungspositionen in den Landtagen einnehmen. Aktuell sind 35,9 Prozent der Abgeordneten weiblich. In den Landtagspräsidien und bei den Vorsitzenden des Wiener Gemeinderats ist ihr Anteil höher (46,7 %), bei den Fraktions- (21,4 %) und Ausschussvorsitzenden (30,4 %) niedriger. Die geschlechtsspezifische Verteilung der

8 Einschließlich VdU, FW, BZÖ.

Abgeordneten in den Ausschüssen zeigt, dass Frauen in den meisten Ländern die höchsten Anteile in den Bereichen Sozial- und Bildungspolitik aufweisen und sich somit auf traditionell als weiblich konnotierte Themen spezialisieren.

Landesregierungen ohne weibliche Mitglieder waren bis in die 1980er-Jahre die Regel, zuletzt gab es dies nur mehr in Oberösterreich, weshalb die nach der Landtagswahl 2015 erfolgte Regierungsbildung auf heftige Kritik stieß.⁹ An der Spitze der Landesregierungen sind Frauen die Ausnahme geblieben: Mit Waltraud Klasnic (ST, 1996–2005, ÖVP), Gabi Burgstaller (S, 2004–2013, SPÖ) und Johanna Mikl-Leitner (NÖ, seit 2017, ÖVP) gab es bislang nur drei Landeshauptfrauen.

4. Einordnung des österreichischen Falls

Vergleichende Studien zu subnationalen Regierungen und Parlamenten sind selten. Abschnitt 4. vergleicht die drei klassischen föderalen Staaten Mitteleuropas, das heißt Österreich, Deutschland und die Schweiz. Neben institutionellen Merkmalen wird auch die parteipolitische Zusammensetzung der Regierungen sowie die Vertretung der Frauen in den Legislativen und Exekutiven verglichen (siehe Tab. 5).

Die ausgewiesenen Merkmale zeigen sowohl Unterschiede innerhalb der Länder – ablesbar an den Minima und Maxima – als auch zwischen diesen. Die GPs der österreichischen Landtage entsprechen den deutschen, die minimale Differenz bei den Mittelwerten geht auf je eine Ausnahme (OÖ 6, Bremen 4 Jahre) zurück. In der Schweiz beträgt die typische GP hingegen nur vier Jahre. Österreich weist in Summe die wenigsten Abgeordneten auf und hat auch die im Durchschnitt kleinsten Parlamente. Setzt man deren Größe in Bezug zu den Einwohner*innen beziehungsweise Wahlberechtigten, liegen die österreichischen Werte unter denen Deutschlands. Noch deutlich kleiner sind die Werte in der Schweiz, wo in Appenzell Innerrhoden sogar nur 239 Wahlberechtigte auf ein Mitglied des Parlaments kommen. Im Gegensatz zu Österreich und Deutschland folgt die Schweiz aber weitgehend einem Milizsystem, in dem die (subnationalen) Abgeordneten ihre politische Tätigkeit in der Freizeit ausüben und nur eine geringe finanzielle Entschädigung erhalten.

Der größte institutionelle Unterschied zwischen den drei Ländern besteht bei der Wahl der Regierungen: In Deutschland werden, wie in Österreich, die Regierungsmit-

9 Kronen Zeitung [OÖ] (2015). Land Oberösterreich am Weg in die Top-Liga der Männerbünde!; Oberösterreichische Nachrichten (2015). Eine Regierung ohne Frauen: „Der Schaden für die Politik ist nachhaltig“, <https://www.nachrichten.at/archivierte-artikel/wahl2015/Eine-Regierung-ohne-Frauen-Der-Schaden-fuer-die-Politik-ist-nachhaltig;art174240,2009644> (12.07.2022)

Tab. 5 Landesparlamente und -regierungen in Österreich, Deutschland und der Schweiz

		Österreich (9 Bundeslän- der)	Deutschland (16 Bundeslän- der)	Schweiz (26 Kantone)
GPs (Jahre)	Min–Max	5–6	4–5	4–5
	MW	5,1	4,9	4,2
Größe der Parla- mente	Min–Max	36–100	51–205	50–180
	MW	48,9	118,1	99,8
Gesamtzahl der Abgeordneten		440	1.889	2.594
Einwohner*innen pro Mandat	Min–Max	8.223–30.197	8.097–90.078	323–8.552
	MW	19.302	38.001	2.718
Wahlberechtigte pro Mandat ¹	Min–Max	6.949–24.756	5.661–66.155	239–5.249
	MW	14.203	28.459	1.730
Größe der Regie- rungen	Min–Max	5–9	8–15	5–7
	MW	7,6	11,0	5,9
Regierungsbeteiligungen				
Kommunisten/Linksozialisten ²		0	3	0
Sozialdemokraten ³		6	11	20
Grüne ⁴		4	11	7
Liberalen ⁵		2	3	25
Christdemokraten/Konservative ⁶		7	11	22
Rechtspopulisten ⁷		2	0	19
sonstige ⁸		0	1	4
Frauenanteil Parla- mente (%)	Min–Max	25–44	24–44	9–58
	MW	34,7	31,2	30,7
Frauenanteil Regie- rungen (%)	Min–Max	22–50	23–67	0–71
	MW	37,1	40,5	25,8

Min (Minimum), Max (Maximum), MW (Mittelwert); Stand: 01.07.2021.

¹ Schweiz: Wahlberechtigte bei der Nationalratswahl 2019.

² Parteien: —/LINKE/—.

³ SPÖ/SPD/SP.

⁴ GRÜNE/B'90 GRÜNE/GPS, GLP.

⁵ NEOS/FDP/FDP, LP.

⁶ ÖVP/CDU, CSU/CVP, CSP, BDP.

⁷ FPÖ/—/SVP, LEGA, MCG.

⁸ —/FW/v.a. Parteilose.

Quelle: Österreich (siehe Abschnitt 2.); Deutschland: Bundeswahlleiter, Statistisches Bundesamt, Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, Websites der Landesregierungen; Schweiz: Bundesamt für Statistik.

glieder oder zumindest die Ministerpräsident*innen von den Landtagen gewählt. In der Schweiz werden alle Regierungsmitglieder direkt gewählt, in den meisten Kantonen über ein Mehrheitswahlrecht und in Appenzell Innerrhoden sogar durch die versammelte wahlberechtigte Bevölkerung (Landsgemeinde). Sowohl die Exekutive als auch die Legislative verfügen daher, wie in präsidentiellen Regierungssystemen, über eine direkte, voneinander unabhängige Legitimation. Den Regierungsspitzen, in der Deutschschweiz häufig Regierungspräsident*in genannt, kommt in den meisten Kantonen nur eine koordinierende Rolle zu. Sie sind deutlich schwächer als die Landeshauptleute beziehungsweise Ministerpräsident*innen.

Bei der Vertretung der Parteienfamilien in den Regierungen fällt vor allem die aktuell starke Position der deutschen GRÜNEN auf. Mit elf von 16 Ländern sind sie in ebenso vielen Exekutiven vertreten wie die Sozialdemokraten und Christdemokraten/Konservativen. In der Schweiz dominieren hingegen die traditionellen Parteienfamilien, wobei die Liberalen bis auf Appenzell Innerrhoden in allen Exekutiven vertreten sind. Dazu kommt eine starke Stellung der Rechtspopulisten.

Die Rolle der Frauen wird neben der politischen Kultur auch von institutionellen Regeln beeinflusst, so führen etwa Mehrheitswahlen häufig zu einer schwächeren Vertretung (Norris 2004, 187). Tatsächlich ist der Frauenanteil in den Schweizer Regierungen am geringsten. Bei den Parlamenten, die in allen drei Ländern – von wenigen Ausnahmen in einzelnen Schweizer Kantonen abgesehen – über Systeme der Verhältniswahl bestimmt werden, weisen die österreichischen Landtage im Mittel den höchsten Wert auf, doch sind die Unterschiede gering.

5. Herausforderungen für die Zukunft

Die Betrachtung der österreichischen Landtage und Landesregierungen zeigte eine Reihe typischer institutioneller Merkmale, aber auch länderspezifische Unterschiede. Die Landtage stellen Arbeitsparlamente dar, in denen wesentliche Entscheidungen in den Klubs der politischen Parteien und spezialisierten Ausschüssen vorbereitet beziehungsweise getroffen werden. Im Laufe der Jahrzehnte haben sich gesellschaftliche Veränderungen in der inneren Struktur und Arbeit der Landtage niedergeschlagen, wie zum Beispiel an der erhöhten Repräsentation von Frauen oder der steigenden Bedeutung der Bürger*innen-Mitbestimmung ersichtlich wird. In der Ausübung ihrer Funktionen stehen die Landtage aber nach wie vor im Schatten der Landesregierungen, die über deutlich größere Ressourcen verfügen. Damit üben sie auch erheblichen Einfluss auf die zentrale Funktion der Landtage, die Gesetzgebung, aus. Bei den Landesregierungen besteht auch der wichtigste Unterschied zwischen den Ländern: Bis 1998 wurden die Regierungen in sieben von neun Ländern (bis auf V und W) nach dem Proporzsystem

gebildet. Nach dessen weitgehender Abschaffung folgen heute nur mehr zwei Länder (NÖ und OÖ) diesem Modell.

Die Landtage sowie die Landesregierungen und die Landeshauptleute genießen in der Bevölkerung breite Unterstützung: In einer Umfrage des Austrian Democracy Lab (Perlot et al. 2019) stimmten siebzig Prozent der Befragten der Aussage zu, dass die Landtage ein sehr wichtiger Bestandteil der Politik und Demokratie in Österreich seien. 67 Prozent unterstützten die Aussage, dass die Landeshauptleute ein wichtiges Gegengewicht zur Bundesregierung darstellen. Ergebnisse des APA/OGM Vertrauensindex zeigen, dass der (eigenen) Landesregierung mehr vertraut wird als der Bundesregierung.¹⁰ Die Bundesländer verfügen allerdings nur über eingeschränkte Kompetenzen, weshalb sich ihre zentralen Institutionen immer wieder kritischen Fragen nach ihrer Legitimation und Effizienz stellen müssen. Dass die Landtage öfters Resolutionen beschließen, in denen sie die Landesregierung auffordern, in Angelegenheiten tätig zu werden, für die die Länder gar nicht zuständig sind, kann als Indiz für fundamentalere Konstruktionsfehler des föderalen Systems gelten (siehe dazu Bußjäger/Eller in diesem Band).

Es ist es daher nicht verwunderlich, dass gelegentlich radikale Reformideen geäußert werden. Der frühere NEOS-Vorsitzende Matthias Strolz schlug etwa vor, die Landtage abzuschaffen, wenn die Länder nicht bereit wären, mehr Steuerverantwortung zu übernehmen.¹¹ Gleichzeitig kritisierte er den großen Einfluss der Landeshauptleute, die er gar als „Fürsten der Finsternis“ bezeichnete.¹² Auch in den Ländern selbst finden sich nicht nur Befürworter*innen des bestehenden Systems. So nahm etwa der frühere steirische Landesrat Gerhard Hirschmann (ÖVP) die Kompetenzverluste der Länder infolge des EU-Beitritts zum Anlass für seine Forderung, die Landtage abzuschaffen und die Länder in drei Großregionen zusammenzufassen (Institut für Föderalismus 1998, 27 f.). Wenig überraschend stießen solche Ideen bei anderen Landespolitiker*innen auf vehemente Ablehnung.

Die meisten Reformideen gingen jedoch nicht so weit. 2010 befürworteten unter anderem die damaligen Landeshauptleute Gabi Burgstaller (S, SPÖ), Gerhard Dörfler (K, FPK) und Franz Voves (ST, SPÖ) eine Verkleinerung der Landtage in ihren Ländern¹³

10 OGM (2021). <https://www.ogm.at/2021/07/30/ogm-vertrauensindex-institutionen-juli-2021/> (31.12.2021).

11 Salzburger Nachrichten (2015). Strolz erwägt Abschaffung der Landtage und Europa-Regierung, <https://www.sn.at/politik/innenpolitik/strolz-erwaegt-abschaffung-der-landtage-und-europa-regierung-1895038> (12.07.2022).

12 Salzburger Nachrichten (2017). NEOS-Chef Strolz attackiert die „Fürsten der Finsternis“, <https://www.sn.at/politik/innenpolitik/neos-chef-strolz-attackiert-die-fuersten-der-finsternis-16075576> (12.07.2022).

13 Die Presse (2010). Landtage könnten verkleinert werden, <https://www.diepresse.com/546988/landtage-koennten-verkleinert-werden> (12.07.2022).

– dies wurde nur in der Steiermark umgesetzt. Ähnlich verhält es sich mit der Direktwahl der Landeshauptleute. 2019 sprachen sich die Regierungschefs des Burgenlands und Tirols dafür aus, während der Kärntner Landeshauptmann den Vorstoß ablehnte.¹⁴ In der österreichischen Bevölkerung unterstützten laut einer OGM-Umfrage 2019 immerhin 55 Prozent diese Idee, 19 Prozent waren dagegen.¹⁵

Auch bezüglich der Transparenz in der Landespolitik werden öfters Reformwünsche geäußert. Dass die 2018 in Niederösterreich abgeschlossenen Regierungsprogramme zunächst nicht veröffentlicht werden sollten (siehe Abschnitt 2.2.1), passt nicht zu einer modernen Demokratie. Auf der Bremse stehen die Länder auch bei der 2010 eingerichteten Transparenzdatenbank, die Licht ins Dunkel des österreichischen Förderschungels bringen soll. Das Finanzministerium und der Rechnungshof sind mit ihren Mahnungen, die Datenbank zu füllen, bisher weitgehend gescheitert.¹⁶ Ähnlich verhält es sich beim geplanten Informationsfreiheitsgesetz, bei dem Länder – und Gemeinden – wegen des dadurch befürchteten Verwaltungsaufwands auf der Bremse stehen, was ihnen auch heftige Medienschelte einbrachte.¹⁷

Die Diskussion um die Reform der Landtage und der Landesregierungen wird sicherlich weitergehen, solange der österreichische Bundesstaat nicht grundlegend reformiert wird. Eine solche Reform ist für die nächste Zeit jedoch unwahrscheinlich, müssten ihr doch zahlreiche Akteur*innen mit unterschiedlichen bis gegensätzlichen Interessen auf der Bundes- wie der Landesebene zustimmen.

14 Der Standard (2019). Kaiser gegen Landeshauptmann-Direktwahl, <https://www.derstandard.at/story/2000095448163/kaiser-gegen-landeshauptmann-direktwahl> (12.07.2022).

15 Kurier (2019). Umfrage: Breite Zustimmung zur Direktwahl der Landeshauptleute, <https://kurier.at/politik/inland/umfrage-breite-zustimmung-zu-direktwahl-der-landeshauptleute/400420439> (12.07.2022).

16 Die Presse (2017). Transparenzdatenbank: Rechnungshof kritisiert Länder, <https://www.die-presse.com/5313846/transparenzdatenbank-rechnungshof-kritisiert-laender> (12.07.2022). Salzburger Nachrichten (2017). Transparenzdatenbank-Novelle stößt auf viel Kritik, <https://www.sn.at/politik/innenpolitik/transparenzdatenbank-novelle-stoesst-auf-viel-kritik-63560098> (12.07.2022).

17 Der Standard (2021). Koalition sagt erstmals, wer das Informationsfreiheitsgesetz verhindert, <https://www.derstandard.at/story/2000132182312/koalition-sagt-erstmal-der-das-informationsfreiheitsgesetz-verhindert> (12.07.2022).

Literatur

- Aigner, Dagmar (2006). Die Landtage, in: Herbert Dachs et al. (Hrsg.): Politik in Österreich. Das Handbuch, Wien, S. 959–973.
- Berka, Walter (2021). Verfassungsrecht. Grundzüge des österreichischen Verfassungsrechts für das juristische Studium, 8. Auflage, Wien.
- Boandl, Katharina Maria (2020). Das Misstrauensvotum gegen Mitglieder der Landesregierung im Bundesländervergleich (Diplomarbeit Universität Graz), Graz.
- Brandtner, Werner/Hämmerle, Franz/Müller, Johannes (1992). Der Vorarlberger Landtag, in: Herbert Schambeck (Hrsg.): Föderalismus und Parlamentarismus in Österreich, Wien, S. 539–588.
- Crane, Wilder Jr. (1961). The Errand-Running Function of Austrian Legislators, *Parliamentary Affairs* 15(2), 160–169.
- Dachs, Herbert (1995). Der Regierungsproporz in Österreichs Bundesländern – ein Anachronismus? in: Andreas Khol et al. (Hrsg.): Österreichisches Jahrbuch für Politik 1994, Wien, S. 623–637.
- Dolezal, Martin (2001). ExpertInnen oder SekretärInnen? Die Rolle der persönlichen MitarbeiterInnen der Nationalratsabgeordneten, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 29(2), 201–218.
- Dolezal, Martin (2013). Die politische Entwicklung Wiens, in: Michael Dippelreiter (Hrsg.): Wien. Die Metamorphose einer Stadt, Wien, S. 39–107.
- Dolezal, Martin (2020). Zwischen Partizipation und Parteistrategie: Direkte Demokratie in Österreichs Bundesländern, in: Andrea Hermann et al. (Hrsg.): regional.national.föederal – Zur Beziehung politischer Ebenen in Österreich, Wien, S. 159–172.
- Dolezal, Martin (2021). Die österreichische Protestarena im neuen Jahrtausend: Mobilisierungsstärke, Aktionsformen und Themen, 1998–2016, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 50(2), 1–13.
- Dolezal, Martin/Müller, Wolfgang C. (2001). Die Wahlkreisarbeit, in: Wolfgang C. Müller et al. (Hrsg.): Die österreichischen Abgeordneten. Individuelle Präferenzen und politisches Verhalten, Wien, S. 89–181.
- Downs, William M. (1998). Coalition Government, Subnational Style. Multiparty Politics in Europe's Regional Parliaments, Columbus.
- Fallend, Franz (2006a). Bund-Länder-Beziehungen, in: Herbert Dachs et al. (Hrsg.): Politik in Österreich. Das Handbuch, Wien, S. 1024–1040.
- Fallend, Franz (2006b). Landesregierung und Landesverwaltung, in: Herbert Dachs et al. (Hrsg.): Politik in Österreich. Das Handbuch, Wien, S. 974–989.
- Fallend, Franz (2011). Austria: From Consensus to Competition and Participation?, in: John Loughlin et al. (Hrsg.): The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe, Oxford, S. 173–195.

- Fallend, Franz (2013). Vom „Zwangsproporz“ zum „freien Spiel der Kräfte“? Landesregierung, Landesverwaltung und Landtag in Salzburg, 1989–2004, in: Herbert Dachs et al. (Hrsg.): Übergänge und Veränderungen. Salzburg vom Ende der 1980er-Jahre bis ins neue Jahrtausend, Wien, S. 57–104.
- Fallend, Franz (2015). „Der Proporz muss wegl“: Zu aktuellen Verfassungsreformdebatten in den österreichischen Bundesländern, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2015. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 278–292.
- Fallend, Franz (2018). Funktionen und Arbeitsweise des Salzburger Landtages im Wandel der Zeit, in: Robert Kriechbaumer/Richard Voithofer (Hrsg.): Politik im Wandel. Der Salzburger Landtag im Chiemseehof 1868–2018, Wien, S. 233–241.
- Gerlich, Peter/Kramer, Helmut (1969). Abgeordnete in der Parteiendemokratie. Eine empirische Untersuchung des Wiener Gemeinderates und Landtages, Wien.
- GRÜNE NÖ (2018). Helga Krismer: ÖVP NÖ verhindert Arbeit der Opposition, https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20180417_OTS0060/helga-krismer-oevp-noe-verhindert-arbeit-der-opposition (17.04.2018).
- Institut für Föderalismus (1998): Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich Bd. 22, Wien.
- Karlhofer, Ferdinand (2007). Landesparlament und Politikgestaltung, in: Peter Bußjäger (Hrsg.): Beiträge zum Länderparlamentarismus. Zur Arbeit der Landtage, Wien, S. 1–17.
- Kreppel, Amie (2014). Typologies and Classifications, in: Shane Martin et al. (Hrsg.): The Oxford Handbook of Legislative Studies, Oxford, S. 82–100.
- Kreppel, Amie (2017). Legislatures, in: Daniele Caramani (Hrsg.): Comparative Politics. Fourth Edition, Oxford, S. 117–135.
- Marko, Joseph/Poier, Klaus (2006). Die Verfassungssysteme der Bundesländer: Institutionen und Verfahren repräsentativer und direkter Demokratie, in: Herbert Dachs et al. (Hrsg.): Politik in Österreich. Das Handbuch, Wien, S. 943–958.
- Mayer, Klaus/Nussbaumer, Josef (1973). Landtagsabgeordnete in Oberösterreich. Eine empirische Studie zum Funktionswandel föderalistischer Strukturen (Institut für Soziologie der Hochschule für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften in Linz), Linz.
- Mittermayr, Wolfgang (2009). Politik im Wandel. Der Landtag und die Arbeit seiner Ausschüsse vor und nach Abschaffung des Regierungsproporzes (Schriftenreihe des Landespressebüros, Serie „Salzburger Landtag“, Nr. 12), Salzburg.
- NÖ Landesregierung (2021). Die Regierungsbeschlüsse der NÖ Landesregierung der aktuellen Legislaturperiode, St. Pölten, <https://www.noe.gv.at/noe/Zahlen-Fakten/Regierungsbeschluesse.html> (31.12.2021).
- Norris, Pippa (2004). Electoral Engineering. Voting Rules and Political Behaviour, Cambridge.
- OÖ Landeskorespondenz (2019). Letzte Regierungssitzung im Jahr 2019: Fast 98 Prozent der Regierungsbeschlüsse einstimmig, Linz, <https://www.land-oberoesterreich.gv.at/228892.htm> (21.12.2019).

- Patzelt, Werner J. (2003). Parlamente und ihre Funktionen. Institutionelle Mechanismen und institutionelles Lernen im Vergleich, Wiesbaden.
- Perlot, Flooh/Hermann, Andrea/Praprotnik, Katrin/Ingruber, Daniela/Hainzl, Christina Hainzl (2019). Demokratieradar, Welle 3 – Einstellungen zum Föderalismus. Datensatz. Version 1.0, Krems/Graz, <https://www.austriandemocracylab.at/demokratieradar/> (31.12.2019).
- Perlot, Flooh/Praprotnik, Katrin/Ingruber, Daniela (2020). Landtagsabgeordnete in Österreich. Eine qualitative und quantitative Umfrage, Krems/Graz, https://www.austriandemocracylab.at/wp-content/uploads/2021/03/Perlot-et-al_2020_Landtagsabgeordnete-in-Oesterreich.pdf (31.12.2020).
- Salzburger Landeskorespondenz (2013). Landtag live im Internet (14.01.2013).
- Thaler, Walter (2006). Gefesselte Riesen. Wechsel vom Proporz- zum Majorzsystem in Salzburg und Tirol, Wien.
- Wielinger, Gerhart/Spreitzhofer, Karl (1992). Der Landtag in der Steiermark, in: Herbert Schambeck (Hrsg.): Föderalismus und Parlamentarismus in Österreich, Wien, S. 441–493.
- Wolfruber, Elisabeth (1997). Politische Repräsentation auf Länderebene: Die Landtage und ihre Abgeordneten, in: Herbert Dachs et al. (Hrsg.): Länderpolitik. Politische Strukturen und Entscheidungsprozesse in den österreichischen Bundesländern, Wien, S. 73–229.

Übungsfragen

- Welche Gemeinsamkeiten bzw. Unterschiede kennzeichnen die Organisation der gesetzgebenden Körperschaften (Parlamente) in Bund und Ländern?
- Welche Rolle spielen die Landtage im Bereich der Gesetzgebung?
- Welche Rolle spielen die Landtage im Bereich der Kontrolle?
- Welche Vor- beziehungsweise Nachteile kennzeichnen Proporzregierungen?
- Wie mächtig sind die Landeshauptleute?
- Welche Muster zeigen sich in der Vertretung von Frauen in den Landtagen und Landesregierungen?
- In welchen Bereichen besteht bei Landtagen und Landesregierungen der größte Reformbedarf?

Die Gemeinden

Kathrin Stainer-Hämmerle

Zusammenfassung

- ✓ Die Anfänge des österreichischen Gemeinderechts finden sich im Jahr 1849 mit den ersten Bestimmungen in der Verfassung und in den Gesetzen der österreichischen Monarchie.
- ✓ Heute sind insbesondere die Artikel 115 bis 120 B-VG maßgeblich für die Zuständigkeiten und die allgemeinen Grundvoraussetzungen für die Gemeinden.
- ✓ In Artikel 116 B-VG findet sich auch die allgemeine Begriffsdefinition der Gemeinden als Gebietskörperschaften mit dem Recht auf Selbstverwaltung und selbstständige Wirtschaftskörper mit dem Recht, Vermögen aller Art zu besitzen, zu erwerben und darüber zu verfügen, wirtschaftliche Unternehmungen zu betreiben sowie ihren Haushalt selbstständig zu führen und Abgaben auszuschreiben.
- ✓ Weitere Regelungen finden sich auf landesgesetzlicher Ebene in den Landesverfassungen (z.B. Bürgermeister*innendirektwahl) und in den Gemeindeordnungen. Das führt zu unterschiedlichen Rahmenbedingungen, etwa in der Höhe der Bürgermeister*innenbezüge.
- ✓ Jedenfalls zwingend vorgeschrieben sind die Organe Gemeinderat, Gemeindevorstand bzw. Stadtsenat und Bürgermeister*innen, die sowohl im eigenen als auch im übertragenen Wirkungsbereich tätig sind. Die wichtigsten Gegenstände sind die örtliche Raumplanung und polizeiliche Aufgaben, Wahlen oder Angebote der Daseinsvorsorge wie Müllabfuhr, Wasserver- und -entsorgung, öffentlicher Personennahverkehr, Wohnbau oder Kranken- und Pflegeeinrichtungen.
- ✓ Durch den direkten Kontakt mit den Bürger*innen genießen Gemeindepolitiker*innen das höchste Vertrauen bei der Bevölkerung. Auf dieser Ebene ist es am ehesten möglich, abseits der Parteipolitik aktiv zu sein, wie der Zuwachs an unabhängigen Namenslisten zeigt.

1. Einleitung

Jedes Grundstück in Österreich muss laut Bundesverfassung einer der 2.093¹ Gemeinden angehören (Art 116 Abs 1 B-VG). Die Gemeinde ist somit die kleinste politische

1 Die Zusammenlegung der Tiroler Gemeinden Matrei, Mühlbachl und Pfons ab dem 01.01.2022 wurde soweit möglich berücksichtigt.

und administrative Ebene. Bürgermeister*innen und das Gemeindeamt sind die ersten Ansprechstellen für viele Anliegen. Die zentrale Stellung der Kommunen im österreichischen Verwaltungssystem zeigt ihre Verankerung in den Artikeln 115 bis 120 des Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG), wo die Grundvoraussetzungen für und die Zuständigkeiten der Gemeinden definiert sind. Die Ausführungsgesetzgebung liegt in der Verantwortung der Länder, was zu unterschiedlichen Gemeindeordnungen geführt hat. Bereits im Frühmittelalter bis ins 19. Jahrhundert spielte die Pfarrgemeinde als Personal- und Territorialverband eine unverzichtbare Rolle in Gesellschaft, Kultur und Politik (Pallauf 2013, 141). Die weit zurückreichende Geschichte begründet die starke Identifikation vieler Bürger*innen mit ihrer Gemeinde. Ein Meilenstein im Recht auf Gemeindegeldverwaltung ist das Reichsgemeindegesetz 1862. Exakt 100 Jahre später wurde die Gemeinde-Verfassungsnovelle mit den bis heute geltenden Grundlagen beschlossen.

Definition

.....
 : Gemeinden besitzen als Gebietskörperschaften das Recht auf Selbstverwaltung und :
 : dürfen durch ihre Organe Bürgermeister, Gemeindevorstand und Gemeinderat auch :
 : unternehmerisch tätig sein. Sie erfüllen viele Aufgaben der Daseinsvorsorge wie Ver- :
 : sorgung mit Wasser, Kanal, Wohn- und Straßenbau, öffentlicher Nahverkehr. Politik auf :
 : Gemeindeebene wird hohes Vertrauen entgegengebracht, weil Parteien keine domi- :
 : nante Rolle spielen. :
 :

Gemeinden sind Gebietskörperschaften mit dem Recht auf Selbstverwaltung (Art 116 Abs 1 B-VG). Das bedeutet, dass sie jeweils für einen bestimmten Bereich des Staates und für die dort lebenden Menschen zuständig sind. Darüber hinaus haben Gemeinden das Recht, als selbstständige Wirtschaftskörper Vermögen aller Art zu besitzen, zu erwerben und darüber zu verfügen, wirtschaftliche Unternehmungen zu betreiben sowie im Rahmen der Finanzverfassung ihren Haushalt selbstständig zu führen und Abgaben auszuscheiden (Art 116 Abs 2 B-VG).

Jede Gemeinde in Österreich ist grundsätzlich gleich organisiert und hat die gleichen Aufgaben zu erfüllen. Ebenso sieht die Bundesverfassung (Art 117 Abs 1 B-VG) für alle folgende Organe vor: den Gemeinderat (das ist ein von den Wahlberechtigten der Gemeinde zu wählender allgemeiner Vertretungskörper), den Gemeindevorstand (bzw. Stadtrat, bei Städten mit eigenem Statut den Stadtsenat) und den Bürgermeister bzw. die Bürgermeisterin (in Burgenland, Kärnten, Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg direkt von den Gemeindebürger*innen gewählt, in Niederösterreich, Steiermark und Wien vom Gemeinderat).

Trotz dieses Modells der fiktiven Einheitsgemeinde unterscheiden sich die Gemeinden wesentlich. Die flächenmäßig kleinste Gemeinde ist Rattenberg (Tirol) mit gerade 11,19 ha, die größte Fläche weist Sölden (Tirol) mit 46.688,73 ha auf. In der bevölkerungsmäßig kleinsten Gemeinde Gramais (Tirol) leben nur 41 Einwohner*innen, die größte Gemeinde ist die Bundeshauptstadt Wien mit knapp zwei Millionen Einwohner*innen. Wien besitzt eine Sonderstellung, weil es gleichzeitig Statutarstadt, Bundeshauptstadt und Bundesland ist. So erfüllt der*die Wiener Bürgermeister*in auch die Rolle eines Landeshauptmannes beziehungsweise einer Landeshauptfrau, der Stadtsenat die der Landesregierung, der Wiener Gemeinderat ist gleichzeitig Landtag, die Wiener Gemeinderäte sind ebenso Landtagsabgeordnete, der Wiener Magistrat zugleich Amt der Landesregierung. § 115 der Wiener Stadtverfassung trennt hier eindeutig: „Stadtsenat, Bürgermeister, Magistratsdirektor und Magistrat haben ihre Bescheide im Wirkungsbereich der Landesverwaltung als ‚Wiener Landesregierung‘, ‚Landeshauptmann von Wien‘, ‚Landesamtsdirektor von Wien‘ und ‚Amt der Wiener Landesregierung‘ zu erlassen.“

Alle anderen Landeshauptstädte (außer Bregenz) sind Statutarstädte. Statutarstädte sind Städte mit eigenem, landesgesetzlich erlassenem Stadtstatut (oder Stadtrecht), das jene Fragen regelt, die für die übrigen Gemeinden in der Gemeindeordnung festgelegt werden. Des Weiteren unterscheiden sie sich von anderen Städten, indem sie zusätzlich die Aufgaben der Bezirksverwaltungsbehörden wahrnehmen. Der Magistrat (so nennt sich die Geschäftsstelle in Städten mit eigenem Statut und ist vergleichbar mit dem Gemeinde- bzw. Stadtamt) ist daher gleichzeitig Bezirkshauptmannschaft.² Das B-VG regelt, dass alle Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von mehr als 20.000 Personen einen Antrag auf Verleihung eines eigenen Statuts beim Landesgesetzgeber beantragen können. Derzeit gibt es neben den acht Landeshauptstädten sieben weitere Städte mit eigenem Statut (siehe dazu Perlot/Filzmaier in diesem Band). Eine Gesamtübersicht zur Anzahl der Gemeinden und Städte nach Bundesländern findet sich in Tabelle 1.

Mehr historische Ursachen als rechtliche Bedeutung hat die Unterscheidung zwischen (Land)Gemeinde, Marktgemeinde und Stadt. Im Mittelalter war die Erhebung zur Stadt oder Marktgemeinde mit Privilegien verbunden, wie dem Recht Markttage abzuhalten. Mit der Gemeindereform 1848/1849 wurde diese Unterscheidung mit

2 Eine Bezirkshauptmannschaft ist die unterste Instanz der österreichischen Hoheitsverwaltung (Bund, Land, Bezirk), die unter der Leitung des Bezirkshauptmanns/der Bezirkshauptfrau steht. Sie befasst sich mit Rechtsangelegenheiten, Gesundheits-, Fürsorge-, Bausachen, Angelegenheiten des Veterinär- und Forstdiensts und ist gleichzeitig Polizeibehörde. Der Wirkungsbereich der Bezirkshauptmannschaft umfasst alle Angelegenheiten der Landesverwaltung und der mittelbaren Bundesverwaltung, soweit diese nicht ausdrücklich anderen Verwaltungsdienststellen zugewiesen sind.

dem Modell der fiktiven Einheitsgemeinde aufgegeben. Trotzdem verfolgte man in der Habsburgermonarchie das Ziel, dass in einzelnen Gemeinden eine ständisch und beruflich möglichst einheitliche Bevölkerung lebt, und trennte deshalb Städte und Märkte nach ihrem Bürgertum, aber auch Industrieorte, die von Arbeitern dominiert waren, von Landgemeinden mit bäuerlicher Bevölkerung. Viele ländliche Ballungsräume waren daher seit 1850 verwaltungstechnisch jeweils in zwei Ortsgemeinden aufgeteilt — in eine Marktgemeinde und eine Landgemeinde (Pallauf 2013, 144).

Rechtlich betrachtet macht die Bezeichnung Stadtgemeinde, Marktgemeinde oder Ortsgemeinde (heute gebräuchlicher als Landgemeinde) aktuell keinen Unterschied mehr. Doch die ursprüngliche Versorgungsfunktion von Marktgemeinden beziehungsweise Städten ohne eigenem Statut in Bezug auf Infrastruktur oder als Standort für Betriebe und Bildungseinrichtungen für die überwiegend landwirtschaftlich strukturierten Umgebungsgemeinden blieb bis heute erhalten. Diese überörtliche Bedeutung ändert nichts am Umfang des eigenen oder übertragenen Wirkungsgebietes.

Tab. 1 Anzahl der Ortsgemeinden, Marktgemeinden, Städte, Statutarstädte nach Bundesland mit durchschnittlicher Einwohner*innenzahl

	Orts- gemeinden	Markt- gemeinden	Städte	Statutar- städte	Summe	EW gesamt	ø EW-zahl/ Gemeinde
B	91	67	11	2	171	295.098	1.726
K	68	47	15	2	132	561.647	4.255
NÖ	170	327	72	4	573	1.687.651	2.945
OÖ	255	151	29	3	438	1.493.377	3.410
S	84	24	10	1	119	559.543	4.702
St	129	122	34	1	286	1.247.030	4.360
T	245	21	10	1	277	758.901	2.740
V	79	12	5	0	96	398.443	4.150
W				1	1	1.915.155	1.915.155
Summe	1.121	771	186	15	2.093	8.916.845	4.256

EW (Einwohner*innen), ø (Durchschnitt); Die durchschnittliche Einwohner*innenzahl pro Gemeinde ist gerundet dargestellt.

Quelle: Statistik Austria (2021); eigene Berechnungen.

Die Unterschiede zwischen den Gemeinden liegen heute nicht nur in der Bevölkerungsgröße und Fläche, sondern bestehen auch aufgrund der geographischen Lage (Zentrum oder Peripherie), der demografischen Prognosen (Zuwanderungs- bzw. Abwanderungsgemeinden), Wirtschaftsstruktur (Tourismus-, Industrie- oder Agrargemeinden) und der historischen Bedeutung (z.B. Rust im Burgenland als Statutarstadt). Aufgrund die-

ser starken Differenzierung und der unterschiedlichen Rechtsgrundlagen in den Bundesländern ist vergleichende Forschung im Kommunalbereich kaum vorhanden. Eine zentrale Frage lautet allerdings: Was ist die optimale Größe einer Gemeinde, um die ihr zugedachten Aufgaben zu erfüllen? Österreich gilt als eher kleinstrukturiert. Im Vergleich mit anderen kontinentaleuropäischen-föderalen Staaten zeigt sich allerdings, dass Österreich in der Mitte zwischen Deutschland (durchschnittliche Einwohner*innenzahl 6.690) und der Schweiz (2.950) liegt (Kuhlmann et al. 2020).

2. Gegenwärtige Situation

Die Gemeinden entscheiden als Behörden in vielen Gebieten des Verwaltungsrechts, unter anderem in Angelegenheiten des Baurechts, des Straßenrechts oder der Feuerpolizei. Sie schaffen und erhalten die Infrastruktur – wie Straßen, Brücken, öffentliche Gebäude und Datenleitungen – durch öffentliche Einrichtungen oder wirtschaftliche Unternehmungen. Mit dem Begriff Daseinsvorsorge werden alle öffentlichen Dienstleistungen beschrieben – wie Wasserversorgung, Abwasser- und Müllentsorgung, Gesundheits- und soziale Dienstleistungen oder öffentlicher Personen-Nahverkehr. Bei den Zuständigkeiten lassen sich der eigene und der übertragene Wirkungsbereich unterscheiden sowie das Handeln als Hoheitsbehörde im Gegensatz zur privatwirtschaftlichen Verwaltung. Manche Aufgaben sind gesetzlich vorgeschrieben, andere Leistungen erfolgen von Seiten der Gemeinden freiwillig. Bevor auf die Aufgaben der Gemeinden näher eingegangen wird, wird im Folgenden ihre Organisation dargestellt.

2.1 Organisation von Gemeinden

Grundsätzlich kann bei Gemeinden zwischen der politischen und administrativen Führung unterschieden werden, wobei gewählte Politiker*innen gleichzeitig Leiter*innen von Behörden sind. Sie vollziehen einerseits eigene Entscheidungen im Rahmen des eigenen Wirkungsbereiches oder unterstehen den Weisungen anderer Behörden im übertragenen Wirkungsbereich. Die Organe der politischen Führungsebene werden durch Artikel 117 B-VG festgelegt. Dort sind jedenfalls vorgesehen: der Gemeinderat (in Vorarlberg und Salzburg Gemeindevertretung genannt), der Gemeindevorstand (in Salzburg Gemeindevorsteherung) beziehungsweise Stadtsenat oder Stadtrat sowie der*die Bürgermeister*in. Fallweise werden in Gemeindeordnungen einzelner Bundesländer zusätzlich Ausschüsse oder der*die Gemeindekassier*in genannt, in Wien kommen die Bezirksvertretungen und Bezirksvorsteher*innen hinzu.

Für die Besorgung der Geschäfte der Gemeinde steht das Gemeindeamt (Stadtamt

oder Magistrat) als Hilfsorgan zur Verfügung, das von einem*einer Amtsleiter*in beziehungsweise Magistratsdirektor*in geführt wird. Des Weiteren kann sich die Gemeinde für Aufgaben im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung Dritter bedienen. Beispiele hierfür sind Stadtwerke und ähnliche Infrastrukturgesellschaften großer Gemeinden. Normalerweise handelt es sich um Unternehmen im Eigentum der Stadt mit Tätigkeitsfeldern von Energieversorgung, öffentlichem Personennahverkehr bis Bestattung und Friedhöfen oder Gemeindeimmobiliengesellschaften zur Bewirtschaftung von öffentlichen Liegenschaften und Gebäuden. In der Privatwirtschaftsverwaltung ist die Tätigkeit nicht auf das Gemeindegebiet beschränkt.

2.1.1 Der Gemeinderat

Während der Bürgermeister beziehungsweise die Bürgermeisterin die Gemeinde nach außen vertritt und im übertragenen Wirkungsbereich allein zuständig ist, gilt der Gemeinderat als oberstes Organ in den Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches. Bürgermeister*in und Gemeindevorstand sind ihm gegenüber verantwortlich und weisungsgebunden. Der Gemeinderat kann im Interesse der Zweckmäßigkeit, Raschheit, Einfachheit und Kostenersparnis einzelne Aufgaben an den Gemeindevorstand oder den*der Bürgermeister*in übertragen.

Der Gemeinderat ist ein Verwaltungsorgan und kein Gesetzgebungsorgan. Seine Normen sind daher Verordnungen, obwohl das im Alltag für die betroffenen Bürger*innen keinen Unterschied macht, etwa bei Parkgebühren. Verordnungen müssen allerdings auf Landes- oder Bundesgesetzen beruhen, wodurch der Spielraum von Gemeinderäten eingeschränkt ist. Die Größe des Gemeinderates variiert nach Einwohnerzahl und Bundesland (siehe Tab. 2). In den meisten Landeshauptstädten ist der Gemeinderat gleich groß oder gar größer als der Landtag. Der Wiener Gemeinderat besteht aus 100 Mitgliedern.

Die Mandatare werden für fünf (Niederösterreich, Burgenland, Salzburg, Steiermark, Vorarlberg, Wien) beziehungsweise sechs (Tirol, Oberösterreich, Kärnten) Jahre direkt vom Volk gewählt, neben den österreichischen Staatsbürger*innen dürfen ebenso EU-Bürger*innen mit Hauptwohnsitz in der Gemeinde ihre Stimme abgeben. In Niederösterreich und dem Burgenland dürfen auch Personen mit Zweitwohnsitz wählen, wobei Niederösterreich 2022 eine Abschaffung dieser umstrittenen Regelung ankündigte (siehe dazu Perlot/Filzmaier in diesem Band).

Sitzungen des Gemeinderates werden mindestens viermal im Jahr durch den*die Bürgermeister*in einberufen. Sie können auf Verlangen des Gemeindevorstandes oder mindestens eines Viertels des Gemeinderates öfter stattfinden. Sie sind in der Regel öffentlich, einzelne Gemeinden übertragen diese bereits via Livestream. Vorbereitet werden die Entscheidungen einerseits von den Fraktionen der Parteien und andererseits

Tab. 2 Anzahl der Mandate im Gemeinderat nach Gemeindegröße und Bundesland

EW	B	K	NÖ	OÖ	S	ST	T	V
–200	9		13			9	9	9
201–250	9		13			9	11	9
251–400	11		13	9	9	9	11	9
401–500	11		13	13	9	9	11	9
501–750	13	11	15	13	9	9	11	12
751–800	15	11	15	13	9	9	11	12
801–1.000	15	11	15	13	13	9	11	12
1.001–1.100	19	15	19	13	13	15	13	15
1.001–1.500	19	15	19	19	13	15	13	15
1.501–1.900	21	15	19	19	17	15	13	18
1.901–2.000	21	15	19	25	17	15	13	18
2.001–2.500	23	19	21	25	17	15	15	21
2.501–3.000	23	19	21	25	19	15	15	24
3.001–3.500	25	23	23	25	19	21	15	24
3.501–4.000	25	23	23	25	21	21	15	24
4.001–4.500	25	23	25	25	21	21	17	24
4.501–5.000		23	25	31	21	21	17	24
5.001–6.000	25	23	29	31	25	25	17	27
6.001–7.000		27	29	31	25	25	19	27
7.001–7.300	25	27	33	31	25	25	19	27
7.301–8.000	25	27	33	37		25	19	27
8.001–10.000		27	33	37	25	25	19	30
10.001–11.000		31	37	37	25	31	21	30
11.001–15.000		31	37	37	25	31	21	33
15.001–20.000		31	37	37	25		21	36
20.001–30.000		35	41	37	25	31		36
30.001–			45					36

EW (Einwohner*innen).

Quelle: Stainer-Hämmerle (2021, 31).

von Ausschüssen. Diese besitzen als unselbstständige Hilfsorgane lediglich Beratungsfunktion.

Zu den wichtigsten Aufgaben des Gemeinderates zählen: Erlassung ortspolizeilicher Verordnungen (z.B. Hundeverbot auf Spielplätzen, Alkohol- oder Bettelverbot auf öffentlichen Plätzen, zeitliche Einschränkung von Rasenmäharbeiten), Beschluss des Flächenwidmungsplans, Ernennung von Ehrenbürger*innen, Ausschreibung von Abgaben, Änderung der Bezeichnung von Ortschaften und Straßen, Errichtung sowie Auflösung von wirtschaftlichen Unternehmungen der Gemeinde, Beschluss des Stellenplans der Gemeinde, Feststellung des Budget-Voranschlages und des Rechnungs-

abschlusses, Aufnahme von Darlehen und Abschluss von Leasingverträgen, Übernahme von Haftungen und Veräußerung oder Belastung von unbeweglichem Gemeindevermögen.

Grundsätzlich üben die Mitglieder eines Gemeinderates ihre Funktion ehrenamtlich aus. Ihnen stehen laut Gemeindeordnungen Sitzungsgelder für Gemeinderats- und Ausschusssitzungen zu. Die Höhe legen die Gemeinderät*innen innerhalb eines gesetzlichen Rahmens per Verordnung selbst fest. In Kärnten beträgt zum Beispiel der Satz in Gemeinden bis zu 10.000 Einwohner*innen zwischen 70 Euro und 170 Euro, in Gemeinden ab 10.000 Einwohner*innen zwischen 160 Euro und 260 Euro pro Sitzung.

2.1.2 Der Gemeindevorstand

Der Gemeinderat als allgemeiner Vertretungskörper wählt nach Parteienproporz den Gemeindevorstand (Stadtrat, Stadtsenat) als kollegiale Gemeinderegierung. Seine Größe richtet sich nach der Anzahl der Mandate im Gemeinderat und umfasst eine Bandbreite zwischen vier und 15 Mitgliedern. Vorsitz führt der Bürgermeister beziehungsweise die Bürgermeisterin, ebenfalls Mitglieder sind die Vizebürgermeister*innen und weitere, aus dem Kreis der Gemeinderäte anteilig nach Parteien gewählte Mitglieder. Seine Aufgaben sind in den unterschiedlichen Gemeindeordnungen geregelt. Jedenfalls bereitet der Gemeindevorstand die Sitzungen des Gemeinderates vor und erledigt jene Angelegenheiten, die ihm von diesem übertragen wurden. Er ist die Berufungsinstanz in Verwaltungsverfahren im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde. In größeren Städten können Agenden mittels Ressortverantwortlichkeit auf einzelne Mitglieder aufgeteilt werden.

2.1.3 Der*die Bürgermeister*in

Bürgermeister*innen werden entweder vom Gemeinderat (Niederösterreich, Steiermark und Wien) oder vom Volk direkt (Burgenland, Kärnten, Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg) gewählt. Der wesentliche Unterschied zwischen den beiden Modellen besteht in den Mehrheitsverhältnissen. Während ein*e vom Gemeinderat gewählte*r Bürgermeister*in sich bei seiner*ihrer weiteren Arbeit generell auf diese Mandatsmehrheit stützen kann, ist dies bei der Direktwahl nicht immer der Fall. In manchen Gemeinden muss die*der direkt gewählte Bürgermeister*in sogar gegen eine Mehrheit einer oder mehrerer anderer Parteien regieren.

Bürgermeister*innen sind gegenüber dem Gemeinderat rechtlich und politisch verantwortlich beziehungsweise in Angelegenheiten des übertragenen Wirkungsbereiches an die Weisungen von Landes- oder Bundesbehörden gebunden. Ihre Aufgaben sind sehr vielfältig. So hat der*die Bürgermeister*in den Vorsitz in den Sitzungen des Ge-

meinderates und -vorstandes und führt die gefassten Beschlüsse durch. Weiters vertritt er*sie die Gemeinde nach außen, etwa durch Unterzeichnung von Verträgen, ist die Gemeindebehörde erster Instanz und Dienstvorgesetzte*r aller Gemeindebediensteter. Dem*der Bürgermeister*in obliegt die Verwaltung des Gemeindeeigentums, nicht aber dessen Verkauf, sowie die laufende Verwaltung der Gemeinde selbst, wobei hier der Umfang der Aufgaben von der Größe der Gemeinde abhängig ist und nicht eindeutig beschrieben werden kann. Er*sie führt ebenfalls den Gemeindehaushalt, ordnet auf Grundlage des Voranschlages die Zahlungen an und hebt die Abgaben ein.

Die Verurteilung des ehemaligen Salzburger Bürgermeisters Heinz Schaden 2017 zu drei Jahren Haft wegen Untreue im sogenannten Swap-Prozess zeigt das hohe persönliche Haftungsrisiko von Bürgermeister*innen. Dabei ist zu unterscheiden zwischen straf- und zivilrechtlichen sowie öffentlich-rechtlichen Arten der Haftung. Trotz der Unterstützung durch das Gemeindeamt werden alle Fehler und Rechtsverletzungen dem*der Bürgermeister*in rechtlich und politisch zugerechnet. Dieser Umstand führt zu intensiven Aufsichtspflichten (Weber 2021, 225 f.).

In keiner Relation zur hohen Verantwortung und zeitlichen Belastung im Amt stehen die finanziellen Entschädigungen, deren Höhe die Bezügegesetze auf Landesebene regeln, sodass Bürgermeister*innen in vergleichbaren Gemeinden je nach Bundesland unterschiedlich bezahlt werden. So erhalten sie in Gemeinden unter 1.000 Einwohner*innen zwischen 2.200 Euro und 6.200 Euro beziehungsweise bei Gemeinden über 15.000 Einwohner*innen zwischen 5.000 und 15.600 Euro (gerundet). Neben der Größe der Gemeinde ist in Vorarlberg die Koppelung der Bezüge an die Gästenächtigungen eine Ursache für diese Bandbreite.³

Der Frauenanteil im Amt steigt in den jüngsten Jahren, allerdings nur langsam. Über hundert Jahre nach der Einführung des Frauenwahlrechts wird erst jedes zehnte Rathaus von einer Frau regiert (siehe Tab. 3). Die Gründe für diese Unterrepräsentation sind vielfältig. Frauen verfügen meist über weniger Freizeit, besonders an Abenden und Wochenenden, wenn Sitzungen und politische Termine stattfinden. Vorherrschende traditionelle Vorstellungen von Geschlechterrollen verhindern, dass Frauen ein Bürgermeister*innenamt zugetraut wird beziehungsweise sie es selbst aktiv anstreben. Entsprechend empfiehlt Lukoschat (2014, 93) Maßnahmen auf der politisch-institutionellen (gezielte Nachwuchsförderung, Frauenquoten in Parteien), individuellen (Empowerment durch Coaching und Mentoringangebote, Vernetzungsstrategien) und soziostrukturellen (bessere Vereinbarkeit von Amt und Familie) Ebene sowie mehr Öffentlichkeitsarbeit und Anreize für Gemeinden, den Frauenanteil in kommunalen Führungspositionen zu erhöhen. Sieht man vom Bürgermeister*innenamt ab, zeigt sich ein

3 Vergleich Stand 2022 unter <https://gemeindegund.at/website2020/wp-content/uploads/2022/01/bundeslandervergleich-2022-burgermeisterbezug.pdf> (26.06.2022).

höherer Frauenanteil in der Gemeindepolitik. So gab es im Juni 2021 453 Vizebürgermeisterinnen und 9.757 Mandatarinnen (von insgesamt 39.740) in den 2.093 Gemeinden in ganz Österreich. Zusammengerechnet sind also rund 24 Prozent aller Kommunalpolitiker*innen Frauen.

Tab. 3 Anzahl der Bürgermeisterinnen in den Bundesländern (in absoluten Zahlen und %)

	B	K	NÖ	OÖ	S	ST	T	V	W	Ö
Gemeinden	171	132	573	438	119	286	277	96	1	2.093
Bürgermeisterinnen	12	10	75	47	9	23	20	6	0	202
Anteil in %	7,0	7,6	13,1	10,7	7,6	8,0	7,2	7,2	0	9,7

Stand: März 2022.
Quelle: Österreichischer Gemeindebund (2022).

2.2 Finanzen

Die Vielfalt an Aufgaben einer Gemeinde lässt sich am besten an den Haushaltsplänen erkennen. Rund 30 Prozent ihrer Ausgaben entfallen auf den Dienstleistungsbereich (insbesondere Wasser und Abwasser, Müll, Straßenreinigung, Grünflächen, Sport- und Freizeiteinrichtungen usw.). Hier ist ein großer Teil der Ausgaben durch Gebühren gedeckt. Dann folgen mit 19 Prozent Ausgaben für den Pflichtschulbereich als Gebäudeerhaltung und die Kinderbetreuung (Gebäude und Personal). 13 Prozent der Ausgaben entfallen auf den allgemeinen Verwaltungsbereich, also für das Gemeindeamt und dessen Personal sowie für Gemeindeorgane. Soziales und Gesundheit benötigen 13 beziehungsweise acht Prozent, die größtenteils durch Umlagen vom Land gedeckt werden. Neun Prozent werden für die Errichtung und Instandhaltung öffentlicher Verkehrsflächen und den innerörtlichen Personen-Nahverkehr ausgegeben. Relativ weniger kostenintensiv sind die Bereiche Öffentliche Ordnung und Sicherheit (z.B. Feuerwehren), Kunst und Kultur oder die Wirtschaftsförderung (Biwald/Mitterer 2021, 199 f.; Statistik Austria 2020, 79 f.). Gemeinden sind ein wichtiger Wirtschaftsfaktor. Das Investitionsvolumen der Gemeinden lag 2019 bei über 4,4 Milliarden Euro. Dreißig Prozent aller öffentlichen Investitionen wurden von Gemeinden getätigt.

Seit dem Finanzjahr 2020 ist die Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015 (VRV 2015) von den Gemeinden anzuwenden, die eine Abkehr von der Kameralistik bedeutete. Seither ist die Doppik die Basis der Darstellung der Gemeindefinanzen, die sich damit am Haushaltsrecht des Bundes und internationalen Standards orientiert (Bauer et al. 2021, 167 f.). Statt nur Einnahmen und Ausgaben gegenüber-

zustellen, sind nun auch der Ressourcenverbrauch, das Ressourcenaufkommen (Ergebnisrechnung) sowie die Vermögenslage anhand eines Drei-Komponenten-Haushaltes (Finanzierung, Vermögen und Ergebnis) ersichtlich. Zusätzlich ermöglicht diese Umstellung eine österreichweite Vergleichbarkeit von Voranschlägen und Rechnungsabschlüssen von Gemeinden.

Artikel 13 Absatz 2 und Absatz 3 B-VG legen die Ziele der Haushaltsführung für alle Gebietskörperschaften fest. Gemeinden haben demnach die Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes und nachhaltig geordnete Haushalte im Sinne eines Haushaltsausgleichs anzustreben. Als Haushaltsgrundsätze gelten: Einjährigkeit, Vorherigkeit, Vollständigkeit, Bruttoprinzip und Saldierungsverbot, Veranschlagungswahrheit, Periodengerechtigkeit, zeitliche Abgrenzung, Stetigkeit und Vergleichbarkeit, Fortführungsprinzip, Öffentlichkeit und Transparenz sowie Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit (Bauer et al. 2021, 172 f.).

Zu Beginn des Haushaltskreislaufes steht die Planung des Budgets in Form der Aufstellung des Voranschlages. Nach dem Beschluss des Voranschlages durch den Gemeinderat wird dieser von der Verwaltung vollzogen. Am Ende des Budgetjahres erfolgen die Rechnungslegung (Rechnungsabschluss) und die Prüfung der Haushaltsführung. Diese vollzieht auf Gemeindeebene der Prüfungs- oder Kontrollausschuss. Weitere Prüfkompetenzen haben die Landesrechnungshöfe und der Bundesrechnungshof.

Gemeinden können selbst Gebühren (z.B. für Wasser, Kanal, Müllentsorgung oder Kinderbetreuung) und Abgaben (Vergnügungs-, Hundesteuer, Zweitwohnsitzabgabe) festlegen, jedoch keine eigenen Steuern einheben. Kommunal- und Grundsteuern werden zwar von den Gemeinden erhoben, sind allerdings bundesgesetzlich geregelt. Die Haupteinnahmequelle sind daher die Ertragsanteile, deren Höhe im Finanzausgleich zwischen Bund, Ländern und Gemeinden verhandelt werden. Dieser ist im Finanzausgleichsgesetz (FAG) geregelt und umfasst die Festlegung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben und die Verteilung auf die verschiedenen Gebietskörperschaften. Ergänzend dazu besteht ein Transferzahlungssystem zwischen Land und Gemeinden über die Landesumlage und die Gemeinde-Bedarfszuweisungen sowie diverse Umlagen wie die Krankenanstalten- und Sozialhilfeumlage. Zusätzlich kommen Mittel aus 15a-Vereinbarungen⁴ (z.B. Ausbau der Kinderbetreuung) oder aufgrund von gesetzlichen Regelungen (z.B. COVID-19-Test- und Impfstraßen).

Die Gemeinden klagen immer über den geringen Einfluss, den sie auf gesetzliche Rahmenbedingungen haben, obwohl sie durch Reformen Mehrbelastungen ausgesetzt

4 15a-Vereinbarungen sind Verträge zwischen dem Bund und einem oder mehreren/allen Bundesländern bzw. Verträge der Länder untereinander, die auf Grundlage des Artikels 15a B-VG abgeschlossen werden. Dieses Instrument wurde 1974 aufgrund langjähriger Forderungen der Bundesländer eingeführt.

sind (z.B. verpflichtendes Kindergartenjahr, Abschaffung des Pflegeregresses oder die Umsetzung eines Informationsfreiheitsgesetzes). Generell können Gemeinden auf ihre Einnahmen wenig Einfluss nehmen, sondern sind auch hier vorrangig vom Bund oder Land beziehungsweise deren Einnahmen und Verteilungsschlüssel abhängig. Während sich nach der Wirtschaftskrise 2008 die Finanzkraft aufgrund der allgemeinen guten wirtschaftlichen Lage bis 2019 sehr positiv entwickelte, ließ die COVID-19-Pandemie die Einnahmen wieder einbrechen und gleichzeitig die Ausgaben steigen. Insgesamt errechnen Biwald und Mitterer (2021, 205), dass nur rund vierzig Prozent der Einnahmen direkt von den einzelnen Gemeinden beeinflusst werden können – über Gebühren, Leistungsentgelte oder Einnahmen aus Besitz und wirtschaftlicher Tätigkeit. Bei den Ausgaben liegt der Gestaltungsspielraum hingegen bei achtzig Prozent. Regelmäßig geben Bürgermeister*innen bei Umfragen die mangelnden finanziellen Ressourcen als Hauptherausforderung an.

2.3 Eigener und übertragener Wirkungsbereich

Der **eigene Wirkungsbereich** ist die Basis der Autonomie der Gemeinde. Sie soll sämtliche Aufgaben erledigen, die im ausschließlichen oder überwiegenden Interesse der Gemeinde beziehungsweise der örtlichen Gemeinschaft liegen. Diese Angelegenheiten müssen selbstverständlich dafür geeignet sein, dass sie durch die örtliche Gemeinschaft erledigt werden können. Demonstrativ zählt Artikel 118 Absatz 3 B-VG die Aufgaben des eigenen Wirkungsbereiches auf. Diese sind die Bestellung der Gemeindeorgane, die Regelung der inneren Einrichtungen zur Besorgung der Gemeindeaufgaben, die Bestellung der Gemeindebediensteten und Ausübung der Diensthoheit, die Verwaltung der Verkehrsflächen, örtliche Raumplanung sowie diverse örtliche polizeiliche Aufgaben wie die Sicherheits-, Veranstaltungs-, Straßen-, Flurschutz-, Markt-, Gesundheits- (insbesondere auch auf dem Gebiet des Hilfs- und Rettungswesens sowie des Leichen- und Bestattungswesens), Sittlichkeits-, Bau- und Feuerpolizei. Ebenso als Bestandteile der Aufgaben des eigenen Wirkungsbereichs gelten die in Artikel 116 Absatz 2 B-VG angeführten Angelegenheiten wie die Privatwirtschaftsverwaltung, die Haushaltsführung und die Abgabenausschreibung.

Entscheidungen im eigenen Wirkungsbereich werden üblicherweise vom Gemeinderat gefällt. Die wichtigsten Kompetenzen liegen hier bei den Aufgaben der örtlichen Baupolizei und Feuerpolizei. Hier ist die Gemeinde zuständig für Bauverfahren, die Bauaufsicht und die Ortsbildpflege. Ebenso für die Einrichtung von Feuerwehren sowie alle Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren durch Brände sowie die Brandbekämpfung. Besonders wichtig für die Entwicklung von Gemeinden ist die örtliche Raumplanung, die die Erstellung von Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen umfasst. Immer wie-

der wird hier eine Verlagerung der Kompetenzen in Richtung Land diskutiert, weil die Nähe zwischen Politik und Bürger*innen in einer Gemeinde oft zu Konflikten führt. Die Besorgung der Aufgaben im eigenen Wirkungsbereich erfolgt weisungsfrei, in eigener Verantwortung, unabhängig von Bund und Land sowie unter Ausschluss von Rechtsmitteln an Verwaltungsorgane außerhalb der Gemeinde, allerdings mit Aufsichtsrechten des Landes.

Darüber hinaus besteht ein **übertragener Wirkungsbereich**. In diesen Angelegenheiten ist der*die grundsätzlich zuständige Bürgermeister*in an Weisungen von staatlichen Bundes- oder Landesbehörden gebunden. Beispiele sind die Führung der zentralen Personenstandsregister inklusive standesamtlicher Tätigkeiten, Aufgaben als Meldebehörde und im Bereich statistischer Erhebungen die Durchführung von überregionalen Wahlen, Volksbegehren, Volksbefragungen und Volksabstimmungen, die Erfassung der Wehrpflichtigen, Mitwirkung bei der Bekämpfung von Epidemien, die soziale Betreuung der Bevölkerung, Gewässeraufsicht und -schutz, Mitwirkung bei Pflanzenschutz, Tierzuchtförderung, Erhaltung landwirtschaftlicher Schulen und Berufsschulen. Weitere Aufgaben werden durch den Landesgesetzgeber definiert, wie die Einrichtung von Volksschulen und Kindergärten, Wasserversorgung und -entsorgung, Müllbeseitigung, Einrichtung von Friedhöfen, Errichtung von Freizeiteinrichtungen wie Spielplätzen, Schwimmbädern und Parkanlagen.

2.4 Privatwirtschaftliche Verwaltung

Im Rahmen des eigenen Wirkungsbereiches haben die Gemeinden, wie bereits erwähnt, das Recht, Vermögen aller Art zu besitzen, zu veräußern und wirtschaftliche Unternehmungen zu führen. Aufgrund von steuerlichen, haushaltsrechtlichen, personellen oder finanziellen Vorteilen können diese Tätigkeiten an eigene Betriebsgesellschaften ausgliedert werden. Beispiele für kommunale Ausgliederungen sind Ver- und Entsorgungsaufgaben (Müllabfuhr, Trinkwasser), Verkehr (Verkehrsbetriebe), Glasfaserausbau, Immobilienmanagement (Wohnbau), Pflegeheime oder auch Krankenhäuser.

Die Gemeinde ist im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung anderen juristischen Personen in Rechten und Pflichten gleichgestellt. Zusätzlich gelten einschlägige öffentlich-rechtliche Vorschriften, insbesondere über die Einrichtung, Zuständigkeit und Willensbildung der Organe sowie haushaltsrechtliche Vorgaben. Anders als in der Hoheitsverwaltung werden aber keine Leistungsbescheide erlassen, Leistungen werden vielmehr mittels eines zivilrechtlichen Vertrages vergeben. Das heißt, die Gemeinde tritt nicht mit hoheitlicher Gewalt auf, sondern als gleichberechtigter Partner gegenüber den Bürger*innen. Die Kompetenzen richten sich hier nach Wertgrenzen. In der laufenden Verwaltung und in Bagatellfällen entscheidet der Bürgermeister beziehungsweise die

Bürgermeisterin als monokratisch organisiertes Organ. Ab einer gewissen Wertgrenze ist der Gemeindevorstand zuständig. Werden Entscheidungen über diese Wertgrenze getroffen und in allen übrigen Angelegenheiten, die nicht ausdrücklich einem anderen Organ zugeordnet sind, ist der Gemeinderat als unmittelbar demokratisch legitimates Organ zuständig. Bürgermeister*innen vertreten dann zwar die Gemeinde nach außen und unterschreiben etwa Verträge, benötigen dafür allerdings meist einen Beschluss des Gemeindevorstandes beziehungsweise -rates.

Im Laufe der Geschichte hat sich der Umfang der Aufgaben stetig erweitert, sodass eine Entwicklung von der Ordnungs- zu einer Leistungsgemeinde feststellbar ist. Ebenso steigen die Erwartungen der Bevölkerung an die öffentliche Hand in einer Gemeinde. Viele Angebote wie Kinderbetreuung, öffentlicher Verkehr, Sportanlagen, Feste und Märkte oder kulturelle Einrichtungen werden inzwischen als selbstverständlich angesehen. Die Bürgermeister*innen kämpfen in ihrer täglichen Arbeit mit diesen Ansprüchen ebenso wie mit der Bürokratisierung – kombiniert mit der steigenden rechtlichen Verantwortung.

3. Rahmenbedingungen und geschichtlicher Hintergrund

Viele Gemeinden wurden bereits im Mittelalter urkundlich erwähnt. Manche können ihre erste Besiedlung sogar bis zur Keltenzeit oder ins Römische Reich zurückverfolgen. Mit dem Gemeindegesetz 1848 bekam der österreichische Kaiserstaat erstmals eine einheitliche, zentralistisch konzipierte, von der Idee der Gemeindeautonomie beherrschte Kommunalverfassung. Die sich selbst verwaltende Gemeinde wurde so zum Grundstein aller höheren politischen Gebilde. Diese lange historische Tradition drückt sich heute noch in einer starken Identifikation der Bevölkerung mit ihrer Heimatgemeinde sowie hohen Vertrauenswerten in die lokale Politik aus.

Die Anzahl der Gemeinden veränderte sich im Laufe der Zeit. Vor allem in den 1960er- und 1970er-Jahren führten einige Bundesländer Gebietsreformen durch und senkten so die Anzahl von rund 4.000 auf 2.300 Gemeinden. 2015 schloss die Steiermark ihre Gemeindestrukturreform ab und verringerte die Zahl ihrer Gemeinden von 542 (2010) auf 287. Insgesamt waren von der Reform 385 Gemeinden durch Aufnahme anderer Gemeinden oder Gemeindeteile, Gebietsveränderungen oder Auflösung betroffen. Nur 157 Gemeinden blieben unverändert. Die Notwendigkeit von Zusammenlegungen wird regelmäßig mit der Frage der idealen Größe einer Gemeinde diskutiert – im Sinne von wirtschaftlich und verwaltungstechnisch effizienten Einheiten unter der Vorgabe des Modells der Einheitsgemeinde. Befürworter sind etwa Industriellenvereinigung und Wirtschaftskammer, während der frühere Präsident des Österreichischen Gemeindebundes Helmut Mödlhammer dies mit dem Hinweis auf den steigenden Be-

triebs- und Verwaltungsaufwand bei größeren Gemeinden ablehnt (Anderwald 2021, 8). Berechnungen des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO) und des Zentrums für Verwaltungsforschung (KDZ) (Pitlik/Wirth 2012) zeigen Effizienz Nachteile kleiner und sehr kleiner Gemeinden, aber auch steigende Durchschnittskosten bei Gemeinden über 5.000 Einwohner*innen. Neben wirtschaftlichen Aspekten gilt es jedenfalls auch das hohe Vertrauen in die lokale Politikebene zu beachten. Aussterbende Ortskerne und schrumpfende Bevölkerung, kombiniert mit sinkenden Einnahmen zwingen Gemeinden jedenfalls zu Sparmaßnahmen. Potenziale finden sich hier vor allem in verschiedensten Formen der Gemeindezusammenarbeit zur gemeinsamen Erledigung der Aufgaben.

3.1 Wahlen und Partizipation

Ergänzend zu Perlot und Filzmaier in diesem Band sei in diesem Beitrag noch auf einige Besonderheiten bei den Gemeinderats- und Bürgermeister*innenwahlen hingewiesen. Nimmt man die Anzahl der Gemeinden ungeachtet ihrer Einwohnerzahl als Grundlage, ist die ÖVP die stärkste Bürgermeister*innenpartei, die 2021 mit über 1500 Bürgermeister*innen über 70 Prozent aller Amtsinhaber*innen stellt. Lediglich im Burgenland und in Kärnten stellt die SPÖ mehr Bürgermeister*innen. Die FPÖ ist weit abgeschlagen hinter den sogenannten freien Namenslisten, die keiner im Parlament vertretenen Partei zugerechnet werden können, weil sie tatsächlich von parteifreien Personen gegründet worden sind oder zumindest aus einer Mischung von Parteimitgliedern und unabhängigen Kandidat*innen bestehen. Die GRÜNEN stellen trotz ihrer Verankerung im österreichischen Parteiensystem seit den 1980er-Jahren nur vereinzelt Bürgermeister*innen (z.B. seit 2018 in Innsbruck), in Graz schaffte dies 2021 überraschend Elke Kahr für die KPÖ. Diese Wahl gilt als Beispiel, dass auf kommunaler Ebene die Kandidat*innen als Wahlmotiv meist ausschlaggebender sind als ihre Parteizugehörigkeit.

Tab. 4 Anzahl der Bürgermeister*innen nach Partei und Bundesland

	Anzahl Bgm gesamt	Bürgermeister*innen – Parteien					
		ÖVP	SPÖ	FPÖ	GRÜNE	KPÖ	Liste ¹
B	171	82 (48,0%)	84 (49,1%)	-	-	-	5 (2,9%)
K	132	39 (29,5%)	52 (39,4%)	14 (10,6%)	-	-	27 (20,5%)
NÖ	573	451 (78,7%)	107 (18,7%)	1 (0,2%)	-	-	14 (2,4%)
OÖ	438	329 (75,1%)	86 (19,6%)	15 (3,4%)	1 (0,2%)	-	7 (1,6%)
S	119	95 (79,8%)	18 (15,1%)	1 (0,8%)	-	-	5 (4,2%)
ST	286	200 (69,9%)	73 (25,5%)	-	-	1 (0,3%)	12 (4,2%)
T	277	232 (83,8%)	14 (5,1%)	2 (0,7%)	1 (0,4%)	-	28 (10,1%)
V	96	89 (92,7%)	4 (4,2%)	2 (2,1%)	1 (1,0%)	-	-
W	1	-	1 (100%)	-	-	-	-
Summe	2.093	1.517 (72,5%)	443 (21,2%)	42 (2,0%)	3 (0,1%)	1 (0,0%)	98 (4,7%)

Bgm (Bürgermeister*innen).

¹ In dieser Spalte werden alle Bürgermeister*innen von parteifreien, unabhängigen und gemischten Listen zusammengefasst.

Quelle: Österreichischer Gemeindebund (2022).

Ähnlich sind die Ergebnisse bei den Mandaten für den Gemeinderat, wo ebenfalls der hohe Anteil an Namenslisten auffällt. Die Darstellung der Ergebnisse ist allerdings unscharf, da fantasievolle oder personenbezogene Listenbezeichnungen eine Zuordnung ins traditionelle Parteienspektrum erschweren beziehungsweise es sich tatsächlich um freie Bürger*innenlisten handelt. So ordnet die Tiroler Wahlbehörde die einzelnen Listen und Bürgermeister*innenkandidat*innen nicht den Parteien zu, obwohl es sich oft um Parteilisten handelt. Die Möglichkeit der Listenkoppelung in der Tiroler Gemeinde-Wahlordnung steigert die Chancen von Kleinparteien auf den Einzug in den Gemeinderat und bei Ausschussfunktionen und minimiert so das Risiko für Teilorganisationen einer Partei, mit getrennten Listen anzutreten. Der Grund liegt in Vorteilen durch das Zusammenzählen der Stimmen für gekoppelte Listen beim Mandatsverteilungsverfahren.

Tab. 5 Jüngste Ergebnisse der Gemeinderatswahlen nach Bundesländern (ohne Wien) in Prozent (und Mandaten)

	Datum	Wahlberechtigte	Wahlbeteiligung	SPÖ	ÖVP	FPÖ	GRÜNE	Sonstige	Mandate gesamt
B	01.10.2017	261.963	81,1	44,4 (1.461)	41,8 (1.364)	6,3 (144)	1,9 (27)	5,6 (147)	3.143
K	28.02.2021	465.256	67,28	39,9 (948)	24,3 (682)	13,8 (355)	3,6 (40)	18,3 (447)	2.472
NÖ ¹	26.01.2020	1.480.968	65,7	27,8 (3.130)	52,7 (7.000)	5,8 (486)	5,9 (407)	7,8 (702)	11.725
OÖ	26.09.2021	1.184.602	72,0	27,1 (2.164)	40,2 (4.525)	17,0 (1.432)	8,8 (532)	7,0 (421)	9.074
S	10.03.2019	434.261	63,1	27,6 (559)	47,5 (1.153)	10,1 (213)	7,5 (86)	7,4 (123)	2.134
ST ²	28.06.2020	804.095	62,7	31,9 (1.546)	47,2 (2.689)	8,2 (327)	4,7 (177)	8,0 (312)	5.051
T	27.02.2022	505.752	66,3	Die Tiroler Wahlbehörde ordnet die einzelnen Listen nicht den Parteien zu.					3.661
V	13.09.2020	301.572	53,4	9,4 (97)	32,6 (428)	9,3 (91)	13,8 (151)	32,1 (889)	1.803

¹ ohne Statutarstädte, ² ohne Graz, ³ inklusive 150 über die Mehrheitswahl vergebene Mandate.

Quelle: Stainer-Hämmerle (2021); Aktualisierungen Landeswahlbehörden.

Eine weitere regionale Besonderheit ist die Mehrheitswahl in Vorarlberg. Sollten in einer Gemeinde keine Wahlvorschläge eingebracht werden, finden die Wähler*innen in der Wahlzelle einen leeren Stimmzettel vor, in den sie Namen aller wählbaren Gemeindebürger*innen eintragen können. Für eine gültige Stimmabgabe braucht es mindestens einen Namen, maximal können doppelt so viele Namen eingetragen werden wie Mandate zu besetzen sind. Jene Personen, die so am meisten Stimmen erhalten haben, gelten als gewählt beziehungsweise werden Ersatzmitglieder der Gemeindevertretung. Bei gleicher Stimmenanzahl entscheidet das Los. Verzichtet eine gewählte Person auf das Amt, rücken die in der Reihenfolge hinter ihr stehenden Kandidat*innen nach. Bei den Wahlen 2020 wurde in 13 von 96 Gemeinden so der Gemeinderat bestimmt. Dieser wählt dann aus seinen Reihen den Bürgermeister beziehungsweise die Bürgermeisterin, während in Vorarlberg sonst die Bürgermeister*innendirektwahl praktiziert wird.

Die Steiermärkische Gemeindeordnung sieht in Gemeinden mit über 1.000 Migrant*innen mit Hauptwohnsitz in der Gemeinde, die parallele Wahl eines Migrantinnen- und Migrantenbeirates vor. In Gemeinden mit weniger ansässigen Migrant*innen kann der Gemeinderat dies freiwillig beschließen. 2020 wurden in den Stadtgemeinden Leoben und Kapfenberg derartige Beiräte gewählt, in Graz erfolgte die Wahl 2021. Sie

vertreten die Interessen der Migrant*innen und beraten die Gemeinde in allen Angelegenheiten, die ausländische Einwohner*innen betreffen (VI. Abschnitt §§ 38b bis 38g St GemO).

Neben Wahlen, Informations- und Petitionsrechten stehen der Bevölkerung auch Instrumente der direkten Demokratie auf Gemeindeebene zur Verfügung. Je nach Bundesland sind die Möglichkeiten in den Gemeindeordnungen beziehungsweise eigenen ausführenden Gesetzen unterschiedlich ausgeprägt. Außer in Tirol können Gemeinde-Volksbegehren in allen Bundesländern gestartet werden, in Oberösterreich braucht es dazu zwei Prozent der Wahlberechtigten, im Burgenland zwanzig Prozent (Perlot 2020). Vorarlberg geht sogar noch einen Schritt weiter und überträgt den Bürger*innen die Möglichkeit, gegen den Willen der politischen Mehrheit im Gemeinderat eine Volksabstimmung zu erzwingen. Der Verfassungsgerichtshof (VfGH) sprach allerdings dem Gemeindevolk das Recht auf Volksgesetzgebung selbst in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde ab und ordnete dem Land Vorarlberg eine Aufhebung der entsprechenden Bestimmungen an (VfGH-Erkenntnis W III 2 2019, 6.10.2020). Ähnliche, laut Ansicht des VfGH dem Grundsatz der repräsentativen Demokratie widersprechende Bestimmungen finden sich im Burgenland und in der Steiermark.

Der Gemeinderat kann in allen Bundesländern Volksbefragungen anordnen, in manchen Bundesländern können dies auch der Bürgermeister beziehungsweise die Bürgermeisterin oder eine bestimmte Anzahl von Wahlberechtigten. Volksabstimmungen sind in Niederösterreich, Oberösterreich und Tirol nicht vorgesehen und können immer vom Gemeinderat beschlossen werden, seltener von dem Bürgermeister beziehungsweise von der Bürgermeisterin. Obwohl Gemeinden gerne als Schulen der Demokratie bezeichnet werden, finden die Instrumente der direkten Demokratie eher selten Anwendung. Eine zentrale Sammlung findet nicht statt, selbst einzelne Gemeinden können meist keine Auskunft über stattgefundene Initiativen, Befragungen oder Abstimmungen geben. Poier unternahm 2014 einen Versuch und stieß auf entsprechende Schwierigkeiten bei Dokumentation und Vergleichbarkeit von Beispielen direkter Demokratie auf Gemeindeebene. Dennoch steigt die Bedeutung seit den späten 1980er-Jahren, wobei sich nach Vorarlberg in der Steiermark, Kärnten und dem Burgenland die meisten Anwendungsfälle pro Gemeinde finden.

Andere Formen der Beteiligung finden sich im Rahmen der partizipativen Demokratie, wie sie zum Beispiel in der Vorarlberger Landesverfassung 2013 verankert wurde und dort in Form von Bürgerräten stattfindet. Grundprinzipien dieser Art der Beteiligung von Bürger*innen an politischen Entscheidungen sind die beratende Form und das Losverfahren bei der Auswahl der Teilnehmer*innen. Mithilfe von deliberativen Moderationsverfahren werden Bürger*innengutachten verfasst und als Vorschläge an die Politik übermittelt. Sie verpflichtet sich, diese nach Möglichkeit umzusetzen. Die

Letztentscheidung liegt allerdings bei den gewählten Mandatar*innen und nicht – wie bei Volksabstimmungen – beim Volk.

Zuvor verläuft der Bürgerrat in mehreren Stufen. Nach einem Beschluss des Gemeinderates werden zunächst zwölf bis 15 zufällig ausgewählte Personen eingeladen, bestimmte Themen und Fragestellungen zu diskutieren, Herausforderungen aus ihrer Sicht aufzuzeigen und Lösungsideen zu erarbeiten. Dieser Workshop wird mittels der Methode „Dynamic Facilitation“ moderiert, die vor allem die Selbstorganisation der Bürger*innen bei der Erarbeitung eines gemeinsamen abschließenden Statements unterstützen soll. Dieses wird zeitnah in einer öffentlichen Veranstaltung präsentiert und mit der interessierten Öffentlichkeit sowie Ansprechpersonen aus Verwaltung, Gemeinde, Politik und relevanten Institutionen diskutiert und weiterentwickelt. Abschließend setzen sich Vertreter*innen der Politik, Verwaltung und weiteren Stakeholder (Vereine, Interessensvertreter*innen) zusammen und planen gemeinsam die Umsetzung von einzelnen Vorschlägen. Letztlich erhalten die Teilnehmenden des Bürgerrates eine schriftliche Rückmeldung, wie die Ergebnisse verwertet werden. Auf diese Art und Weise wurden in Vorarlberg landesweit Themen wie Mobilität, Zuwanderung, Umgang mit Grund und Boden, Bildung, Klima oder gute Nachbarschaft behandelt. Neben der Beratungsleistung der Politik zu den verschiedenen Themen erhöhen Bürgerräte das Vertrauen in Politik, schaffen eine höhere Identifikation mit dem Umfeld und stärken zivilgesellschaftliches Engagement in Gemeinden.

3.2 Interkommunale Zusammenarbeit

Das Modell der Einheitsgemeinde teilt allen Gemeinden, unabhängig von ihrer Größe, Lage, Wirtschaftskraft oder Bevölkerungsstruktur dieselben Aufgaben zu. Zusätzlich stellen Gemeindebürger*innen stetig steigende Ansprüche. Dadurch geraten viele Gemeinden an den Rand ihrer Leistungsfähigkeit. Eine Lösung ist die Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ), bei der öffentlich erbrachte Leistungen zumindest einer weiteren Gemeinde dienen. Dabei können verschiedene Formen nach Intensität der Zusammenarbeit, Anzahl der gemeinsamen Aufgaben oder finanzieller Tragweite unterschieden werden. So besteht erstens die Möglichkeit der Koordination der Aufgabenerfüllung zwischen Gemeinden als selbstständigen Partnern. Zweitens gibt es das Contracting, bei dem ein Partner die Leistungen für die anderen erbringt. Drittens besteht die Möglichkeit einer Teil-Fusion mit der Zusammenlegung von Organisationsteilen. Viertens lässt sich auch ein besonderer (gemeinsamer) Träger gründen (Matschek 2021, 493).

Bei der Verwaltungsgemeinschaft bleiben die Gemeinden autonom, beschließen aber vertraglich, Verwaltungsaufgaben (z.B. Baurechtsangelegenheiten) gemeinsam zu erbrin-

gen. Ebenso wenig administrativen Aufwand bedeutet das Sitzgemeinde-Modell (eine Gemeinde erbringt Leistungen für andere Gemeinden), das inhaltlich flexibel angepasst werden kann. Nachteilig sind das beschränkte Mitsprache- und Kontrollrecht der angeschlossenen Gemeinden hinsichtlich Gewährleistungs- und Schadenersatzfragen beziehungsweise das erhöhte finanzielle Risiko der Sitzgemeinde, wenn Partner kurzfristig aussteigen. Eher schwerfällig ist die Erfüllung von Aufgaben durch gemeinsame Organe, Infrastruktur oder Eigentum, da alles gemeinsam entschieden werden muss.

Eine weitere Unterscheidung findet zwischen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Formen, jeweils mit oder ohne juristische Persönlichkeit statt. Öffentlich-rechtlich sind Gemeindeverbände (z.B. Abfallverband, Sozialhilfe- oder Schulverband), öffentlich-rechtliche Stiftungen oder Anstalten beziehungsweise Verwaltungsgemeinschaften. Privatrechtlich begründet sind Vereine, Genossenschaften, Kapitalgesellschaften wie AG oder GmbH (z.B. Verkehrsunternehmen, Versorgungsbetriebe, Stadtmarketing) oder eine Gesellschaft nach bürgerlichem Recht. Insgesamt stehen neben der nicht institutionalisierten, rechtlich unverbindlichen, informellen Zusammenarbeit durch gemeinsamen Erfahrungsaustausch, Interessens- und Arbeitsgemeinschaften, Runde Tische oder Bürgermeister*innenkonferenzen eine Vielzahl von Kooperationsformen zur Verfügung, wobei für hoheitliche Aufgaben ausschließlich administrativ komplexe öffentlich-rechtliche Kooperationsformen (Gemeindeverband, Verwaltungsgemeinschaft) in Betracht kommen (Matschek 2021, 506). Bei privatrechtlichen Formen sind Verwaltungsgrenzen und Finanzierungs- sowie Steuerfragen oft hinderlich.

Die Wahl der Rechtsform hängt immer vom Gegenstand und Zweck der Zusammenarbeit ab und obliegt den zuständigen Organen der Gemeinden. Der Erfolg hängt von einer Vielzahl von weiteren Faktoren ab: wechselseitiges Vertrauen und Offenheit aller Partner, positiver Kooperationssaldo für alle Beteiligten im Sinne einer Win-Win-Situation, ehrliche und häufige Kommunikation, Ähnlichkeit der Organisationskulturen, sich ergänzendes Wissen aller Partner, klare Vereinbarungen, Erhalt der Flexibilität, Kompetenz und Bereitschaft sowie Engagement aller Partner, aktive Unterstützung durch Politik- und Verwaltungsspitzen, Vernetzungs-, Infrastruktur-, Change-Management- und Konfliktmanagementkompetenz (Matschek 2021, 508).

Kooperationen sind nicht nur zwischen Gemeinden möglich, sondern auch zwischen öffentlichen Verwaltungen und privaten Wirtschaftssubjekten. Bei diesen Public-Private-Partnerships werden private Unternehmen auf vertraglicher Basis mit der Umsetzung öffentlicher Aufgaben betraut, wobei sich die Gemeinde bestimmte Kontroll-, Informations- und Entscheidungsrechte vorbehält. Dadurch sollen Ideen, Knowhow, Finanzierungsmöglichkeiten und Visionen aus dem öffentlichen und privatwirtschaftlichen Bereich verknüpft werden.

3.3 Vertretung Gemeindebund und Städtebund, EU

Der Österreichische Gemeindeverband und der Österreichische Städtebund vertreten laut Artikel 115 Absatz 3 B-VG (Novelle 1989) die Interessen der österreichischen Kommunen. Beide sind vereinsrechtlich organisiert. In den Landesverbänden des Gemeindebundes sind 2082 von 2093 österreichischen Gemeinden Mitglieder. Damit repräsentiert der Österreichische Gemeindebund zirka 70 Prozent der österreichischen Bevölkerung. Organe sind der Bundesvorstand, das Präsidium und die Fachausschüsse. Der*die Präsident*in wird für fünf Jahre gewählt, der*die Generalsekretär*in führt die laufenden Geschäfte.

Durch den Österreichischen Städtebund werden insgesamt 259 Städte und größere Gemeinden vertreten. Er wurde als Verein 1915 gegründet und hat heute neben Wien und den Landeshauptstädten praktisch alle Gemeinden mit über 10.000 Einwohner*innen als Mitglied. Die kleinste Mitgliedsgemeinde zählt knapp 1.000 Einwohner*innen. Das höchste Organ ist der Österreichische Städtetag, die laufenden Arbeiten leiten der Hauptausschuss sowie die Geschäftsleitung. Präsident*in des Österreichischen Städtebundes ist traditionsgemäß der*die Wiener Bürgermeister*in.

Unabhängig von ihrer Verankerung im B-VG 1989 sind beide Vertretungen seit 1954 an Gesetzesbegutachtungen beteiligt. Weiters haben sie das Recht, an den Finanzausgleichsverhandlungen teilzunehmen, und zahlreiche andere einfachgesetzlich geregelte Mitwirkungsmöglichkeiten auf Bundes- und auf Landesebene. Mehr Einfluss hat die kommunale Ebene aber über ihre Vertreter*innen in den politischen Parteien. So sind zahlreiche Landtagsabgeordnete auch Bürgermeister*innen oder Gemeinderäte beziehungsweise halten umgekehrt Gemeindepolitiker*innen oft engen Kontakt mit Vertreter*innen von Regierungen und Spitzenbeamten*innen. „Diese informellen Formen der Interessensvertretung sind nicht zu unterschätzen, denn auch in Österreich ist nicht davon auszugehen, dass alle Vertreter und Mitarbeiter des Bundes fundierte Kenntnisse über Kompetenzen und Aufgabenbesorgung der kommunalen Ebene aufweisen“ (Fraiß 2021, 109).

In Bezug auf die Europapolitik gibt Artikel 23d Absatz 1 B-VG vor, dass der Bund unverzüglich über alle Vorhaben, die den selbstständigen Wirkungsbereich der Gemeinden berühren oder sonst für sie von Interesse sein könnten, zu unterrichten hat und die Interessen der Gemeinden in diesen Fällen ebenfalls vom Städte- und Gemeindebund vertreten werden. Von Vergabewesen über Umwelt- und Klimapolitik bis zu Subventionierung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse sind viele Aufgaben der Gemeinde von der EU-Gesetzgebung beeinflusst. Daher betreiben beide Kommunalverbände Büros in Brüssel und werden drei von zwölf Mitgliedern im Ausschuss der Regionen, einem beratenden Organ der Europäischen Union, auf Vorschlag des Gemeinde- und Städtebundes entsandt.

Gemeinden kooperieren auch international, zum Beispiel im Rat der Gemeinden und Regionen Europas oder im Internationalen Gemeindeverband (IULA International Union of Local Authorities) sowie im Kongress der Gemeinden und Regionen Europas im Europarat.

4. Einordnung des österreichischen Falles

Neun Gemeindeordnungen plus eigene Stadtrechte neben den unterschiedlichsten Rahmenbedingungen in den Gemeinden machen vergleichende Kommunalforschung zu einer komplexen Herausforderung. International steht dabei vor allem der Grad der lokalen Autonomie im Mittelpunkt. So misst der „Local Autonomy Index“ (LAI) im Auftrag der Europäischen Kommission in 39 europäischen Ländern den Grad der Selbstbestimmung von Gemeinden anhand von Experteninterviews (Ladner 2016). Trotz der Schwierigkeiten, spezifische Konzepte auf verschiedene Länder zu übertragen, stellen elf Messgrößen in sieben Dimensionen zusammengefasst einen Vergleich der Länder sowie deren Entwicklung zwischen 1990 und 2014 dar. Die Daten zeigen eine Zunahme der lokalen Autonomie, insbesondere in den neuen mittel- und osteuropäischen Ländern, bei gleichzeitigem Rückgang der Anzahl an Gemeinden von rund 120.000 (1990) auf 106.500 (2014). Länder mit einem besonders hohen Grad an lokaler Autonomie sind die Schweiz, die nordischen Länder, Deutschland, Polen, Liechtenstein und Frankreich. Österreich befindet sich hinter Italien und Serbien auf Platz 13. Dahinter folgen im Mittelfeld Tschechien, Portugal, Litauen, Bulgarien, Estland und Luxemburg. Eine nur schwach ausgeprägte lokale Autonomie weisen Zypern, Türkei, Malta, Moldawien, Georgien, Irland, Großbritannien, Ungarn und Slowenien auf.

Dieses Ranking basiert auf der Bewertung von Expert*innen zu Fragen der formalen Autonomie (selbstständige Aufgabenauswahl), des Umfangs der von Gemeinden wahrgenommenen Aufgaben, des effektiven politischen Ermessensspielraums (tatsächliche Entscheidungskompetenz der Gemeinden im Hinblick auf die wahrgenommenen Aufgaben), der fiskalischen Autonomie, des Finanztransfersystems (Anteil nicht weisungsgebundener finanzieller Transfers an den gesamten Zuweisungen), der finanziellen Eigenständigkeit, Kreditautonomie, Organisationsautonomie, Bestandsgarantie, Verwaltungsaufsicht und Einbindung bei Entscheidungen höherer Politikebenen. Einerseits wird damit das Verhältnis zu höheren Entscheidungsebenen dargestellt, andererseits die Organisation von Gemeinden bei der Bewältigung ihrer täglichen Aufgaben.

Jedenfalls steht die lokale Autonomie immer in Zusammenhang mit der rechtlichen Stellung der Gemeinden im Staat, mit den Möglichkeiten, sich selbstständig zu organisieren (Selbstverwaltung), mit den von Gemeinden erbrachten Aufgaben und Dienstleistungen (Funktionen) sowie ihren Möglichkeiten zu entscheiden, welche Leistungen

sie wie erbringen, mit den finanziellen Mitteln, über die sie selbstständig verfügen, ihrer relativen Unabhängigkeit von der Kontrolle und Einflussnahme von übergeordneten Regierungen und mit ihren Möglichkeiten, Entscheidungen auf höherer Ebene zu beeinflussen (Ladner 2016, 64 f.).

Österreich wird mit den anderen kontinentaleuropäisch-föderalen Staaten Deutschland, Schweiz und Liechtenstein in einer Gruppe zusammengefasst, die sich durch folgende Merkmale auszeichnet: Alle Werte blieben im untersuchten Zeitraum stabil. Kommunen genießen einen starken Rechtsstatus und eine klar definierte institutionelle Position in den vertikalen Beziehungen zwischen den verschiedenen Regierungsebenen. Die Zusammenarbeit ist durch Kooperation geprägt. Durch die Steuerautonomie der Gemeinden hebt sich die Schweiz allerdings von den anderen Ländern deutlich ab.

Eine deutsche Studie beschäftigte sich 2020 ebenfalls mit der kommunalen Handlungsfähigkeit im europäischen Vergleich (Kuhlmann et al. 2020). Hier sind die Vergleichsdimensionen ähnlich und zum Teil aufbauend auf der zuvor genannten Studie der Europäischen Kommission. Untersucht wurden: Erstens die kommunale Autonomie, das heißt die Handlungs- und Gestaltungsfreiheit von Kommunen, über lokale Politik und Leistungserbringung zu entscheiden und diese zu vollziehen. Zweitens das funktionale Profil, das heißt Umfang und Wichtigkeit der Kompetenzen, die von den lokalen Gebietskörperschaften wahrgenommen werden und das zugrunde liegende Konzept von Gemeinwohlorientierung und Daseinsvorsorge. Drittens die Stellung der Kommunen im Mehrebenensystem und Funktionsteilung zwischen Kommunen und Staat sowie Aspekte der staatlichen Aufsicht, Kontrolle und Intervention sowie der lokal-dezentralen Zugänge zu übergeordneten Ebenen. Viertens das territoriale Profil, das heißt gebietlicher Zuschnitt und damit territoriale Lebensfähigkeit der Gemeindeebene. Fünftens das politische Profil, das heißt Ausgestaltung der lokalen Demokratie (repräsentativ vs. direktdemokratisch), horizontale Machtbeziehungen beziehungsweise insbesondere Verhältnis zwischen Rat und lokaler Exekutive (monistisch vs. dualistisch) und Wahlmodus des Verwaltungsoberhauptes (direkt vs. indirekt) (Kuhlmann et al. 2020, 14).

Österreich findet sich in dieser Untersuchung mit Deutschland und der Schweiz ebenfalls in der Gruppe der kontinentaleuropäisch-föderalen Länder. Diese zeichnen sich laut Kuhlmann durch eine verfassungsmäßige Absicherung kommunaler Selbstverwaltung einschließlich einer rechtlich verbrieften Allzuständigkeit aus. Hinzu kommen ein breites Aufgabenprofil durch das Subsidiaritätsprinzip, eine starke politisch-demokratische Legitimation durch Direktwahlen und Bürgerbeteiligung. Als Defizite weist Kuhlmann die schwache finanzielle Autonomie der Kommunen und die vielen von höheren Ebenen vorgeschriebenen Aufgaben aus, die sie als Tendenz zur „Verstaatlichung der Kommunen“ (Kuhlmann 2020, 14) bezeichnet.

5. Herausforderungen für die Zukunft

Gesellschaftliche Megatrends wirken bis in die unterste Ebene der Politik und Verwaltung. Der demografische Wandel sowie internationale wie nationale Migration erzeugen Wachstums- und Ballungsräume versus sich entleerende ländliche Gebiete. Trotz der unterschiedlichen Entwicklung haben beide mit Problemen zu kämpfen. Erstere können immer schwerer leistbares Wohnen zur Verfügung stellen. Bodenknappheit und zunehmender Verkehr senken die Lebensqualität. Im ländlichen Raum hingegen verschwinden Arbeitsplätze und Infrastruktur (Nahversorgung, Freizeiteinrichtungen, Dienstleistungsangebote) und gefährden somit die wirtschaftliche Lebensfähigkeit der Gemeinde. Die Digitalisierung könnte mit neuen Lebens- und Arbeitswelten dem entgegenwirken, doch neue Geschlechterrollen und das Älterwerden der Bevölkerung stellen Gemeinden von der Kinderbetreuung bis zur Pflege vor neue Herausforderungen.

Das im Gegensatz zum allgemeinen Trend gestiegene Vertrauen in Bürgermeister*innen während der COVID-19-Pandemie zeigt ihre Fähigkeit als Krisenmanager (OÖGZ 2022), die sie bereits 2015 bei der Integration von Asylsuchenden bewiesen haben. Die Bevölkerung ist ein hohes Niveau der kommunalen Daseinsvorsorge gewohnt, allerdings sinkt die Bereitschaft, sich aktiv in der Gemeinschaft einzubringen. Dies merken nicht nur Vereine, sondern auch Parteien und Bürger*innenlisten, denen es immer schwerer fällt, ausreichend Kandidat*innen für Mandate und Funktionen zu finden. Kommunalpolitisches Engagement macht zwar wegen des direkten Kontakts mit der Bevölkerung, der Möglichkeit zu gestalten sowie der abwechslungsreichen Tätigkeit Freude. Gleichzeitig sorgen sich Gemeindepolitiker*innen um den schrumpfenden Handlungsspielraum aufgrund der schlechten finanziellen Situation vieler Gemeinden, der zunehmenden Bürokratisierung sowie den von Bund und Ländern zugeteilten Aufgaben und des steigenden rechtlichen Risikos für sie persönlich.

Aufgrund der angespannten Finanzlage in vielen Gemeinden werden Formen der Interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) zukünftig eine wichtigere Rolle spielen – zur Sicherung einer effektiven und effizienten Leistungserbringung und zum Erhalt der Gemeinde an sich. Viele Aufgaben, etwa im Bildungsbereich oder in der Pflege, werden ohnehin schon übergreifend wahrgenommen beziehungsweise müssen verstärkt in ihren Auswirkungen auf die Region begriffen werden, vor allem bei Raumordnung, Standortentwicklung oder Umwelt- und Klimapolitik. Durch erfolgreiche Pilotprojekte und mehr Anreize zur Kooperation könnte dem manchmal noch dominierenden Kirchturmdenken in den Grenzen der eigenen Gemeinde entgegengewirkt werden. Dazu braucht es die stärkere Verankerung von Kooperation (ebenso zwischen Verwaltung und Privatwirtschaft, zwischen Politik und Bürger*innen oder innerhalb der Bevölkerung) als Voraussetzung von Förderzusagen beziehungsweise sollte auch im Steuerrecht und Finanzausgleich IKZ eine höhere Berücksichtigung finden.

Die größte Herausforderung ist die Rückgewinnung des Vertrauens in die Politik, die Demokratie und das politische System. Dabei können Kommunalpolitiker*innen mit ihrer Sonderstellung als besondere Vertrauensträger*innen eine tragende Rolle übernehmen. Sie sind direkte Ansprechpartner*innen vor Ort und können als Vorbilder die politische Kultur in der Gemeinde prägen. Aus Sicht der Bevölkerung sind Gemeinden jener Ort, an dem sie gemeinsam ihr Zusammenleben gestalten und wo politisches Engagement direkt wirksam wird.

Literatur

- Anderwald, Karl (2021). Gemeindepolitik in Österreich, in: Kathrin Stainer-Hämmerle/Florian Oppitz (Hrsg.): Handbuch Gemeindepolitik, Wien, S. 3–25.
- Bauer, Günter/Pasterniak, Angelika/Winkler, Kathrin (2021). Der Kommunalhaushalt, in: Kathrin Stainer-Hämmerle/Florian Oppitz (Hrsg.): Handbuch Gemeindepolitik, Wien, S. 167–189.
- Biwald, Peter/Karoline Mitterer (2021). Die Rolle der Gemeinden im Finanzausgleich, in: Kathrin Stainer-Hämmerle/Florian Oppitz (Hrsg.): Handbuch Gemeindepolitik, Wien, S. 191–223.
- Fraiß, Daniela (2021). Interessensvertretung im Mehrebenensystem, in: Kathrin Stainer-Hämmerle/Florian Oppitz (Hrsg.): Handbuch Gemeindepolitik, Wien, S. 105–123.
- Kuhlmann, Sabine/Heuberger, Moritz/Dumas, Benoît P. (2020). Kommunale Handlungsfähigkeit im europäischen Vergleich. Autonomie, Aufgaben und Reformen, Dortmund, www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2020/handlungsfahigkeit-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (31.12.2020).
- Ladner, Andreas/Keuffer, Nicolas/Baldersheim, Harald (2016). Self-rule Index for Local Authorities, Final Report Tender No 2014CE16BAT031, Luxemburg, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2015/self-rule-index-for-local-authorities-release-1-0 (31.12.2016).
- Lukoschat, Helga/Jana Belschner (2014). Frauen führen Kommunen. Eine Untersuchung zu Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern in Ost und West, Berlin.
- Matschek, Markus (2021). Interkommunale Zusammenarbeit. Organisationsformen und Erfolgsfaktoren, in: Kathrin Stainer-Hämmerle/Florian Oppitz (Hrsg.): Handbuch Gemeindepolitik, Wien, S. 491–515.
- Neuhofer, Hans (1998). Gemeinderecht, Wien.
- OÖGZ (2022). Zwei Drittel der Österreicher vertrauen ihren Bürgermeistern, OÖ Gemeindezeitung 02, 20–22.
- Pallauf, Sonja (2013). Gemeindefusionen im Land Salzburg – historisch betrachtet. Ein Überblick, in: Gesellschaft für Salzburger Landeskunde (Hrsg.): Mitt(h)eilun-

- gen der Gesellschaft für Salzburger Landeskunde, S. 139–149, www.zobodat.at/pdf/MGSL_153_0139-0149.pdf (31.12.2013).
- Perlot, Flooh (2020). Direkte Demokratie in den Gemeinden, kommunal.at/direkte-demokratie-den-gemeinden (31.12.2020).
- Pitlik, Hans/Klaus Wirth (2012). Gemeindestrukturen und Gemeindekooperation, WIFO Monatsberichte 12, 57–967, www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=46045&mime_type=application/pdf (31.12.2012).
- Poier, Klaus (2014). Empirische und rechtspolitische Aspekte direkter Demokratie auf kommunaler Ebene, in: Kommunalwissenschaftliche Gesellschaft (Hrsg.): Direkte Demokratie und Partizipation in den österreichischen Gemeinden. Symposium am 5. November 2014, http://www.gemeindebund.at/website2020/wp-content/uploads/2020/07/RFG_4-2015-Direkte-Demokratie-und-Partizipation-in-den-oesterreichischen-Gemeinden.pdf (31.12.2014).
- Stainer-Hämmerle, Kathrin (2021). Kommunalwahlen in den Bundesländern, in: Kathrin Stainer-Hämmerle/Florian Oppitz (Hrsg.): Handbuch Gemeindepolitik, Wien, S. 27–73.
- Statistik Austria (2020). Gebärungsübersichten, Wien, www.statistik.at/web_de/services/publikationen/19/index.html?includePage=detailedView&sectionName=%C3%96ffentliche+Finanzen%2C+Steuern&pubId=466 (31.12.2020).
- Weber, Karl (2021). Die Verantwortlichkeit und Haftung der Bürgermeister, in: Kathrin Stainer-Hämmerle/Florian Oppitz (Hrsg.): Handbuch Gemeindepolitik, Wien, S. 225–243.

Tipps

- Österreichischer Gemeindebund (2022). <https://gemeindebund.at/> (16.08.2022).
- Österreichischer Städtebund (2022). <https://www.staedtebund.gv.at/> (16.08.2022).
- KDZ - Zentrum für Verwaltungsforschung (2022). <https://www.kdz.eu/de> (16.08.2022).

Übungsfragen

- Es gibt unterschiedliche Typen von Gemeinden wie Ortsgemeinden, Marktgemeinden, Städte, Statutarstädte und Landeshauptstädte. Worin besteht der Unterschied zwischen diesen Gemeinden?
- Die Aufgaben von Gemeinden lassen sich in einen eigenständigen und in einen

übertragenen Wirkungsbereich einteilen. Nennen Sie Beispiele für diese Bereiche und erläutern Sie, wer jeweils entscheiden darf?

- Welche Rechte stehen Gemeinden zu, wenn sie im Rahmen der privatwirtschaftlichen Verwaltung tätig sind?
- Welche Aufgaben hat der Gemeindevorstand und wie nennt sich dieses Organ in Statutarstädten?
- Wo sind Instrumente der direkten Demokratie auf Gemeindeebene geregelt? Welche Bestimmung hob der Verfassungsgerichtshof auf und wie begründete er dies?
- Mit welchen Maßnahmen könnte der Frauenanteil im Bürgermeisteramt erhöht werden?
- Gibt es eine ideale Gemeindegröße und welche Gründe sprechen für bzw. gegen Gemeindezusammenlegungen?
- Wie lassen sich Formen der Interkommunalen Zusammenarbeit unterscheiden?
- Welche Vereine haben Gemeinden gegründet, um gemeinsam ihre Interessen zu vertreten und wie werden ihre Präsidenten gewählt?
- Im internationalen Vergleich wird Österreich zu den kontinentaleuropäisch-föderalen Staaten gezählt. Welche anderen Länder gehören zu dieser Gruppe und welche Gemeinsamkeiten weisen sie auf?

Der*die Bundespräsident*in

Ludger Helms / Philipp Umek

Zusammenfassung

- ✓ Der*die Bundespräsident*in ist das Staatsoberhaupt der Republik.
- ✓ Das Amt wird durch eine Direktwahl bestellt, wahlberechtigt sind alle Staatsbürger*innen ab dem vollendeten 16. Lebensjahr. Passiv wählbar sind Kandidat*innen ab dem vollendeten 35. Lebensjahr.
- ✓ Die Amtsdauer beträgt sechs Jahre mit der Möglichkeit einer einmaligen Wiederwahl für die unmittelbar folgende Funktionsperiode. Amtssitz ist die Wiener Hofburg.
- ✓ Auf der Ebene der Formalverfassung entspricht Österreich dem semipräsidentiellen Regime-typ; die Praxis ist jedoch eindeutig geprägt von einer parlamentarischen Regierungsweise.
- ✓ Die österreichische Bundespräsidentschaft ist charakterisiert durch die gelebte Praxis des „Rollenverzichts“ und einen quasi-sakralen Status des Amtes.
- ✓ Der*die Bundespräsident*in ernennt den*die Bundeskanzler*in und auf dessen*deren Vorschlag die Bundesregierung. Ebenso können der Nationalrat oder die Landtage durch das Staatsoberhaupt aufgelöst werden.
- ✓ Zentrale Aufgabe ist die Repräsentation – der*die Bundespräsident*in personalisiert die Republik als Ganzes und vertritt sie im Ausland.
- ✓ Der lange und nervenaufreibende Wahlkampf 2016 zeitigte große Veränderungen, insofern als die Kandidaten von SPÖ und ÖVP bereits im ersten Wahlgang ausschieden und sich Alexander Van der Bellen (GRÜNE) schlussendlich gegen Norbert Hofer (FPÖ) durchsetzen konnte. Gemessen an den außergewöhnlichen Umständen der Wahl Van der Bel-lens ist jedoch auch seine Amtsführung durch eine Politik der ruhigen Hand charakteri-siert.

1. Einleitung

Der*die Bundespräsident*in ist das Staatsoberhaupt der Republik Österreich. Die aller-meisten demokratischen Systeme kennen ein Staatsoberhaupt. In dieser Hinsicht bildet die Schweiz, die darauf zugunsten des Prinzips einer Direktorialregierung (mit einem turnusmäßigen Wechsel der sieben Bundesrät*innen in der Funktion des*der Bundes-präsidenten*Bundespräsidentin) bewusst verzichtet, die große Ausnahme in Europa.

Ein zentraler Unterschied zwischen den Staatsoberhäuptern demokratischer Systeme der Gegenwart betrifft die Frage, ob diese demokratisch gewählt sind oder nicht. Vor allem in Ländern, in denen sich der historische Übergang der vordemokratischen Epoche in das Zeitalter der Demokratie auf evolutionäre Weise vollzog (z.B. Vereinigtes Königreich, Niederlande oder Schweden), aber auch in einigen Ländern mit gebrochener demokratischer Regimegeschichte (z.B. Spanien), gibt es häufig noch Erbmonarch*innen an der Spitze der Staatsorganisation. Sie wurden im Zuge der Konstitutionalisierung und Demokratisierung von Herrschaft freilich längst politisch mehr oder weniger vollständig entmachtet und erfüllen heute vor allem symbolische und prozedurale Funktionen. Auf der anderen Seite stehen die republikanischen Staatsoberhäupter, die durch demokratische Wahlen in ihr Amt gelangen. Dabei sind längst nicht alle dieser republikanischen Staatsoberhäupter direkt gewählt wie die österreichischen Bundespräsident*innen, welche gemäß Artikel 60 B-VG jeweils auf sechs Jahre, mit der Möglichkeit einer einmaligen Wiederwahl für die unmittelbar anschließende Funktionsperiode, durch Volkswahl bestimmt werden. In fast allen der österreichischen Nachbarländer, in Deutschland, Italien und Ungarn, wählen hingegen parlamentarische Versammlungen den*die Präsidenten*Präsidentin.

Definition

Der*die Bundespräsident*in ist das direkt gewählte Staatsoberhaupt der Republik. Zentrale Aufgaben sind die Repräsentation und die Ernennung der Regierungsglieder. Die lebende Verfassung ist durch einen, gemessen am verfassungsrechtlichen Handlungspotenzial des Staatsoberhauptes, weitgehenden „Rollenverzicht“ gekennzeichnet.

Die Alternative zwischen parlamentarischer und Volkswahl des*der Präsidenten*Präsidentin hat in der politikwissenschaftlichen Regierungslehre zu der Unterscheidung zwischen parlamentarischen Systemen (mit nicht-direkt gewähltem Staatsoberhaupt) und semi-präsidentiellen Systemen (mit parlamentarischer Verantwortlichkeit der Regierung, aber direkter Wahl des Staatsoberhauptes) geführt; beide sind zu unterscheiden vom präsidentiellen Regierungssystem (mit Direktwahl des*der Präsidenten*Präsidentin und strikter Gewaltentrennung zwischen Exekutive und Legislative; Helms 2016). Dass mit Blick auf die Verfassungspraxis unterschiedlicher Länder auch auf dieser Basis nicht immer verlässliche Aussagen möglich sind, zeigt gerade der österreichische Fall, der in dieser Hinsicht international zu den großen Ausnahmen formal semi-präsidentieller Systeme gezählt wird, wie in Abschnitt 4. dieses Beitrags eingehender darzulegen ist.

Die institutionelle beziehungsweise verfassungsrechtliche Grundkonstellation unterschiedlicher demokratischer Systeme hat auch den Stellenwert des Staatsoberhauptes als

Gegenstand politikwissenschaftlicher Forschung geprägt. In vielen präsidentiellen Systemen, in denen direkt gewählte Präsident*innen nicht nur Staatsoberhaupt, sondern zugleich Regierungschef*in sind (sog. „executive presidents“, Elgie 2015), gibt es eine regelrechte Spezialdisziplin mit dem Titel „Presidential Studies“ (so auch der Titel einer bedeutenden US-amerikanischen Fachzeitschrift). Ähnliches gilt für die semi-präsidentiellen Systeme, die angesichts ihrer Vielzahl einen besonders ergiebigen Gegenstand ländervergleichender Forschung darstellen (Brunclík 2020; Carrier 2016; Elgie 2011; Elgie/Moestrup 2007 & 2016; Graça Feijó 2021; Raunio/Sedelius 2019).

Ein wichtiges Untergebiet dieses Forschungsbereichs, auf dem in der jüngeren Vergangenheit beträchtliche Fortschritte erzielt wurden, widmet sich der systematischen Bestimmung und Indizierung von „presidential power“. Dabei liegt der Schwerpunkt zumeist auf den institutionellen Amtsgewalten des Staatsoberhauptes (Doyle/Elgie 2014; Doyle 2020; Lowande/Shipan 2021), wobei freilich längst erkannt wurde, dass die tatsächliche Macht in hohem Maße vom strategischen Einsatz der verfügbaren Instrumente abhängig ist (Cameron 2000). Einige der jüngsten Arbeiten auf diesem Gebiet waren explizit darum bemüht, der informellen Dimension präsidentieller Macht in konzeptueller Hinsicht Herr zu werden und Kategorien zu erschaffen, die einer regimeübergreifenden Analyse zuträglich sind (Grimaldi 2021).

Die zugrunde liegende Ausgangsvermutung, dass vor allem Präsident*innen präsidentieller Systeme potenziell über sehr weitreichende Macht verfügen, hat in den betreffenden Ländern schon früh die Entstehung von Ansätzen befördert, die die persönlichen Führungsstile (Hargrove 1993; Sinclair 1993; Greenstein 2009) ins Zentrum rückten. Die Präsident*innen dieser Systeme haben einen festen Platz auch in der spezielleren Disziplin der Politischen Psychologie inne (Alexander/Alexander 1981; Araya 2021) – zurecht, da ihre persönlichen Eigenschaften und Ressourcen nicht nur das Innenleben ihrer jeweiligen Administration, sondern zugleich die Politik ihrer Länder nachhaltig prägen.

Auf diese Idee würde man im österreichischen Kontext kaum verfallen. Das wichtigste und machtvollste politische Amt ist zweifelsfrei, und von Beginn der Zweiten Republik an, der*die Bundeskanzler*in, nicht der*die Bundespräsident*in (Müller 1992; Pallaver 2005).¹ So ist es auch kein bloßer Zufall, dass die Bundespräsident*innen in

1 Und selbst der Einfluss der österreichischen Bundeskanzler*innen beziehungsweise deren Persönlichkeit auf die Regierung und die Regierungspolitik insgesamt ist angesichts der begrenzten institutionellen Ressourcen des*der Regierungschefs*Regierungschefin und den Wirkungen des vorherrschenden politischen Kontexts beschränkter als in manchen anderen Systemen. Gemäß einer jüngeren vergleichenden Studie liegt der „score“ für die politisch-institutionelle Macht österreichischer Kanzler*innen im 21. Jahrhundert bei vier von sieben möglichen Punkten (Bergman et al. 2021, 687–691).

diesem Band mit editorischer Intuition den Institutionen, statt den Akteur*innen zugeordnet werden. Dies verweist nicht nur auf das – trotz der beträchtlichen Unterschiede im Persönlichkeitsprofil der bisherigen Amtsinhaber – alles in allem betont dezente Handeln sämtlicher bisheriger Präsidenten. Ein solches Verständnis steht im Einklang mit der verbreiteten gesellschaftlichen Wahrnehmung, dass Präsident*innen der Zweiten Republik auch im Sinne ihrer Beständigkeit, Ehrwürdigkeit und der hohen Erwartungssicherheit ihrer Handlungen gleichsam eine Institution bildeten. Nicht zuletzt im Umfeld der Regierungskrise 2019 wurde diese Qualität des Bundespräsidenten als Fels in der Brandung in besonderer Weise greifbar (Jenny 2020). Auch die in der jüngsten Vergangenheit exorbitant hohe personelle Wechselfrequenz im Bundeskanzleramt – nicht weniger als sechs Kanzler*innen zwischen 2016 und Ende 2021 – hat den relativen Status des*der Bundespräsidenten*Bundespräsidentin sukzessive erhöht.

Dabei hatten die heftigen politischen Auseinandersetzungen über die Nachfolge Bundespräsident Fischers das Amt bereits einige Jahre zuvor ihres friedlichen Schattendaseins beraubt. Dass dieser signifikante Aufschwung medialer und gesellschaftlicher Aufmerksamkeit gegenüber dem Amt und seiner politisch-institutionellen Zukunft bislang praktisch keinen Niederschlag in der politikwissenschaftlichen Literatur gefunden hat, gehört gewiss zu den bemerkenswerten Aspekten des Gegenstands. Eine *Google-Scholar*-Recherche zum Begriff „Austrian presidency“ beispielsweise erbringt mehrere Beiträge zu den österreichischen EU-Ratspräsidentschaften der vergangenen Jahre, aber keinen einzigen über die bisherigen Bundespräsidentschaften. Dies bleibt bemerkenswert, auch wenn man berücksichtigt, dass seitens der österreichischen Politikwissenschaft viele potenziell erforschungswürdige Aspekte des öffentlichen Lebens aufgrund der beschränkten Ressourcen keine angemessene Aufarbeitung erfahren und die attestierte Forschungslücke gewiss nicht Ausdruck einer gezielten, spezieller motivierten Ignoranz ist.

2. Gegenwärtige Situation

Der*die Bundespräsident*in wird seit 1951 entsprechend den Prinzipien des allgemeinen, gleichen, geheimen, freien und persönlichen Wahlrechts direkt gewählt (Art 60 B-VG). Die aktuelle Fassung des Bundespräsidentenwahlgesetzes von 1971 (BPräsWG)² sieht dabei vor, dass alle Bürger*innen mit aktivem Wahlrecht für Nationalratswahlen auch an Bundespräsidentschaftswahlen teilnehmen können. Dies umfasst seit der Bundespräsidentschaftswahl 2010 alle österreichischen Staatsbürger*innen, die mit dem

2 <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000494> (31.03.2022).

Tag der Wahl das 16. Lebensjahr vollendet haben und nicht gerichtlich vom Wahlrecht ausgeschlossen wurden. Eine Wahlpflicht, von den Bundesländern in der Vergangenheit unterschiedlich gehandhabt, besteht seit 2010 nirgends mehr.³ Das passive Wahlrecht darf für sich in Anspruch nehmen, wer „zum Nationalrat wählbar ist und am Tag der Wahl das 35. Lebensjahr vollendet hat“ (§ 6 Abs 1 ebd.) und der weisungsfreien Bundeswahlbehörde im Innenministerium mindestens 6000 Unterstützungsunterschriften vorlegen kann.⁴ Die Wahl selbst findet – wie in Österreich auch bei anderen Wahlen üblich – an einem Sonntag statt, darf aber nicht zeitgleich mit anderen Wahlen oder einer Volksabstimmung zu liegen kommen. Neben den Bürgermeister*innen-Direktwahlen in sechs der neun Bundesländer ist die Bundespräsidentenschaftswahl die einzige Personenwahl und wird als absolute Mehrheitswahl („Two-Round System“, IDEA 2002, 42) ausgestaltet. Kann keine der antretenden Personen eine absolute Mehrheit im ersten Wahlgang auf sich vereinen, entscheidet eine Stichwahl (engere Wahl) zwischen den zwei stimmenstärksten Kandidat*innen der ersten Runde. Sollte nur eine Person kandidieren, was bislang allerdings noch niemals vorgekommen ist, wäre die Wahl in Form einer Abstimmung abzuhalten (siehe dazu Perlot/Filzmaier in diesem Band).

Der Amtssitz befindet sich im Leopoldinischen Trakt der Hofburg in Wien. Die Amtsdauer beträgt sechs Jahre mit der Möglichkeit einer einmaligen Wiederwahl. Daraus ergibt sich eine maximale Amtsdauer von zwölf Jahren in einem Stück. Die Amtsstellung gilt auch dann als dauernd erledigt (Art 64 B-VG), sollte sich die Amtseinführung der Nachfolge, wie im Falle der zahlreichen Malversationen im Wahlkampf 2016, verzögern (siehe dazu Box Anschauliches). Interimistisch übernehmen in einem solchen Fall die drei Präsident*innen des Nationalrats als Kollegialorgan die Rolle des*der Bundespräsidenten*Bundespräsidentin. Dies führte im Jahre 2016 zu der obskuren Situation, dass der unterlegene Kandidat Norbert Hofer qua seines Amtes als dritter Nationalratspräsident während der späten Phase des sich hinauszögernden Wahlkampfes zur Gänze, allerdings „ex lege“ (ohne eigene Angelobung), auch mit den Amtsgeschäften des*der Bundespräsidenten*Bundespräsidentin betraut war.⁵ Bei kurzen Verhinderun-

3 Auf Bundesebene wurde die Wahlpflicht bereits in den frühen 1980er-Jahren aufgegeben. In den vier Bundesländern, in denen eine Wahlpflicht landesgesetzlich normiert wurde (Kärnten, Steiermark, Tirol und Vorarlberg), kam es zwischen 1993 und 2004 zur Abschaffung dieser Regel, zuletzt in Tirol durch eine Entscheidung des Tiroler Landtages im Juli 2004, so dass die Bundespräsidentenwahl 2010 zur landesweit ersten komplett ohne Wahlpflicht wurde.

4 Vor 1998 konnten diese auch durch fünf Unterschriften von Nationalratsabgeordneten substituiert werden.

5 Die Wahrnehmung der Vertretungsfunktion durch die Nationalratspräsident*innen markierte indes kein absolutes Novum in der Geschichte des Amtes. Eine Übernahme der Funktionen des Bundespräsidenten durch das dreiköpfige Nationalratspräsidium war bereits nach dem Tod von Franz Jonas (1974) und Thomas Klestil (2004) notwendig geworden.

gen des*der Präsidenten*Präsidentin bis zu 20 Tagen, gehen die Funktionen zunächst auf den*die Bundeskanzler*in über.

Während seiner Amtszeit genießt der*die Bundespräsident*in Immunität vor juristischer oder behördlicher Verfolgung. Diese kann nur durch die Bundesversammlung (dem gemeinsamen Gremium aus Nationalrat und Bundesrat) aufgehoben werden. Gemäß der rechtlichen Verantwortlichkeit kann der*die Amtsinhaber*in wegen Verletzung der Bundesverfassung vor dem Verfassungsgerichtshof angeklagt werden. Noch höhere Hürden gelten für die politische Verantwortlichkeit (Art 68 B-VG), was die Absetzung amtierender Bundespräsident*innen nur sehr schwer möglich und für den Nationalrat äußerst riskant macht. Mit den gleichen Quoren wie für Gesetzesbeschlüsse im Verfassungsrang (Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Abgeordneten und einer Zweidrittelmehrheit) ist die Bundesversammlung einzuberufen, welche über die Abhaltung einer Volksabstimmung über die Absetzung zu entscheiden hat. Gewinnt der*die Amtsinhaber*in eine anberaumte Volksabstimmung, wird in dessen Folge der Nationalrat aufgelöst und der*die Bundespräsident*in gilt als neu gewählt. Die maximale Amtszeit von zwölf Jahren verlängert sich dadurch jedoch nicht. Dieses Verfahren käme im Kern einem politischen Machtkampf zwischen Parlament und Bundespräsident*in gleich, entschieden durch die Gunst der Wähler*innen. Ungeklärt bleibt, ob und unter welchen Umständen im Zuge eines solchen politischen Kräftemessens ein Rücktritt oder freiwilliger Amtsverzicht des*der Bundespräsidenten*Bundespräsidentin möglich wäre. Weder die Bundesverfassung noch die politische Praxis bieten dazu irgendwelche Anhaltspunkte.

Auch die alltäglichste und politisch zugleich wichtigste Funktion des Amtes – die Repräsentation – findet sich in keiner gesetzlichen beziehungsweise verfassungsrechtlichen Regelung wieder. Der*die Bundespräsident*in „personalisiert die Republik als Ganzes“ (Welan 1986, 29), im Inland genauso wie in der Vertretung „nach außen“ (Art 65 B-VG). Bei der Repräsentation nach innen geht es dabei nicht zuletzt um einen zentralen Beitrag zur politisch-gesellschaftlichen Integration des Gemeinwesens. Als rechtlich komplexer und politisch umstrittener erwies sich die Frage der Repräsentation nach außen. Mit dem Beitritt zur Europäischen Union 1995 nahm Bundespräsident Thomas Klestil zunächst für sich in Anspruch, die Republik im Europäischen Rat der Staats- und Regierungschefs zu vertreten. Bundeskanzler Franz Vranitzky stellte sich dieser ungewöhnlich großzügigen Amtsauslegung entschieden entgegen und behauptete sein Vorrecht.⁶ Grundsätzlich bedürfen alle Akte des*der Bundespräsidenten*Bun-

6 Dieses Vorrecht speist sich jedoch insbesondere aus der etablierten Rollenteilung zwischen Bundespräsident*in und Bundeskanzler*in in der lebenden Verfassung der Zweiten Republik. Aus international vergleichender Perspektive betrachtet erscheinen die Vorstellungen Klestils keineswegs grundsätzlich als „abwegig“ oder „beispiellos“. Unter den heute 27 Staats- und

despräsidentin (soweit nicht explizit anders in der Bundesverfassung vermerkt) eines Vorschlags der Bundesregierung und der Gegenzeichnung durch den*die Bundeskanzler*in oder die zuständigen Bundesminister*innen. Die Republik wird generell durch den*die Bundeskanzler*in oder den*die Außenminister*in vertreten. Gewisse verfassungsrechtliche Unschärfen wurden jedoch praktisch von Beginn an juristisch kontrovers diskutiert (Welan 1986; Koja 1997), was Bundespräsident Klestil die Möglichkeit eröffnete zu argumentieren, er habe sein Vertretungsrecht in diesem Fall lediglich an den zuständigen Bundeskanzler delegiert. Die Außenpolitik bleibt aber dennoch, sei es durch Staatsbesuche oder die Begleitung von Wirtschaftsdelegationen, ein zentrales Betätigungsfeld der Bundespräsident*innen. Der damalige Wirtschaftskammerpräsident Christoph Leitl sprach dabei von der wichtigen Rolle des*der Bundespräsidenten*Bundespräsidentin als „Türöffner ... (besonders für) ... schwierige Märkte“ (Leitl 2017, 106).

Die machtpolitisch potenziell wirkmächtigsten Kompetenzen besitzen die Bundespräsident*innen bei der Regierungsbildung beziehungsweise der Entlassung einer Regierung. Bei der Ernennung des*der Bundeskanzlers*Bundeskanzlerin ist der*die Bundespräsident*in durch keinerlei verfassungsrechtliche Vorgaben eingeschränkt. Die Bundesregierung in ihrer Gesamtheit oder der*die Bundeskanzler*in selbst kann folglich entsprechend Artikel 70 (1) B-VG durch den*die Bundespräsidenten*Bundespräsidentin entlassen werden, einzelne Bundesminister*innen hingegen nur auf Vorschlag des*der Bundeskanzlers*Bundeskanzlerin oder auf eigenen Wunsch. Realpolitische Abwägungen und die Bedingungen der Gewaltenverschränkung engen diese formal weitreichende Kurationsfunktion der Bundespräsident*innen jedoch üblicherweise empfindlich ein. Die Regierungsbildung bedarf nämlich zusätzlich der Initiative des*der Bundeskanzlers*Bundeskanzlerin, da die einzelnen Minister*innen und Staatssekretär*innen nur auf dessen beziehungsweise deren Vorschlag ernannt werden können. Eine Regierungsbildung beruht somit immer auf einer parlamentarischen Mehrheit im Nationalrat oder zumindest einer Duldung durch diese, da der Nationalrat durch ein Misstrauensvotum jederzeit die Bundesregierung zu Fall bringen kann. Bei der Berufung von Koalitionsregierungen besteht zumindest in formaljuristischer Hinsicht dennoch ein nicht unbeträchtlicher Gestaltungsspielraum. Die verfassungsrechtlich starke Stellung des*der Bundespräsidenten*Bundespräsidentin wird durch die jahrzehntelang geübte Praxis des Rollenverzichts jedoch konterkariert und die stimmenstärkste Partei

Regierungschefs*Staats- und Regierungschefinnen der EU (Europäischer Rat), finden sich mehrere Präsident*innen semi-präsidentieller Systeme – nicht nur Frankreichs, sondern auch Litauens und Rumäniens (sowie der Präsident Zyperns, der einzigen präsidentiellen Demokratie innerhalb der EU).

regelmäßig mit der Regierungsbildung betraut.⁷ In der Vergangenheit gab es nur drei Fälle, in denen Bundespräsidenten die ihnen vorgeschlagenen Ernennungen ablehnten: So weigerte sich Karl Renner 1949, den unter Korruptionsverdacht stehenden Peter Krauland erneut zu ernennen; Theodor Körner stemmte sich 1953 erfolgreich gegen die Ernennung einer Konzentrationsregierung mit dem Verband der Unabhängigen (VdU); Thomas Klestil schließlich verhinderte 1999 die Angelobung der beiden FPÖ-Politiker Hilmar Kabas und Thomas Prinzhorn.⁸ Analog dazu zog Bundespräsident Alexander Van der Bellen im Vorfeld der Regierungsbildung 2017, wohlwissend eine Regierungsbeteiligung der FPÖ nicht verhindern zu können, früh eine rote Linie: keine Angelobung von Johann Gudenus und Harald Vilimsky (wobei es bezeichnend war, dass keiner von beiden als Ministerkandidat der FPÖ gehandelt wurde).

Die Auflösung des Nationalrats durch den Bundespräsidenten oder die Bundespräsidentin kann auf Antrag durch die Bundesregierung und mit entsprechender Begründung erfolgen, „er [oder sie, sic] darf dies jedoch nur einmal aus dem gleichen Anlass verfügen“ (Art 29 B-VG). Im Gegensatz zu einer möglichen Selbstauflösung des Nationalrats, bei der dieser bis zur Konstitution des neuen Nationalrats weiter tagen könnte, wäre dadurch der Nationalrat unmittelbar handlungsunfähig. Von dieser Option wurde bisher nur von Wilhelm Miklas 1930 Gebrauch gemacht (siehe Abschnitt 3.), seitdem gilt sie als totes Recht und würde nur im Ausnahmefall einer politischen Pattsituation im Nationalrat eine legitime Anwendung finden. Obwohl noch nie zur Anwendung gelangt, gäbe es nach Artikel 100 B-VG ebenso die Möglichkeit, einzelne Landtage aufzulösen. Dafür benötigt der*die Bundespräsident*in jedoch einen entsprechenden Antrag der Bundesregierung. In weiterer Folge muss die Zustimmung des Bundesrates mit Zweidrittelmehrheit eingeholt werden, wobei die Mandatar*innen des Bundeslandes, dessen Landtag aufgelöst werden soll, kein Stimmrecht besitzen.

Zu den sonstigen Kompetenzen zählen ferner einige weniger bedeutende, aber

7 Mit Rollenverzicht ist die bewusste Nichtinanspruchnahme einer im Lichte der institutionellen Kompetenzen betrachtet möglich erscheinenden, deutlich prominenteren Rolle des*der Bundespräsidenten*Bundespräsidentin im politischen Prozess gemeint. Die Gründe dafür waren vielfältig. „Letzten Endes erwies sich eine deutlich exponiertere Stellung des*der Bundespräsidenten*Bundespräsidentin in der Verfassungspraxis schlicht als entbehrlich. Es gab keinen Mangel an repräsentativen Führungsfiguren, kein Machtvakuum, sondern im Gegenteil eher zu viele Machtzentren, besonders im Bereich der Exekutive zu Zeiten einer großen Koalition“ (Helms/Wineroither 2017, 195).

8 Nach Jahren nährten sich allerdings Mutmaßungen, dass dies im Einvernehmen zwischen Jörg Haider und Thomas Klestil als inszenierte Sollbruchstelle konstruiert war, um jenem Bundespräsidenten die Möglichkeit zum symbolischen Widerstand zu geben; siehe <https://kurier.at/politik/inland/die-ablehnung-von-zwei-ministern-eine-inszenierung/298.386.278> (31.03.2022).

zum Teil durchaus ressourcenintensive Aufgaben. So verlangt die Bundesverfassung in Artikel 47, dass im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens das verfassungskonforme Zustandekommen der Bundesgesetze durch den*die Bundespräsidenten*Bundespräsidentin bestätigt wird. Dies entspricht jedoch keinesfalls einem Vetorecht aus politischen Gründen wie es Präsident*innen in den USA zusteht. Der*die Bundespräsident*in beglaubigt dabei nur als Staatsnotar*in die Einhaltung formaler Regeln, die inhaltliche Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes kann schon aufgrund fehlender Ressourcen nicht geleistet werden (Cede/Prosl 2017), obliegt aber ohnehin dem Verfassungsgerichtshof. Diese Kompetenzarmut österreichischer Bundespräsident*innen im Gesetzgebungsverfahren ist nicht nur im Vergleich zu Präsident*innen präsidentieller und vieler semi-präsidentieller Systeme auffällig. Selbst die insgesamt deutlich ressourcenärmeren deutschen Bundespräsident*innen verfügen nach herrschender Auffassung über ein materielles (nicht nur formelles) Prüfungsrecht⁹, welches dem österreichischen Staatsoberhaupt fehlt. Dennoch gibt es in der Praxis gewisse Handlungsspielräume. So lehnte Bundespräsident Fischer Anfang 2008 die Beurkundung einer Novelle zur Gewerbeordnung ab, da das betreffende Gesetz aus seiner Sicht eine rückwirkende Strafbestimmung enthielt.¹⁰

Weiters obliegen der Präsidentschaftskanzlei die personellen Ernennungen im Staatsdienst wie Richter*innen, Bundesbeamt*innen und Offizier*innen des Bundesheeres. Wenngleich diese Ernennungen meist durch die zuständigen Ministerien direkt erfolgen, wird die Ernennung hochrangiger Beamter*Beamtinnen sowie von Verwaltungs- und Verfassungsrichter*innen durch die Präsidentschaftskanzlei selbst betreut. Verschiedene Bundespräsidenten machten in der Vergangenheit von ihrem Überprüfungsrecht der Ernennungsvoraussetzungen regelmäßig Gebrauch. Etwaige Interventionen in die Personalpolitik der Parteien fanden aber, mit Ausnahme der Amtszeit Thomas Klestil, stets dezent, abseits der Öffentlichkeit statt. Für Aufsehen sorgte jedoch die von Alexander Van der Bellen verhinderte Ernennung von Peter Goldgruber.¹¹

Der*die Bundespräsident*in verfügt nach Artikel 80 B-VG über den Oberbefehl über das österreichische Bundesheer. Daraus leitet sich allerdings keineswegs eine „unmittelbare Befehlsgewalt“ (Welan 1992, 72) ab; vielmehr verbleibt die zentrale politische Kompetenz im Verteidigungsministerium. Die Präsidentschaftskanzlei kann

9 <https://www.bundestag.de/resource/blob/817824/b8c8bb9b87e00a9c71aa9691cc3077a2/WD-3-257-20-pdf-data.pdf> (31.03.2022).

10 <https://www.derstandard.at/story/3182945/bundespraesident-lehnt-gesetz-ab> (31.03.2022).

11 Peter Goldgruber galt als Drahtzieher der BVT-Hausdurchsuchungen und Vertrauensmann von Herbert Kickl und sollte zum Generalsekretär für öffentliche Sicherheit aufsteigen. Kickl ernannte Goldgruber nur einen Tag nachdem am 19. Mai 2019 (zwei Tage nach Veröffentlichung der Ibiza-Aufnahmen) bekannt wurde, dass Bundeskanzler Kurz plane, dem Bundespräsidenten die Abberufung von Innenminister Herbert Kickl vorzuschlagen.

ferner außerordentliche Rekrutierungsmaßnahmen veranlassen und von ihrem umfassenden Informationsrecht Gebrauch machen. Als eine politisch weniger wichtige, aber potenziell durchaus zeitintensive Aufgabe kann weiters das Begnadigungsrecht¹² oder die Vergabe von außerordentlichen Ehrentiteln erwähnt werden. Abschließend ist auf allfällige Kompetenzen in ausgesprochenen Krisensituationen hinzuweisen. Nach Artikel 18 B-VG kommt dem Bundespräsidenten beziehungsweise der Bundespräsidentin unter besonderen Voraussetzungen ein Notverordnungsrecht zu. Dieses wurde bislang jedoch noch niemals in Anspruch genommen; auf diese Weise entstandene Verordnungen unterliegen jedenfalls einer ex-post Kontrolle durch den Nationalrat. Weiters wurde Bundespräsident Van der Bellen erstmalig als Vollzugsorgan im Zuge weiterer Ermittlungen durch die Wirtschafts- und Korruptionsstaatsanwaltschaft (WKStA) und der politischen Aufarbeitung im Ibiza-Untersuchungsausschuss tätig. Am 5. Mai 2021 wurde er mit der Exekution eines VfGH-Entscheids gegen Finanzminister Gernot Blümel beauftragt. Dieser weigerte sich beharrlich, dem Parlament entsprechende E-Mail-Postfächer aus seinem Ministerium zum Untersuchungsgegenstand zugänglich zu machen. Blümel lieferte in diesem beispiellosen Vorgang schlussendlich die angeforderten E-Mails in ausgedruckter Form und kam dadurch der Exekution durch den*die Bundespräsidenten*Bundespräsidentin zuvor.

Anschauliches. Wahlkampf 2016

Der aktuelle Bundespräsident Alexander Van der Bellen wurde am 4. Dezember 2016 nach einem beispiellos turbulenten und prolongierten Wahlkampf zum Nachfolger von Heinz Fischer gewählt und am 26. Jänner 2017 angelobt. Die Wahlkampagnen starteten offiziell bereits im März 2016, als insgesamt sechs Kandidat*innen ihren Wahlvorschlag für das Rennen um die Hofburg einbrachten. Irmgard Griss verlautbarte am internationalen Weltfrauentag (8. März) als Erste ihre gesicherte Kandidatur. Die ehemalige Präsidentin des Obersten Gerichtshofs und Vorsitzende der Hypo-Alpe-Adria Untersuchungskommission trat parteiunabhängig, aber lose assoziiert mit den NEOS an. Sie blieb die einzige Kandidatin um die Bundespräsidentschaft 2016 und war insgesamt die siebente Frau, die für das Amt kandidierte.¹³ Die ehemaligen Großparteien ÖVP und SPÖ nominierten jeweils altgediente Parteimitglieder. Mit Andreas Khol bewarb sich

12 Im Schnitt wurden zuletzt jährlich ca. 25 Einzelbegnadigungen und 15 Weihnachtsbegnadigungen ausgesprochen. Von 2015-2019 waren das insgesamt 202 Begnadigungen https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/AB/AB_00593/index.shtml (31.03.2022).

13 Damit war die Gruppe der Kandidat*innen für die Hofburg in der Summe deutlich weiblicher als jene der Kanzlerkandidat*innen (Helms 2020), in der es erst im Kontext der Nationalratswahl 2019 mit Pamela Rendi-Wagner die erste weibliche Spitzenkandidatin gab.

für die ÖVP ein ehemaliger Nationalratspräsident und bis dahin aktiver Obmann des Seniorenbundes. Für die SPÖ legte Rudolf Hundstorfer sein Amt als Sozialminister zurück, um sich ganz dem Wahlkampf widmen zu können. Die Bundespräsidentschaft gilt traditionell als krönender Abschluss einer langjährigen Parteikarriere. Ins Altersschema passend, jedoch parteipolitisch unabhängig, reihte sich der Wiener Baumeister Richard Lugner mit rund 85 Jahren als ältester Bewerber ein. Er war auch der einzige Kandidat, der bereits zuvor einen Bundespräsidentschaftswahlkampf bestritten hatte. Ungewöhnlich jung für dieses Amt hingegen erschien Norbert Hofer als Kandidat der FPÖ. Der amtierende dritte Nationalratspräsident zögerte zunächst, das üblicherweise am Ende einer politischen Laufbahn stehende Amt anzustreben. Jedes weitere politische Engagement nach einer Amtszeit als Bundespräsident*in würde unweigerlich wie ein Rückschritt wirken, trotz des international beobachteten Trends hin zu beeindruckenden post-exekutiven Karrieren politischer Amtsinhaber*innen (Musella 2020). Auf gesellschaftlicher Ebene wurde in Österreich eine immer stärkere Polarisierung debattiert, was schlussendlich exakt der medialen Aufmerksamkeitslogik entsprach, so dass der weitere Wahlkampf zwischen den ideologisch am weitesten entfernten Kandidat*innen in einem „perfekten Sturm“ kulminierte. Norbert Hofer entschied den ersten, noch vergleichsweise unaufgeregten Wahlgang mit 35,1 Prozent klar für sich. Alexander Van der Bellen reihte sich mit 21,4 Prozent nur knapp vor der drittplatzierten Irmgard Griss mit 18,9 Prozent ein. Die Stichwahl am 22. Mai 2016 lieferte den Medien und den Kandidat*innen das erhoffte „horse-race-scenario“ mit zunächst leichten Vorteilen für Norbert Hofer in den Umfragen. Dennoch entschied Alexander Van der Bellen die Stichwahl mit einem nur hauchdünnen Vorsprung (50,4 %) für sich. Dabei konnte das Endergebnis erst am Montag nach vollständiger Auszählung aller Wahlkarten definitiv verkündet werden. Beinahe 20 Prozent der Stimmen wurden als Briefwahlstimmen registriert. Van der Bellen erhielt ein Vielfaches mehr dieser Stimmen als Hofer, was im FPÖ-Lager wiederholt eine scharfe Kritik an den Wahlkarten hochkochen ließ. Die FPÖ brachte schließlich eine Anfechtung dieses zweiten Wahlgangs ein. Die Beschwerden umfassten dabei im Wesentlichen die vorzeitige Auszählung der Briefwahlstimmen, obwohl dies auch in früheren Wahlgängen durchaus üblich war. Der VfGH gab dieser Anfechtung statt und ordnete eine Wiederholung des Wahlgangs für ganz Österreich an. Eine tatsächliche und ergebnisverändernde Auswirkung wurde zwar nicht angenommen, doch genügte dem Verfassungsgerichtshof die potenzielle Gefährdung der elektoralen Integrität.¹⁴ Aus heutiger Sicht kann dieses Urteil als richtungsweisend

14 Besonders bezeichnend war auch die Erkenntnis, dass Wahlbeisitzer*innen der FPÖ ihrer Pflicht zwar teilweise nicht nachgekommen seien, die Abläufe dennoch beurkundeten und diese im Rahmen der Anfechtung wieder zurückzogen. Die FPÖ glaubte offenbar, von Anfechtung und ihrer liebgewonnenen Opferrolle unweigerlich zu profitieren. Retrospektiv stärkte sie durch die erzwungene Wahlwiederholung indes vielmehr den Rechtsstaat.

und bisher einzige Gebrauch der neu erworbenen Machtbefugnisse durch den Bundespräsidenten, der mitverantwortlich den Weg in den Austrofaschismus ebnete (Müller 2006, 199). Miklas löste 1930 den Nationalrat aus parteipolitischen Motiven auf. Die parlamentarischen Machtverhältnisse verschoben sich in der Folge zugunsten der faschistischen Kräfte. Später verabsäumte er es, entschiedener der Selbstausschaltung des Parlaments entgegenzuwirken. Dennoch waren es nicht nur verfassungsrechtliche Strukturen oder Entscheidungen Einzelner, die das demokratische System der Zwischenkriegszeit scheitern ließen. Vielmehr erwies sich auch das politische Klima an sich als wenig demokratieförderlich (Campbell/Gerlich 2000).

Nach dem Zweiten Weltkrieg reaktivierte man die Verfassung von 1929, wohl wissend dass die wesentlichen politischen Akteure in SPÖ und ÖVP zur konsensualen Machtteilung bereit waren. Die Bundesversammlung wählte den zuvor mit der Bildung einer provisorischen Regierung betrauten Karl Renner zum ersten Bundespräsidenten der Zweiten Republik. Um keine allzu weitreichenden Eingriffe der alliierten Besatzungsmächte zu provozieren und den fragilen Parteienfrieden nicht zu gefährden, verzichtete man zunächst auf große Reformvorhaben. Erst der Tod Stalins 1953 bot Gelegenheitsstrukturen, um schlussendlich mit der Unterzeichnung des Staatsvertrags 1955 zur Unabhängigkeit zurückzufinden (Gehler 1994; Steininger 2005).

Die erste Direktwahl für das Amt des*der Bundespräsidenten*Bundespräsidentin fand am 6. Mai 1951 statt; dabei konnte sich Theodor Körner im zweiten Wahlgang (gegen Heinrich Gleißner) durchsetzen. Mit der parteilosen Kandidatur von Ludovica Hainisch-Marchet bewarb sich bereits bei der ersten Direktwahl auch eine Frau um das höchste Amt der Republik. Bisher waren jedoch alle Amtsinhaber Männer, die meisten davon zudem „soziale Aufsteiger“ (Heinrich und Welan 1991, 136, nach Müller 2006, 192). Viele von ihnen verstarben noch im Amt, Karl Renner und Theodor Körner bereits während ihrer ersten Amtsperiode. Nach 1945 dienten bislang nur Rudolf Kirchschläger und Heinz Fischer zwei volle Amtszeiten. Meist waren es auch nicht die Spitzenpolitiker der Parteien, die sich um das Amt bemühten; die bislang einzige Ausnahme bildete die Kandidatur Adolf Schärfs im Jahre 1957 (siehe Tab. 1).

Das Amt des*der Bundespräsidenten*Bundespräsidentin ist seit 1929 hinsichtlich seiner formalen Befugnisse sehr ansehnlich ausgestattet. Die Strahlkraft dieser zentralen Institution des politischen Systems schöpft sich allerdings nicht allein aus diesen verfassungsrechtlichen Kompetenzen, sondern auch und vor allem aus seiner außerordentlichen Legitimation. Dabei ist es nicht nur die direkte Wahl, gepaart mit einer langen Amtszeit und abgesichert durch eine faktische Unabsetzbarkeit, die den Amtsinhabern half, zu einem politisch-institutionellen Stützpfeiler der Zweiten Republik zu werden. Es ging ganz offenbar auch um die gesellschaftliche Wertschätzung der Amtsführung. Die meisten Bundespräsidenten konnten im Zuge ihrer Amtszeit ihre Popularitäts- und Vertrauenswerte ausbauen. Die bewusst weitgehend passive Rolle und die daraus sich er-

gebende große Distanz zu den Niederungen der Tagespolitik halfen dabei, im historisch konsensorientierten politischen Klima der Republik zu reüssieren. Die österreichische Parteiendemokratie zu transzendieren war von jeher eine der größten Erwartungen an die bisherigen Amtsinhaber wie auch zugleich ihr eigener Anspruch.

Tab. 1 Sämtliche Wahlwerber*innen und ihre Stimmergebnisse

	Stimmen	Prozent	Stichwahl
06.05.1951 Erster Wahlgang (4.298.347 gültige Stimmen)			
Dr. Heinrich Gleißner	1.725.451	40,1	47,9
Dr. h. c. Theodor Körner	1.682.881	39,2	52,1
Dr. Burghard Breitner	622.501	15,4	
Gottlieb Fiala	219.969	5,1	
Dr. Johannes Ude	5.413	0,1	
Ludovica Hainisch-Marchet	2.132	0,1	
05.05.1957 Ein Wahlgang (4.417.859 gültige Stimmen)			
Dr. Adolf Schärf	2.258.255	51,1	
Dr. Wolfgang Denk	2.159.604	48,9	
28.04.1963 Ein Wahlgang (4.464.120 gültige Stimmen)			
Dr. Adolf Schärf	2.473.349	55,4	
Ing. Dr. h. c. Julius Raab	1.814.125	40,6	
Dr. Josef Kimmel	176.646	4,0	
23.05.1965 Ein Wahlgang (4.585.324 gültige Stimmen)			
Dr. h. c. Franz Jonas	2.324.436	50,7	
Dr. Alfons Gorbach	2.260.888	49,3	
25.04.1971 Ein Wahlgang (4.712.048 gültige Stimmen)			
Dr. h. c. Franz Jonas	2.487.239	52,8	
Dr. Kurt Waldheim	2.224.809	47,2	
23.06.1974 Ein Wahlgang (4.630.837 gültige Stimmen)			
Dr. Rudolf Kirchschläger	2.392.367	51,7	
Dr. Alois Lugger	2.238.470	48,3	
18.05.1980 Ein Wahlgang (4.430.889 gültige Stimmen)			
Dr. Rudolf Kirchschläger	3.538.748	79,9	
Dr. Willfried Gredler	751.400	16,9	
Dr. Norbert Burger	140.741	3,2	
04.05.1986 Erster Wahlgang (4.719.980 gültige Stimmen)			
Dr. Kurt Waldheim	2.343.463	49,6	53,9
Dr. Kurt Steyrer	2.061.104	43,7	46,1
Freda Meissner-Blau	259.689	5,5	
Dr. Otto Scrinzi	55.724	1,2	
26.04.1992 Erster Wahlgang (4.645.177 gültige Stimmen)			
Dr. Rudolf Streicher	1.888.599	40,7	43,1
Dr. Thomas Klestil	1.728.234	37,2	56,9

	Stimmen	Prozent	Stichwahl
Dr. Heide Schmidt	761.390	16,4	
Robert Jungk	266.954	5,7	
19.04.1998 Ein Wahlgang (4.169.319 gültige Stimmen)			
Dr. Thomas Klestil	2.644.034	63,4	
Mag. Gertraud Knoll	566.551	13,6	
Dr. Heide Schmidt	464.625	11,2	
Ing. Richard Lugner	413.066	9,9	
Karl Nowak	81.043	1,9	
25.04.2004 Ein Wahlgang (4.136.016 gültige Stimmen)			
Dr. Heinz Fischer	2.166.690	52,4	
Dr. Benita Ferrero-Waldner	1.969.326	47,6	
25.04.2010 Ein Wahlgang (3.161.964 gültige Stimmen)			
Dr. Heinz Fischer	2.508.373	79,3	
Barbara Rosenkranz	481.923	15,2	
Dr. Rudolf Gehring	171.668	5,4	
24.04.2016 Erster Wahlgang (4.279.170 gültige Stimmen)			
Ing. Norbert Hofer	1.499.971	35,1	
Dr. Alexander Van der Bellen	913.218	21,3	
Dr. Irmgard Griss	810.641	18,9	
Rudolf Hundstorfer	482.790	11,3	
Dr. Andreas Khol	475.767	11,1	
Ing. Richard Lugner	96.783	2,7	
22.05.2016 Zweiter Wahlgang (4.472.171 gültige Stimmen)			
Dr. Alexander Van der Bellen	2.251.517	50,3	
Ing. Norbert Hofer	2.220.654	49,7	
04.12.2016 Wiederholung zweiter Wahlgang (4.597.553 gültige Stimmen)			
Dr. Alexander Van der Bellen	2.472.892	53,8	
Ing. Norbert Hofer	2.124.661	46,2	
09.10.2022 Ein Wahlgang (4.056.729 gültige Stimmen)			
Dr. Alexander Van der Bellen	2.299.590	56,7	
Dr. Walter Rosenkranz	717.097	17,7	
Dr. Dominik Wlazny	337.010	8,3	
Dr. Tassilo Wallentin	327.214	8,1	
Gerald Grosz	225.942	5,6	
Dr. Michael Brunner	85.465	2,1	
Heinrich Staudinger	64.411	1,6	

Quelle: Bundesministerium für Inneres (2022); eigene Darstellung.

Zurückhaltung und Überparteilichkeit waren wichtig, die Ehrwürdigkeit litt nur vorübergehend während der besonders herausfordernden Phasen unter Kurt Waldheim und Thomas Klestil. In der Causa Waldheim wurde dessen kolportierte und durch biographische Auslassungen auffällig gewordene Vergangenheit als Offizier der Wehrmacht

diskutiert. Die internationale Dimension dieser Debatte – Kurt Waldheim war zuvor von 1972 bis 1981 Generalsekretär der Vereinten Nationen – wurde geschickt von der ÖVP instrumentalisiert. Für den „Pflichterfüller“ (Haslinger 1995, 26) wurde in einer offensiven „Jetzt erst recht!“-Kampagne mobilisiert, um ihn schlussendlich in das Amt zu hieven (ebda., 24–49). Klestils Amtszeit hingegen wurde überschattet durch eine außereheliche Affäre, breitgetreten im Boulevard, und seine ungewöhnlich großzügige Amtsauslegung, für die er in der Öffentlichkeit immer wieder kritisiert wurde. Erst mit der Amtsübernahme von Heinz Fischer kehrte wieder Ruhe in die Hofburg ein. Alexander Van der Bellen gelang es bislang auch in Krisenzeiten jenen Halt und jene Einigkeit zu vermitteln, die im Kontext der Betrachtung früherer Präsidenschaften treffend als „Autorität in Reserve“ (Müller 2006, 199) beschrieben wurde.

Für die politikwissenschaftliche Erforschung von Systemen aus der Familie der semi-präsidentiellen Demokratien ist es üblich, nach Phasen übereinstimmender und divergierender Muster der parteipolitischen Kontrolle des Amtes des*der Präsidenten*Präsidentin einerseits und der Regierung beziehungsweise der Position des*der Regierungschefs*Regierungschefin andererseits zu unterscheiden. Dabei kann mit Robert Elgie weiter differenziert werden zwischen Phasen des „divided government“ und der „cohabitation“: In Phasen von „divided government“ besitzen Regierungschef*in und Präsident*in eine unterschiedliche Parteizugehörigkeit, aber die Partei des*der Präsidenten*Präsidentin ist in der Regierung vertreten. Phasen der „cohabitation“ sind demgegenüber dadurch gekennzeichnet, dass Regierungschef*in und Präsident*in eine unterschiedliche Parteizugehörigkeit besitzen und die Partei des*der Präsidenten*Präsidentin nicht in der Regierung vertreten ist (Elgie 2011, 56 f.). Obwohl eine solche Sicht auf Staatsoberhaupt und Regierung in Österreich wenig üblich ist, lohnt doch ein kurzer Blick auf die bisherigen Muster. Dabei ergibt sich das folgende Bild, bei dem die Phase der vom damaligen Bundespräsidenten eingesetzten Expertenregierung (Juni 2019 bis Januar 2020) unter Kanzlerin Brigitte Bierlein bewusst nicht als Phase einer gesteigerten Form der parteipolitischen Machtteilung zwischen Staatsoberhaupt und Regierungschefin bewertet beziehungsweise ausgewiesen wird.

Tab. 2 Phasen von „divided government“ und „cohabitation“ in der Zweiten Republik

divided government	cohabitation
April 1945–Dezember 1950	
Juni 1951–Januar 1957	
Mai 1957–Februar 1965	
Juni 1965–April 1966	
	April 1966–April 1970
Januar 1987–Februar 2000	
	Juli 2004–Januar 2007
	Januar 2017–Juni 2019
Januar 2020–	

Quelle: Zusammenstellung durch die Autoren gemäß der Unterscheidungen von Elgie (2011, 59).

Die ersten zwei Nachkriegsjahrzehnte standen im Zeichen des „divided government“, was vor allem der langen Vorherrschaft großer Koalitionen geschuldet war. Zur ersten „cohabitation“ kam es im Frühjahr 1966 im Zuge der Bildung der ersten Alleinregierung der ÖVP. Auch die zweite längere Phase des „divided government“ ab Anfang 1987 war im Kern ein Ergebnis der abermaligen Vorherrschaft Großer Koalitionen. Durch die größte Vielfalt denkbarer Konstellationen war die Präsidentschaft von Franz Jonas (SPÖ) geprägt, während derer es zu einer Phase des „divided government“ (1965–1966), der „cohabitation“ (1966–1970) und schließlich des „unified government“ (während der ersten vier Jahre der Ära Kreisky, 1970–1974) kam.

Die entscheidende Frage lautet freilich, ob sich aus diesen Mustern irgendwelche Rückschlüsse für das Agieren des Präsidenten beziehungsweise das Verhältnis zwischen Präsident*in und Regierung in der Verfassungspraxis ziehen lassen. Die Episode der umstrittenen Regierungsbildung des Jahres 2000 – bei der es immerhin auch darum ging, den damaligen Spitzenkandidaten der ÖVP als der bei der vorausgehenden Nationalratswahl nur drittplatzierten Partei zum neuen Kanzler zu machen – suggeriert, dass Phasen des „unified government“ nicht unbedingt durch weniger Konflikte geprägt sind. Auch der historische Präzedenzfall einer materiellen Gesetzesprüfung und verweigerten Ausfertigung durch Präsident Fischer (SPÖ) fiel in die Phase einer sozialdemokratisch kontrollierten Kanzlerschaft (Regierung Gusenbauer). Umgekehrt stand eine parteipolitisch konträre Kontrolle der Ämter des*der Präsidenten*Präsidentin und des*der Kanzlers*Kanzlerin einem ausnehmend guten Auskommen beider Seiten selten im Wege. Als jüngeres Beispiel hierfür kann auch das zunächst eher schwierige Verhältnis zwischen Van der Bellen und ÖVP-Chef und Bundeskanzler Sebastian Kurz gelten.¹⁵ In diesem Sinne sind die österreichischen Verhältnisse den in Deutschland beobachteten politischen Beziehungen zwischen Kanzler*in und Präsident*in (Helms 1998 & 2007, 188 f.) nicht unähnlich.¹⁶ Während eine andere politische Heimat des*der Präsidenten*Präsidentin eher politische Zurückhaltung und im Zweifelsfall ein betont konsensorientiertes Agieren zu befördern scheint, ist der politische Gleichklang politischer Kontrolle beider Ämter gelegentlich eher von einem auffallend kritischen Gebaren einer oder beider Seiten begleitet.

15 <https://www.zeit.de/2021/41/sebastian-kurz-alexander-van-der-bellen-oesterreich-bundesregierung> (31.03.2022).

16 Das politische Verhältnis Kanzlerin Merckels (CDU) zu Bundespräsident Steinmeier (SPD) war in der Summe gewiss nicht schlechter als jenes zu Bundespräsident Wulff (CDU). Bundespräsident Köhler (CDU) soll nach Einschätzung einiger Beobachter gar wegen Merkel bzw. wegen mangelnder politischer Rückendeckung durch ihre Regierung zurückgetreten sein.

4. Einordnung des österreichischen Falls

In Übereinstimmung mit der primär institutionellen Charakterisierung der österreichischen Bundespräsident*innen im Rahmen dieses Bandes ist die nachfolgende Einordnung des österreichischen Falls bewusst auf zentrale institutionelle Aspekte (des Amtes selbst wie des institutionellen Kontextes) konzentriert. In der Regierungsformenlehre und der speziellen Diskussion über unterschiedliche Varianten semi-präsidentieller Systeme gilt Österreich als Beispiel für den „president-parliamentary“-Typ, bei dem der*die Regierungschef*in und das Kabinett sowohl dem Parlament als auch dem*der Präsident*in gegenüber kollektiv politisch verantwortlich sind (gemeinsam mit Systemen bzw. Ländern wie einst die Weimarer Republik, 1918–1933, und bis heute formal Russland). Davon abgegrenzt wird der „premier-presidential“-Typ, in dem eine kollektive politische Verantwortlichkeit von Regierungschef*in und Kabinett nur dem Parlament gegenüber besteht; so in der V. Republik Frankreich, in Irland oder Polen (Shugart/Carey 1992; Elgie 2011, Tab. 2.2). Eine international vergleichende Übersicht auf den Spuren Robert Elgies (2011) bietet Tabelle 3.

Tab. 3 Semi-präsidentielle Systeme in Europa nach Regimetyp, “president-parliamentary“ und “premier-presidential“

president-parliamentary	premier-presidential
Island	Finnland
Österreich	Frankreich
Portugal (1976–82)	Irland
	Litauen
	Polen
	Portugal (1983–)
	Slowakei
	Slowenien
	Türkei (2008–)

Quelle: Elgie (2011).¹⁷

Aus einer solchen institutionellen Perspektive betrachtet wird der Rollenverzicht österreichischer Bundespräsident*innen besonders gut greifbar. Formal befindet sich der*die Bundespräsident*in mit Blick auf das Verhältnis zum*r Regierungschef*in gar in einer machtvolleren Position als die Präsident*innen der V. Republik Frankreich. Dabei enthält gerade der österreichisch-französische Vergleich die Grenzen einer auf die formalrechtliche Dimension konzentrierten Systematik. Tatsächlich verhalten sich Verfas-

17 Die Türkei ist in Elgies Darstellung ohne entsprechenden Vermerk doppelt geführt. Die Co-

sungstext und Verfassungspraxis in beiden Ländern geradezu umgekehrt zueinander: In Frankreich, wo der*die Premierminister*in formal nicht des Vertrauens des*der Präsidenten*Präsidentin bedarf und von diesem*dieser auch nicht entlassen werden kann, drehen sich Prozesse der Regierungsbildung im Kern um den*die Präsidenten*Präsidentin. Außer in Zeiten der „cohabitation“, es werden insbesondere Premierminister*innen auch ohne verfassungsrechtliche Grundlage seitens des*der Präsidenten*Präsidentin in der Praxis jederzeit ihres Amtes enthoben. Dagegen ist es bislang keinem österreichischen Staatsoberhaupt in den Sinn gekommen, allein eigenen politischen Präferenzen folgend eine*n Bundeskanzler*in und die gesamte Bundesregierung zu entlassen. Auch die jüngsten Beispiele des Kanzlerwechsels von Kurz zu Schallenberg im Oktober 2021 und von Schallenberg zu Nehammer im Dezember 2021 zeigten den Präsidenten in der Rolle des unaufgeregten Notars von an anderer Stelle getroffenen Personalentscheidungen.

In der internationalen Literatur wurde in den vergangenen Jahren versucht, Indizes präsidentieller Macht zu entwickeln, bei denen sowohl die verfassungsrechtlich verbürgten Amtsgewalten des*der Präsidenten*Präsidentin als auch seine*ihre Macht in der Verfassungspraxis berücksichtigt werden. In einem auf die so verstandene politische Macht unterschiedlicher republikanischer Staatsoberhäupter Europas konzentrierten Ranking von Elgie (2015, 321) landet der*die österreichische Präsident*in auf Rang 20 von 26 – hinter mehreren nur indirekt gewählten Staatsoberhäuptern, wie jenen Ungarns oder Italiens. Damit erweist sich, dass die Direktwahl nicht notwendigerweise bedeutet, dass der*die betreffende Präsident*in ein*e mächtige*r, oder jedenfalls mächtigere*r, politische*r Akteur*in ist als indirekt gewählte Präsident*innen. Allerdings fällt auf, dass die acht bestplatzierten Präsident*innen sämtlich per Direktwahl ins Amt gelangen.

Für eine umfassende Aktualisierung dieser komplexen Indizierung, welche die Möglichkeiten dieses Beitrags sprengen würde, wäre zu berücksichtigen, dass die Macht österreichischer Präsident*innen in der Verfassungspraxis aus den oben geschilderten Gründen – der erstmaligen Nichtausfertigung eines Gesetzes wegen verfassungsrechtlicher Bedenken durch Bundespräsident Fischer Anfang 2008, der weitgehend autonomen Entscheidung über die Zusammensetzung der Expert*innenregierung unter Kanzlerin Brigitte Bierlein durch Präsident Van der Bellen 2019 und dessen wiederkehrend prominenter Rolle in einer durch personelle Unbeständigkeit und außergewöhnliche Herausforderungen geprägten Entwicklungsphase österreichischer und europäischer Politik – heute ein Stück weit höher zu veranschlagen wäre als bei Elgie.

dierung wurde entsprechend dieser Quelle angepasst: <http://www.semipresidentialism.com/semi-presidentialism-premier-presidentialism-and-president-parliamentarism-a-new-country-years-dataset/> (31.03.2022).

Tab. 4 Die Macht europäischer Präsident*innen gemäß Robert Elgie (2015)

Land	Wahlmethode	Bewertung (0–1)
Zypern	direkt	0,75
Frankreich	direkt	0,44
Rumänien	direkt	0,39
Kroatien	direkt	0,33
Island	direkt	0,33
Portugal	direkt	0,33
Litauen	direkt	0,33
Polen	direkt	0,32
Albanien	indirekt	0,27
Ungarn	indirekt	0,27
Estland	indirekt	0,25
Italien	indirekt	0,25
Mazedonien	direkt	0,19
Irland	direkt	0,18
Tschechien	direkt	0,17
Finnland	direkt	0,17
Malta	indirekt	0,17
Slowakei	direkt	0,15
Bulgarien	direkt	0,14
Österreich	direkt	0,13
Lettland	indirekt	0,13
Serbien	direkt	0,10
Slowenien	direkt	0,08
Montenegro	direkt	0,08
Deutschland	indirekt	0,06
Griechenland	indirekt	0,06

Die Werte wurden von Elgie auf Basis der Durchschnittswerte von drei Konzeptualisierungen präsidentieller Macht nach Shugart/Carey (1992), Siaroff (2003) und Tavits (2008) errechnet.

Quelle: Elgie (2015)

In vergleichenden Bewertungen der politischen Rollen westeuropäischer Staatsoberhäupter, wie bei Heywood und Wright (1997), erscheint der*die österreichische Bundespräsident*in als ein Staatsoberhaupt mit einer prozeduralen“ Rolle (wie u.a. das deutsche und italienische Pendant); im Gegensatz zu der überwiegend nur symbolischen oder diplomatischen Rolle unterschiedlicher Erbmonarch*innen (wie in den Niederlanden oder Großbritannien). Am deutlichsten ist der Unterschied zu den Exekutivpräsident*innen Frankreichs und seinerzeit noch Finnlands. In Finnland führte jedoch eine große Verfassungsreform im Jahre 2000, in deren Zentrum die Schwächung des*der Präsidenten*Präsidentin stand, zu einer veränderten Situation (Lütticken/Pfeil

2003), so dass seither auch für Finnland von einer lediglich prozeduralen Rolle des*der Präsidenten*Präsidentin zu sprechen ist. Trotz des moderaten Machtzuwachses des*der österreichischen Präsidenten*Präsidentin in der Verfassungspraxis, welche sich allein schon in der erheblich exponierten Position des*der Präsidenten*Präsidentin in der Ära Van der Bellen manifestiert, kann die Rolle des österreichischen Staatsoberhauptes auch weiterhin mit dem Prädikat prozedural bezeichnet werden.

Tab. 5 Typus und Rolle des Staatsoberhauptes in Westeuropa

Land	Staatsoberhaupt	Rolle	Regierungssystem
Belgien	Monarch*in	prozedural	parlamentarische Monarchie
Dänemark	Monarch*in	symbolisch	parlamentarische Monarchie
Deutschland	Präsident*in	prozedural	parlamentarische Demokratie
Finnland	Präsident*in	prozedural	semi-präsidentielle Demokratie
Frankreich	Präsident*in	exekutiv	semi-präsidentielle Demokratie
Griechenland	Präsident*in	prozedural	parlamentarische Demokratie
Irland	Präsident*in	prozedural	semi-präsidentielle Demokratie
Italien	Präsident*in	prozedural	parlamentarische Demokratie
Luxemburg	Großherzog*in	prozedural	parlamentarische Monarchie
Niederlande	Monarch*in	symbolisch	parlamentarische Monarchie
Norwegen	Monarch*in	symbolisch	parlamentarische Monarchie
Österreich	Präsident*in	prozedural	semi-präsidentielle Demokratie
Portugal	Präsident*in	prozedural	semi-präsidentielle Demokratie
Spanien	Monarch*in	diplomatisch	parlamentarische Monarchie
Schweden	Monarch*in	symbolisch	parlamentarische Monarchie
UK	Monarch*in	diplomatisch	parlamentarische Monarchie

Bewertungen der dritten Spalte, mit Ausnahme Finnlands.

Quelle: Heywood/Wright (1997, 80, Tab. 5.1); hier unter Hinzufügung der weiblichen Form.

Hinsichtlich des Auseinanderfallens von Verfassungsnorm und Verfassungswirklichkeit stellt Österreich insgesamt einen Sonderfall mit einer besonders deutlich ausgeprägten Diskrepanz dar. Angesichts des deutlich hinter den verfassungsrechtlichen Möglichkeiten des Amtes zurückbleibenden, betont moderaten Agierens der bisherigen Amtsinhaber, wurde seitens Forschung ein eindeutig parlamentarischer Charakter des Systems konstatiert. Bei Elgie werden mit Blick auf die Differenz zwischen der formalen Konstellation und der lebenden Verfassung lediglich Irland und Island in einem Zuge mit Österreich genannt (Elgie 2011, 41, Fußnote 2). In der großen Studie von Samuels und Shugart (2010) ist die Stellung Österreichs eine noch exponiertere: Dort erscheint Österreich gar als „the only obviously ‚parliamentarized‘ president-parliamentary re-

gime in the world today“ (Samuels/Shugart 2010, 88) – ein Ausnahmefall, der – in Übereinstimmung mit den oben referierten Bewertungen – teils als historischer Zufall, teils als das Ergebnis des selbstbewussten Strebens der Parteien nach 1945 gewertet wird (ebda., 89). Diese Bewertungen decken sich, bei aller Unterschiedlichkeit des Stils, mit den Charakterisierungen medialer Beobachter*innen, die den österreichischen Präsident*innen im Kontext anderer Staatsoberhäupter – als „eine Art Queen von Volkes Gnaden“ (Nimmervoll 2016) – charakterisierten. Substanziellere Studien haben sich traditionell freilich eher einem Vergleich der österreichischen mit den deutschen Bundespräsident*innen zugewandt (Mehlhorn 2010).

5. Herausforderungen für die Zukunft

Die Erwartungen an die österreichischen Bundespräsident*innen reichen von der einer obersten Ombudsperson, einer höchsten moralischen Instanz, bis hin zu einem*iner Ersatzkaiser*in (Adamovich 2017, 9 f.). Entsprechend hoch sind die Erwartungen an das Amt für die Zukunft. Dieser Schlussteil blickt auf die jüngere Reformdiskussion und die Zukunft der Staatsoberhäupter in Österreich und Europa.

Bereits vor der Wahl von 2016 wurden von verschiedener Seite immer wieder Reformvorschläge für die künftige Ausgestaltung des Amtes eingebracht und diskutiert. Die große Koalition forderte gemeinsam eine „Entrümpelung der Kompetenzen“, während die GRÜNEN das Amt „Trumpsicher“¹⁸ machen wollten. Im Juni 2016 erfolgte dementsprechend die Einsetzung eines Unterausschusses „Kompetenzen des Bundespräsidenten und allfällige Reform dieser Kompetenzen“.¹⁹ Die konstituierende Sitzung ging allerdings ohne weiteren Termin auseinander, eine zweite Sitzung nach zehn Monaten verlief ergebnislos, und nach einer Sitzungsabsage im April 2017 wurde der Unterausschuss schließlich am 8. November 2017 aufgelöst. Der scheidende Bundespräsident Heinz Fischer adressierte bereits in der Festsitzung des Parlaments zu seiner Verabschiedung aus dem Amt diese Vorschläge und warnte vor der Abschaffung bisher ungenutzter Kompetenzen.²⁰ Darüber hinaus war auch kein wesentlicher gesellschaft-

18 <https://www.derstandard.at/story/2000054440853/verhandlungen-zu-kompetenzen-des-bundespraesidenten-starten-ende-maerz> (31.03.2022).

19 https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/A-VF/A-VF_00002_00359/index.shtml#tab-Sitzungsueberblick (31.03.2022).

20 „Wenn von manchen dieser Befugnisse seit Beginn der Zweiten Republik kein Gebrauch gemacht werden musste, spricht das nicht gegen die Verfassung, sondern für die Reife und Stabilität unseres politischen Systems und auch für das Augenmaß der vom Volk gewählten Bundespräsidenten“ (https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2016/PK0835/index.shtml, 31.03.2022).

licher Reformdruck erkennbar (Poier 2020). Einzig die erfolgreiche Kandidatur und Wahl einer weiblichen Amtsinhaberin erscheint als überfällig; sie würde das facettenreiche Amt bereichern und dessen ohnehin bereits ausgeprägt hohe gesellschaftliche Anerkennungswürdigkeit vermutlich weiter steigern.

Die erste Amtszeit Alexander Van der Bellen war charakterisiert von zahlreichen außergewöhnlichen Entwicklungen und Herausforderungen, durch welche der Präsident mit staatstragendem Habitus souverän navigierte und damit die Standards für künftige Kandidat*innen für dieses Amt definierte. Dabei zeigte sich erneut, in welchem hohem Maße der persönliche Stil zum medialen und gesellschaftlichen Gesamteindruck der Amtsführung beiträgt (ORF 2021). Sowohl die Ibiza-Affäre, die Regierungskrisen von 2019 und 2021 als auch die Corona-Pandemie haben – über die Person Van der Bellen hinaus – den hohen Wert einer unaufgeregten, überparteilichen und mit ausgeprägter gesellschaftlicher Anerkennung ausgestatteten Instanz wie den*die Bundespräsidenten*Bundespräsidentin in eindrucksvoller Weise bestätigt. Erwartungsgemäß sicherte sich Van der Bellen eine zweite Amtszeit. Dass dies allerdings bereits im ersten Wahlgang am 9. Oktober 2022 gelingen würde, war nicht zuletzt durch das große Feld an Mitbewerbern keineswegs gewiss. In einem künftigen international vergleichenden Rückblick auf die Entwicklung der vergangenen Jahre könnte Österreich geradezu als ein Kernbeispiel für die zunächst im deutschen Kontext formulierte These eines möglichen stillen Bedeutungszuwachses von Staatsoberhäuptern – als ruhender Pol mit einer bewussten Distanz zum geschäftigen Treiben der Parteiendemokratie – dienen (Jäger 1994, 182 f.). Dass es dabei im Verhältnis zwischen Präsident*in, Regierung und politischen Parteien in Österreich nicht zu italienischen Verhältnissen kam, unter denen der*die Präsident*in angesichts des Versagens der italienischen Parteiendemokratie zeitweilig eine geradezu systemfremde Aufwertung erfuhr (Palladino 2015; Grimaldi 2017), ist eindeutig positiv zu bewerten.

Die weitere Möglichkeit, dass Staatsoberhäupter eine strukturelle Aufwertung auch in ihrer potenziellen Rolle als „Relikt nationaler Staatlichkeit in einer von Transnationalität und Europäischen Integration geprägten Umwelt“ erfahren könnten (Czada 1999, 141), erscheint dagegen problematisch. Schließlich steht die Betonung nationalstaatlich-historischer Kontinuität und Integration in einem unübersehbaren Spannungsverhältnis zu der fortschreitenden Internationalisierung der Gesellschaft und der Herausbildung einer Wohnbürger*innen-Demokratie (Rosenberger 2017). Die Alternative zwischen nationaler Integration und transnational orientierter Inklusion wurde nicht zuletzt im Zuge des österreichischen Präsidentschaftswahlkampfes 2016 in Gestalt der fundamental unterschiedlichen Bekenntnisse der beiden Stichwahl-Kandidat*innen greifbar, Präsident aller Österreicher*innen (Hofer) oder aber Präsident aller in Österreich lebenden Menschen (Van der Bellen) sein zu wollen.

Literatur

- Adamovich, Ludwig/Cede, Franz/Prosl, Christian (2017). *Der österreichische Bundespräsident: Das unterschätzte Amt*, Innsbruck.
- Alexander, George L./Alexander, Juliette L. (1981). *Presidential Personality and Performance*, Boulder.
- Araya, Ignacio A. (2021). The Personalities of Presidents as Independent Variables, *Political Psychology* 42(4), 695–712.
- Bergman, Torbjörn/Bäck, Hanna/Hellström, Johan (2021). Coalition Governance Patterns Across Western Europe, in: Torbjörn Bergman et al. (Hrsg.): *Coalition Governance in Western Europe*, Oxford, S. 680–726.
- Brunclík, Miloš (2020). *Semi-presidentialism, Parliamentarism and Presidents: Presidential Politics in Central Europe*, London.
- Buzogány, Aron/Scherhauser, Patrick (2018). Austrian Greens: from pyrrhic presidential victory to parliamentary exit, *Environmental Politics* 27(3), 566–571.
- Cameron, Charles M. (2000). *Veto bargaining: Presidents and the politics of negative power*, Cambridge.
- Carrier, Martin (2016). *Executive Politics in Semi-Presidential Regimes: Power Distribution and Conflicts between Presidents and Prime Ministers*, New York.
- Cede, Franz/Prosl, Christian (2015). *Anspruch und Wirklichkeit: Österreichs Außenpolitik seit 1945*, Innsbruck.
- Czada, Roland (1999). Kommentar: Amt ohne Zukunft? Anmerkungen zum Staatsoberhaupt in parlamentarischen Demokratien, in: Eberhard Jäckel et al. (Hrsg.): *Die Bundespräsidenten im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart, S. 129–142.
- Doyle, David/Elgie, Robert (2016). Maximizing the Reliability of Cross-National Measures of Presidential Power, *British Journal of Political Science* 46(4), 731–741.
- Doyle, David (2020). Measuring Presidential and Prime Ministerial Power, in: Rudy B. Andeweg et al. (Hrsg.): *The Oxford Handbook of Political Executives*, Oxford.
- Elgie, Robert (2011). *Semi-Presidentialism: Sub-types and Democratic Performance*, Oxford.
- Elgie, Robert (2015). Heads of state in European politics, in: José M. Magone (Hrsg.): *Routledge Handbook of European Politics*, London, S. 311–327.
- Elgie, Robert/Moestrup, Sophia (2007). *Semi-Presidentialism Outside Europe: A Comparative Study*, London.
- Elgie, Robert/Moestrup, Sophia (2016). *Semi-Presidentialism in the Caucasus and Central Asia*, London.
- Gehler, Michael (1994). Kurzvertrag für Österreich? Die Stalin-Noten und die Staatsvertragsdiplomatie 1952, *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 43(2), 243–278.

- Gerlich, Peter/Campbell, David J. F. (2000). Austria: From Compromise to Authoritarianism, in: Dirk Berg-Schlosser/Jeremy Mitchell (Hrsg.): *Conditions of Democracy in Europe 1919–39*, Basingstoke, S. 40–58.
- Graça Feijó, Rui (2021). *Presidents in Semi-Presidential Regimes: Moderating Power in Portugal and Timor-Leste*, London.
- Greenstein, Fred I. (2009). *Presidential Difference: Leadership Style from FDR to Barack Obama*, 3. Auflage, Princeton.
- Grimaldi, Selena (2017). The Leadership Capital of Italian Presidents, in: Mark Bennister et al. (Hrsg.): *The Leadership Capital Index: A New Perspective on Political Leadership*, Oxford, S. 226–249.
- Grimaldi, Selena (2021). The Elephant in the Room in Presidential Politics: Informal Powers in Western Europe, *Political Studies Review*, doi:10.1177/14789299211041957.
- Haslinger, Josef (1995). *Politik der Gefühle: Ein Essay über Österreich*, Frankfurt a. M.
- Helms, Ludger (1998). Keeping Weimar at Bay: The German Federal Presidency since 1949, *German Politics and Society* 16 (2), 50–68.
- Helms, Ludger (2007). *Die Institutionalisierung der liberalen Demokratie: Deutschland im internationalen Vergleich*, Frankfurt a. M./New York.
- Helms, Ludger (2016). Regierungssysteme in der Vergleichenden Politikwissenschaft: Konzepte und Modelle, in: Hans-Joachim Lauth et al. (Hrsg.): *Handbuch Vergleichende Politikwissenschaft*, Wiesbaden, S. 141–154.
- Helms, Ludger (2020). Spitzenkandidaten beyond Westminster: Comparing German and Austrian Chancellor Candidates, *Parliamentary Affairs* 73(4), 808–830.
- Helms, Ludger/Wineroither, David M. (2017). Nationalrat, Bundesregierung und Bundespräsident: Die gouvernementale Arena im internationalen Vergleich, in: Ludger Helms/David M. Wineroither (Hrsg.): *Die österreichische Demokratie im Vergleich*, 2. Auflage, Baden-Baden, S. 191–222.
- Heywood, Paul/Wright, Vincent (1997). Executives, Bureaucracies and Decision-Making, in: Martin Rhodes et al. (Hrsg.): *Developments in West European Politics*, London, S. 75–94.
- Hargrove, Erwin (1993). Presidential Personality and Leadership Style, in: Edwards, George et al. (Hrsg.): *Researching the Presidency*, Pittsburgh, S. 69–109.
- Jäger, Wolfgang (1994). *Wer regiert die Deutschen? Innenansichten der Parteiendemokratie*, Osnabrück.
- Jenny, Marcelo (2020). The Austrian president: From shining figure to government backup during the pandemic, *Presidential Power Blog*, <https://presidential-power.net/?p=11008> (08.04.2020).
- Koja, Friedrich (1997). Der Bundespräsident und das Heer, *Journal für Rechtspolitik* 5, 15–21.
- Leitl, Christoph (2017). Die Vertretung der Österreichischen Wirtschaftsinteressen im Aus-

- land, in: Ludwig Adamovich et al. (Hrsg.): *Der österreichische Bundespräsident: das unterschätzte Amt*, Innsbruck, S. 104–108.
- Lowande, Kenneth/Shipan, Charles R. (2021). Where Is Presidential Power? Measuring Presidential Discretion Using Experts, *British Journal of Political Science*, doi:10.1017/S0007123421000296.
- Lütticken, Florian/Pfeil, Florian (2003). Finnlands neue Verfassung: Abschied vom semi-präsidentiellen System, *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 34(2), 296–310.
- Mehlhorn, Lutz (2010). *Der Bundespräsident der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich*, Baden-Baden.
- Müller, Wolfgang C. (1992). Austrian Governmental Institutions: Do They Matter?, *West European Politics* 15(1), 99–131.
- Müller, Wolfgang C. (2006). Der Bundespräsident, in: Herbert Dachs et al. (Hrsg.): *Politik in Österreich. Das Handbuch*, Wien, S. 188–200.
- Musella, Fortunato (2020): Post-executive activities, in: Rudy B. Andeweg et al. (Hrsg.): *The Oxford Handbook of Political Executives*, Oxford, S. 336–355.
- Nimmervoll, Lisa (2016). Der Präsident – eine Art Queen von Volkes Gnaden, *Der Standard*, <https://www.derstandard.at/story/2000035454261/der-bundespraesident-eine-art-queen-von-volkes-gnaden> (22.04.2016).
- ORF (2021). Van der Bellen ging der „Schmäh“ nicht aus, ORF, <https://orf.at/stories/3239336/> (26.12.2021).
- Palladino, Nicola (2015). ‚Presidentialisations‘ in Italy: the battle for leadership between the Prime Minister and the President of the Republic, *Contemporary Italian Politics* 7(2), 107–126.
- Pallaver, Günther (2005). La centralità del cancelliere, in: Gianfranco Pasquino (Hrsg.): *Capi di governi*, Bologna, S. 13–40.
- Poier, Klaus (2020). Die Rolle von Parlament und Bundespräsident bei der Regierungsbildung (und Regierungsentlassung) in Österreich – Reformbedarf?, *Steirisches Jahrbuch für Politik* 2019, Graz, S. 155–158.
- Raunio, Tapio/Sedelius, Thomas (2019). *Semi-Presidential Policy-Making in Europe: Executive Coordination and Political Leadership*, London.
- Reynolds, Andrew/Reilly, Ben (2002). *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*, Stockholm.
- Rosenberger, Sieglinde (2017). Inklusive Demokratie. Politische, soziale und religiöse Rechte von Nicht-Staatsbürgerinnen, in: Ludger Helms/David M. Wineroither (Hrsg.): *Die österreichische Demokratie im Vergleich*, Baden-Baden, S. 479–502.
- Shugart, Matthew S./Carey, John M. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge.
- Siaroff, Allan (2003). Comparative Presidencies: The Inadequacy of the Parliamentary, Semi-Presidential and Presidential Distinction, *European Journal of Political Research* 42(3), 287–312.

- Samuels, David J./Shugart, Matthew S. (2010). *Presidents, Parties, and Prime Ministers*, Cambridge.
- Sinclair, Barbara (1993). *Studying Presidential Leadership*, in: George Edwards et al. (Hrsg.): *Researching the Presidency*, Pittsburgh, S. 203–232.
- Steininger, Rolf (2005). *Der Staatsvertrag: Österreich im Schatten von deutscher Frage und Kaltem Krieg 1938–1955*, Innsbruck.
- Tavits, Margit (2008). *Presidents with Prime Ministers: Do Direct Elections Matter?*, Oxford.
- Welan, Manfred (1986). *Das österreichische Staatsoberhaupt. Österreichisches Jahrbuch für Politik Sonderband 2*, Wien.
- Welan, Manfred (1992). *Der Bundespräsident. Kein Kaiser in der Republik*, Wien.

Übungsfragen

- Definieren Sie die Wahlprinzipien für die Bundespräsidentenschaftswahl und erläutern Sie kurz die Voraussetzungen für die Berechtigung zur aktiven wie passiven Teilnahme an diesen Wahlen.
- Diskutieren Sie die verfassungsrechtliche Konstruktion des österreichischen Präsidentschaftsams im Kontext der Regierungsformenlehre mit Zuordnung zu einem (Sub-)Typus demokratischer Systeme.
- Ist die Wiederwahl von Amtsinhaber*innen üblich und wie viele Amtsinhaber*innen erreichen zwei volle Amtsperioden?
- Nennen Sie mindestens drei Kandidat*innen, die sich zur Wahl gestellt haben und skizzieren Sie kurz deren parteipolitischen Bezug und die erzielten Wahlergebnisse.
- Beschreiben Sie die zentralste und in der politischen Praxis alltäglichste Aufgabe der österreichischen Bundespräsident*innen.
- Skizzieren Sie die Dimensionen des Rollenverzichts österreichischer Bundespräsident*innen und deren Gründe.
- Definieren Sie die Begriffe „divided government“ und „cohabitation“ in Bezug auf die österreichische Bundespräsidentenschaft und geben Sie je ein Beispiel für solch eine Phase.
- Beurteilen Sie die präsidentielle Macht in Österreich im Vergleich zu einem weiteren Mitgliedsstaat der Europäischen Union.
- Diskutieren Sie die möglichen Auswirkungen für die österreichische Bundespräsidentenschaft, wenn man das Amt nach deutschem Vorbild durch eine parlamentarische Wahl bestellen würde.
- Beschreiben Sie die unterschiedlichen Wähler*innenpotenziale der Stichwahlkandidat*innen zum Wahlkampf 2016 und wie es gelang, diese zu aktivieren.

Die Europäische Union und Österreich

Sarah Meyer

Zusammenfassung

- ✓ Die EU ist ein politisches System eigener Art („sui generis“), dessen Strukturen, Prozesse und Outputs jedoch mit den Instrumentarien der vergleichenden Politikwissenschaft untersucht werden können.
- ✓ Der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union (EU) am 1. Jänner 1995 brachte umfassende Veränderungen im österreichischen politischen System mit sich.
- ✓ Wie alle 27 Mitgliedstaaten ist Österreich auf europäischer Ebene in den Organen der EU vertreten.
- ✓ Durch die komplexe Mehrebenenstruktur und die Vielzahl beteiligter Akteur*innen mit divergierenden Interessen ist die Entscheidungsfindung auf EU-Ebene kompliziert.
- ✓ Im europäischen Vergleich gibt es in Österreich ein beträchtliches Ausmaß an EU-Skepsis sowohl in der Bevölkerung als auch im Parteienspektrum.

1. Einleitung

Die Geschichte der EU, die ihre Anfänge in der Nachkriegszeit infolge des Zweiten Weltkriegs nahm, ist charakterisiert durch verschiedene Phasen der Vertiefung der Zusammenarbeit zwischen ihren Mitgliedern, die im Laufe der Zeit immer mehr Zuständigkeiten auf die gemeinsame europäische Ebene übertragen und deren Strukturen adaptiert haben, um sowohl dem Kompetenz- als auch Mitgliederzuwachs Rechnung zu tragen.

Österreich ist seit 1. Jänner 1995 Mitglied der Europäischen Union (EU). Mit dem EU-Beitritt verbunden waren grundlegende Änderungen im politischen System Österreichs. Relevante politische Entscheidungen werden nun nicht mehr ausschließlich durch innerstaatliche Institutionen und Akteur*innen getroffen, sondern im Verbund mit den anderen Mitgliedstaaten und Institutionen auf EU-Ebene.

Definition

Die Europäische Union ist ein weltweit einzigartiges politisches Gebilde, entstanden durch den Zusammenschluss ihrer (heute 27) Mitgliedstaaten und ausgestattet mit eigens geschaffenen Institutionen zur Umsetzung der ihr von den Mitgliedern übertragenen Kompetenzen und Entscheidungsbefugnisse. Obwohl kein Staat, weist sie als nicht nur wirtschaftliche, sondern auch politische und Rechtsgemeinschaft klare Merkmale von Staatlichkeit auf.

Das europäische Mehrebenensystem weist in seinen Strukturen und Prozessen zahlreiche Parallelen zur (national)staatlichen Organisation politischer Steuerung auf, unterscheidet sich teils aber auch erheblich von den im (national)staatlichen Kontext geläufigen Strukturen und Praxen: Es ist charakterisiert durch ein komplexes Regierungs- bzw. Governance-System unter Einbindung verschiedener politischer Ebenen und Akteur*innen; es gibt keine klar identifizierbare, aus Wahlen hervorgehende Regierung und folglich auch keinen Wahlwettbewerb um die Besetzung der Regierungsämter; auch fehlen EU-weite intermediäre Strukturen, wie eine europäische Öffentlichkeit, Zivilgesellschaft und ein europäisches Parteiensystem (vgl. Follesdal/Hix 2006; Hix 2020). Nicht umsonst wird die EU in der Literatur daher häufig als ein politisches System *sui generis* (lateinisch: eigene Art) bezeichnet – sie ist kein Staat, weist aber zweifellos Merkmale von Staatlichkeit auf.

Für ein Verständnis der EU als politisches System und der Interaktion von EU-Institutionen und Mitgliedstaaten bedarf es der Unterscheidung intergouvernementaler von supranationaler Zusammenarbeit zwischen Staaten (Woyke 1998, 7; Lenz/Ruchlak 2001, 211). Intergouvernementale Zusammenarbeit ist dadurch gekennzeichnet, dass gemeinsame Entscheidungen der beteiligten Staaten ausschließlich einstimmig erfolgen und folglich nie gegen den Willen einer beteiligten Regierung getroffen werden können. Selbst wenn gemeinsam geschaffene Strukturen und Institutionen bestehen, wird keine staatliche Souveränität aufgegeben. Dieses Prinzip ist in den meisten Internationalen Organisationen gegeben und ist auch in einigen Politikbereichen der EU vorherrschend, wie beispielsweise der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Supranationale Zusammenarbeit setzt dagegen ein Abtreten staatlicher Souveränitätsrechte voraus, die auf gemeinsame Institutionen übertragen werden, die für alle beteiligten Staaten verbindliche Entscheidungen treffen und nach dem Mehrheitsprinzip entscheiden können. Bei dieser Art der Zusammenarbeit kann ein Staat auch überstimmt werden – und muss die gegen seine Präferenzen getroffene Entscheidung dennoch mittragen und umsetzen. In den Entscheidungsstrukturen und -mechanismen der EU finden sich sowohl Elemente intergouvernementaler als auch supranationaler Zusammenarbeit.

Die politikwissenschaftliche EU-Forschung widmete sich in ihren Anfängen der Frage, warum es überhaupt zur europäischen Gemeinschaftsbildung und der damit verbundenen Schaffung gemeinsamer Institutionen und eines gemeinsamem Rechtsrahmens zwischen den beteiligten souveränen Staaten gekommen ist. Dies ist Gegenstand von Theorien der regionalen Integration. Integration kann dabei definiert werden als die „friedliche und freiwillige Zusammenführung von Gesellschaften, Staaten und Volkswirtschaften über bislang bestehende nationale, verfassungspolitische und wirtschaftspolitische Grenzen hinweg“ (Kohler-Koch/Schmidberger 1996, 152, zit.n. Kohler-Koch et al. 2004, 28), die schrittweise zur Herausbildung der EU-Polity in ihrer heutigen Erscheinung geführt hat. Verschiedene Integrationstheorien ziehen jeweils unterschiedliche Faktoren zur Erklärung des europäischen Integrationsprozesses heran (für eine übersichtliche Zusammenfassung siehe z.B. Costa/Brack 2019, 50–55; Pollak/Slominski 2012, 52–68).

In den 1980er- und 1990er-Jahren verschob sich der Forschungsfokus: Das politische System der EU (als Resultat des Integrationsprozesses) wurde als gegeben betrachtet und, unter Berücksichtigung seiner sui generis-Elemente, mit den bestehenden methodischen und theoretischen Instrumentarien der vergleichenden Politikwissenschaft untersucht (z.B. Neoinstitutionalismus, Governance-Ansatz). Im Mittelpunkt steht nicht mehr die Erklärung des Integrationsprozesses und der Herausbildung der EU-Polity, sondern die Analyse der Funktionsweise der EU, ihrer Institutionen, Prozesse und Politiken. Man spricht in diesem Zusammenhang auch von einer „Normalisierung“ in der EU-Forschung (vgl. Costa/Brack 2019, 55).

In den 1990er-Jahren tauchte mit zahlreichen Europäisierungsstudien ein neuer Trend in der EU-Forschung auf. Trotz teils widersprüchlicher Definitionen von Europäisierung meint ein beträchtlicher Teil der Forschung damit Anpassungen und Veränderungen auf nationaler Ebene, die durch den europäischen Integrationsprozess bzw. die EU ausgelöst wurden (vgl. Ladrech 2002 & 2007; Granziano/Vink 2013). Das kann sich auf Strukturen, Prozesse oder konkrete Policies beziehen. Hervorzuheben ist, dass Anpassung bzw. Veränderung hier nicht gleichbedeutend mit Konvergenz oder Harmonisierung ist. Europäisierung erweist sich vielmehr als ergebnisoffen und nimmt unterschiedliche Formen an. Auch im breiten Forschungsfeld der Europäisierung wird auf Konzepte und Theorien der vergleichenden Politikwissenschaft sowie anderer Forschungszweige und -disziplinen zurückgegriffen.

Voraussetzung zu einem besseren Verständnis und zur Einordnung dieser Forschung sind grundlegende Kenntnisse über die Funktionsweise der EU und ihrer Institutionen im Zusammenspiel mit den Mitgliedstaaten sowie über die wichtigsten Etappen des europäischen Integrationsprozesses auf dem Weg bis zur heutigen EU. Das vorliegende Kapitel möchte diese Kenntnisse vermitteln. Es gibt einen Überblick über die institutionelle Architektur der Europäischen Union – und Österreichs Einbindung darin.

2. Gegenwärtige Situation

Dieser Abschnitt gibt zu Beginn einen Überblick über die rechtlichen Grundlagen und Zuständigkeiten der EU. Danach folgt eine Darstellung der relevanten EU-Institutionen und der Einbindung Österreichs darin. Abschließend wird auf die innerösterreichische Koordinierung in EU-Belangen verwiesen.

2.1 Rechtliche Grundlagen und Zuständigkeiten der EU

Gewachsen aus der Idee der dauerhaften Friedenssicherung in Europa werden von der EU heute Entscheidungen in vielen Politikbereichen getroffen, die konkrete Auswirkungen für die Bevölkerung haben. Ob, wann und mit welchen Instrumenten die EU in einem Bereich tätig werden darf, ist genau festgelegt. Auch die Entscheidungsstrukturen einschließlich der Zusammensetzung und Aufgaben der EU-Institutionen ist detailliert geregelt. Diese und andere rechtliche Grundlagen der EU sind in ihrem Vertragswerk festgeschrieben, das sich heute aus zwei gleichrangigen Verträgen (auch „die Verträge“ genannt) zusammensetzt: dem Vertrag über die Europäische Union (EUV) und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Auch unter der Bezeichnung Vertrag von Lissabon geläufig, sind sie in ihrer heute gültigen Form am 1. Dezember 2009 in Kraft getreten und haben die zuvor bestehenden Verträge geändert bzw. ersetzt (siehe Abschnitt 3.).

Die Verträge der EU werden auch als Primärrecht bezeichnet, während die von der EU erlassenen Rechtsvorschriften Sekundärrecht genannt werden. Zu den wichtigsten sekundärrechtlichen Rechtsakten mit Gesetzescharakter zählen Verordnungen und Richtlinien. Verordnungen gelten bei ihrem Inkrafttreten verbindlich und unmittelbar in allen Mitgliedstaaten, d.h. sie gelten automatisch und in einheitlicher Weise, ohne dass es einer spezifischen rechtlichen Umsetzung in den Mitgliedstaaten bedarf. Richtlinien dagegen regeln nur die Ziele, überlassen es aber den Mitgliedstaaten, diese Ziele konkret zu verwirklichen und innerhalb einer bestimmten Frist in nationales Recht umzusetzen. Tun sie das nicht, kann die Europäische Kommission gegen den säumigen Mitgliedstaat ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten. Neben Verordnungen und Richtlinien gibt es eine Reihe weiterer Arten von EU-Rechtsvorschriften, wie Beschlüsse, Empfehlungen, Stellungnahmen, delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte.

Neben dem Primär- und Sekundärrecht der EU zählt auch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zum Rechtsbestand der EU, der auch „acquis communautaire“ bzw. gemeinschaftlicher Besitzstand genannt wird. Das gesamte Unionsrecht hat in seiner Anwendung Vorrang vor dem innerstaatlichen Recht der Mit-

gliedstaaten. Das bedeutet, dass z.B. österreichische Behörden Unionsrecht anwenden müssen, selbst wenn es in Österreich eine im Widerspruch dazu stehende innerstaatliche Rechtsvorschrift gibt.

In den Verträgen ist genau geregelt, mit welchem Verfahren in den jeweiligen Politikbereichen Rechtsakte zu erlassen oder Beschlüsse zu fällen sind. Beim Ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (früher bezeichnet als Mitentscheidungsverfahren) fungieren Europäisches Parlament und Rat der EU als gleichberechtigte Ko-Gesetzgeber und erlassen von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Rechtsakte. Neben dem Ordentlichen Gesetzgebungsverfahren gibt es noch das Anhörungsverfahren, das Zustimmungsverfahren und das Verfahren der Zusammenarbeit. Sie unterscheiden sich in der Frage, ob der Rat einstimmig oder mit Mehrheitsbeschluss Entscheidungen trifft oder in der Art der Beteiligung des Europäischen Parlaments.

Die EU darf grundsätzlich nur dann tätig werden, wenn ihr die Mitgliedstaaten in den Verträgen eine Zuständigkeit übertragen haben, anderenfalls verbleibt die Regelungskompetenz bei den Mitgliedstaaten. Man nennt das auch den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung (Art 5 EUV). Die EU verfügt damit nicht über sogenannte Kompetenz-Kompetenz, d.h. über die Möglichkeit, ihre Kompetenzen selbst auszuweiten oder zu ändern. Dieses Recht ist den Mitgliedstaaten vorbehalten.

Es gibt verschiedene Arten der EU-Zuständigkeit, die für unterschiedliche Bereiche gelten. Ausschließliche Zuständigkeit bedeutet, dass in den betreffenden Bereichen nur die EU Rechtsvorschriften erlassen kann, nicht aber die Mitgliedstaaten (z.B. in den Bereichen Zollunion, Währungspolitik für die Staaten des Euro-Raums). Geteilte Zuständigkeit besagt, dass sowohl die EU als auch die Mitgliedstaaten Rechtsvorschriften erlassen können – letztere aber nur dann, wenn die EU noch keine Vorschriften in einem Bereich erlassen hat bzw. das nicht beabsichtigt (z.B. Binnenmarkt, Landwirtschaft, Umwelt, Transport, Energie). Neben der ausschließlichen und der geteilten Zuständigkeit gibt es noch die unterstützende Zuständigkeit (öffentliche Gesundheit, Kultur, Industrie etc. – hier darf die EU keine Rechtsakte erlassen, sondern die Mitgliedstaaten eben nur unterstützen) sowie die besondere Zuständigkeit (u.a. Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik, Festlegung und Umsetzung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, für die es spezielle Modi in der Interaktion zwischen EU-Organen und Mitgliedstaaten gibt).

2.2 EU-Institutionen im Überblick

Zu den Organen der EU, wie die Institutionen in den EU-Verträgen bezeichnet werden, zählen gemäß Artikel 13(1) EUV der Europäische Rat, die Europäische Kommission, der Rat der EU, das Europäische Parlament, der Gerichtshof der EU, die Europäische

Zentralbank und der Rechnungshof. Für die EU-Gesetzgebung maßgeblich ist das Trio bestehend aus den beiden Ko-Gesetzgebern Rat der EU und Europäisches Parlament sowie der Europäischen Kommission, die die Gesetzesvorschläge vorlegt. Der Europäische Rat legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten der EU fest.

2.2.1 Der Europäische Rat: Impulsgeber & Streitschlichter

Der Europäische Rat (ER) ist das jüngste der EU-Organe und wurde erst relativ spät in den EU-Verträgen institutionalisiert. Er nahm seine Anfänge in informellen Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten beginnend in den 1960er-Jahren und tagt zumindest zweimal im Halbjahr. Neben den Staats- und Regierungschefs*Staats- und Regierungschefinnen gehören ihm der*die jeweils für eine Periode von zweieinhalb Jahren gewählte Präsident*in des Europäischen Rats (der*die kein einzelstaatliches Amt ausüben darf) und der*die Präsident*in der Europäischen Kommission an; der*die Hohe Vertreter*in für Außen- und Sicherheitspolitik nimmt an seinen Arbeiten teil.

Als Impulsgeber der EU ist es Aufgabe des Europäischen Rats, die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten für die Union festzulegen. Richtungsweisende Entscheidungen für die Entwicklung der EU gehen folglich meist auf Festlegungen des Europäischen Rats zurück, dessen Führungsrolle innerhalb der Union nicht zuletzt durch diverse Krisen in den vergangenen Jahren gefestigt bzw. noch verstärkt wurde (Costa/Brack 2019, 82). Im Unterschied zum Rat der EU (siehe Abschnitt 2.2.3) wird der Europäische Rat nicht gesetzgeberisch tätig. Vielmehr ist es Aufgabe des Trios aus Europäischer Kommission, Rat der EU und Europäischem Parlament, seine politischen Festlegungen in entsprechende Maßnahmen zu übersetzen (Costa/Brack 2019, 77).

Neben seiner Funktion als Impulsgeber fungiert der Europäische Rat in der Praxis häufig auch als Streitschlichter, etwa wenn sich die Mitgliedstaaten im Rat nicht auf eine gemeinsame Vorgehensweise verständigen können. In den Sitzungen werden somit oftmals Fragen mit hoher politischer Brisanz und entsprechendem Konfliktpotenzial erörtert.

Abgesehen von Personalfragen oder in den Verträgen festgelegten Spezialfällen entscheidet der Europäische Rat im Konsens. Er ist in der EU damit die intergouvernementale Institution par excellence. Zugleich wurde er mit dem Vertrag von Lissabon auch zu einem der supranationalen Organe der EU, mit einem*einer permanenten Präsidenten*Präsidentin und in den EU-Verträgen festgelegten Verpflichtungen. Kurzum, „[t]he European Council synthesizes the two major tensions underlying European integration – supranationalism and intergovernmentalism“ (Costa/Brack 2019, 17).

Österreich ist im Europäischen Rat durch den Regierungschef, d.h. den*die Bundeskanzler*in, vertreten. Dies trifft gemäß ihrer innerstaatlichen Verfassungsordnung auch

auf die meisten anderen Mitgliedstaaten zu (nicht so Frankreich, Zypern, Litauen und Rumänien, die durch den*die Staatspräsidenten*Staatspräsidentin vertreten sind).

2.2.2 Die Europäische Kommission: Multifunktionsorgan

Die Europäische Kommission (EK) nimmt im EU-Institutionengefüge eine zentrale Rolle ein und verfügt über viele – formelle wie informelle – Möglichkeiten zur Einflussnahme auf Dynamiken und Ergebnisse von EU-Entscheidungsprozessen (Schmidt/Wonka 2012, 336). Wesentlich ist dabei nicht zuletzt das gesetzgeberische Initiativmonopol, das ihr obliegt: Gesetzgebungsakte der EU dürfen nur auf Vorschlag der Europäischen Kommission erlassen werden. Dies macht sie zum wichtigen Agenda-Setter europäischer Politik und Adressat umfassender Lobbyingaktivitäten unterschiedlicher Interessengruppen (Schmidt/Wonka 2012, 336).

Die Kommission wird häufig als eine Art Regierung der EU verstanden, die innerhalb der Vorgaben des Europäischen Rates agiert (Costa/Brack 2019, 82). Innerhalb der EU ist sie aber auch das *sui generis* Organ *par excellence*, bedingt durch ihre spezifische Zusammensetzung und Kompetenzen, die sowohl exekutive, legislative als auch vereinzelt rechtsprechende Befugnisse umfassen (Costa/Brack 2019, 82). Gemeinsam mit dem Gerichtshof der Europäischen Union kommt ihr die Aufgabe als „Hüterin der Verträge“ zu, indem sie die Einhaltung des europäischen Primär- und Sekundärrechts durch die Mitgliedstaaten überwacht (Schmidt/Wonka 2012, 337). In ihrer Koordinierungsrolle vermittelt sie auch häufig zwischen den unterschiedlichen Interessen der im Rat vertretenen Mitgliedstaaten, aber auch zwischen Rat und Europäischem Parlament.

Derzeit umfasst das Kollegium der Kommission entsprechend der Anzahl der EU-Mitgliedstaaten 27 Mitglieder, einschließlich der Präsidentin (Ursula von der Leyen) und des Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik (Josep Borrell Fontelles). Das Europäische Parlament wählt den*die Kommissionspräsidenten*Kommissionspräsidentin auf Vorschlag des Europäischen Rates, der dabei das Ergebnis der Wahlen zum Europäischen Parlament „berücksichtigt“ (Art 17(7) EUV). Die Liste der übrigen, von den Mitgliedstaaten vorgeschlagenen Kommissionsmitglieder wird en bloc vom Rat im Einvernehmen mit dem*der gewählten Kommissionspräsidenten*Kommissionspräsidentin angenommen. Das gesamte Kollegium der Kommission muss sich einem Zustimmungsvotum des Europäischen Parlaments stellen. Erst danach wird die Kommission vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit ernannt. Politisch verantwortlich ist sie aber dem Europäischen Parlament, das einen Misstrauensantrag gegen die gesamte Kommission, nicht jedoch gegen einzelne Mitglieder, einbringen kann. Wird ein solcher Antrag angenommen, muss die gesamte Kommission zurücktreten.

Während im Europäischen Rat und Rat die Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten dominieren, ist es Aufgabe der Kommission, die allgemeinen Interessen der Union zu

wahren. Ihre Mitglieder dürfen keine Weisungen von der Regierung, die sie vorgeschlagen hat, einholen oder entgegennehmen.

Obwohl es entsprechend der Anzahl an EU-Mitgliedern derzeit 27 Kommissionsmitglieder gibt, sehen die EU-Verträge eine Reduktion auf zwei Drittel der Zahl an Mitgliedstaaten vor. Der Europäische Rat hat allerdings von seinem vertraglich verankerten Recht Gebrauch gemacht, diese Bestimmung zu ändern, sodass nach wie vor jeder Mitgliedstaat im Kollegium der EU-Kommission vertreten ist. Die politische Realität hinkt damit hinter den vertraglichen Möglichkeiten hinterher, deren Intention eine deutliche Verschlingung des Kollegiums war.

Alle bisherigen österreichischen Mitglieder der Kommission kamen aus den Reihen der ÖVP, der aktuelle österreichische EU-Kommissar Johannes Hahn ist mit den wichtigen Haushaltsagenden sowie Verwaltung betraut.

2.2.3 Der Rat der EU: Vertretung mitgliedstaatlicher Interessen

Im Rat der Europäischen Union (auch Ministerrat oder schlicht Rat genannt) sind die Interessen der Mitgliedstaaten repräsentiert. Im EU-Institutionengefüge ist er neben dem Europäischen Parlament eines der beiden gesetzgebenden Organe. Obwohl die Regierungen im Rat ihre „nationalen“ Interessen vertreten, ist Kompromissbereitschaft und -findung unter den Ratsmitgliedern eine wesentliche Voraussetzung für das Zustandekommen von Entscheidungen. Als kollektives Organ tritt der Rat häufig für die Wahrung des Einflusses und der Souveränität der Mitgliedstaaten ein – und steht dabei mitunter einem weitaus „integrationsfreudigerem“ Europäischen Parlament als Ko-Gesetzgeber gegenüber, mit dem es eine Einigung zu erzielen gilt.

Der Rat setzt sich aus den jeweiligen Fachminister*innen der Mitgliedstaaten zusammen (je ein*e Minister*in pro Mitgliedstaat). In der Praxis tagt er damit in unterschiedlichen Zusammensetzungen (derzeit sind es zehn), während er rechtlich gesehen ein einziges Organ darstellt. Je nach Politikbereich können Entscheidungen mit einfacher Mehrheit, qualifizierter Mehrheit oder müssen einstimmig erfolgen. In jenen Politikbereichen, in denen die EU gesetzgeberisch tätig wird, kommt mittlerweile mehrheitlich das sogenannte Ordentliche Gesetzgebungsverfahren zur Anwendung, in dem der Rat gemeinsam mit dem Europäischen Parlament als Ko-Gesetzgeber fungiert. Im Rahmen dieses Verfahrens entscheidet der Rat mit qualifizierter Mehrheit, für die zwei Bedingungen erfüllt sein müssen: Es müssen, erstens, 55 Prozent der Mitgliedstaaten für den betreffenden Vorschlag stimmen (derzeit 15 von 27 Mitgliedstaaten); die unterstützenden Mitgliedstaaten müssen, zweitens, zusammen mindestens 65 Prozent der Gesamtbevölkerung der EU ausmachen. Dieses Prinzip der sogenannten „doppelten Mehrheit“ ist mit November 2014 in Kraft getreten und hat das zuvor gültige, komplizierte System der Stimmengewichtung im Rat abgelöst, bei dem jedem Mitgliedstaat unter

Berücksichtigung seiner Bevölkerungsgröße eine bestimmte Anzahl von Stimmen zugewiesen worden war. Unabhängig vom vertraglich vorgesehenen Entscheidungsmodus und trotz der Ausdehnung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit auf immer mehr Bereiche zeigt sich im Rat in der Praxis häufig eine Tendenz zu konsensualer Entscheidungsfindung (Lewis 2012 & 2019).

Den Ratssitzungen vorgelagert sind die unzähligen Vorbereitungsgremien des Rates (auch: Ratsarbeitsgruppen), in denen die Mitgliedstaaten ihre Positionen akkordieren bzw. die oftmals zähen Verhandlungen über eine gemeinsame Positionierung erfolgen. Anders als Kommission, Parlament und Europäischer Rat verfügt der Rat nicht über eine*n permanente*n Präsidenten*Präsidentin. Stattdessen gibt es die sogenannte rotierende Ratspräsidentschaft, bei der alle sechs Monate ein anderer Mitgliedstaat die Präsidentschaft des Rates innehat. Dieser Mitgliedstaat führt dann im Rat und seinen Vorbereitungsgremien den Vorsitz bei den Sitzungen und bereitet diese, unterstützt vom permanent eingerichteten Ratssekretariat, vor. Österreich hatte seit seinem EU-Beitritt bislang drei Mal die Ratspräsidentschaft inne (zweites Halbjahr 1998, erstes Halbjahr 2006 und zweites Halbjahr 2018).

Trotz gewisser Verbesserungen im Bereich der Transparenz (beispielsweise müssen Abstimmungen über Rechtsakte im Rat mittlerweile in öffentlicher Sitzung durchgeführt werden) bleibt die Öffentlichkeit von den entscheidenden Beratungen innerhalb dieses Gremiums ausgeschlossen. Auch deshalb galt der Rat in der politikwissenschaftlichen Forschung lange Zeit als eine „black box“ (Lewis 2012, 322) mit wenig Einblick für Außenstehende über die entscheidenden Dynamiken und Interessenkoalitionen in den Verhandlungen der Mitgliedstaaten.

2.2.4 Das Europäische Parlament: Mitentscheider & Legitimationsbeschaffer

Als direkt gewähltes Organ vertritt das Europäische Parlament (EP) im EU-Institutionengefüge die Bürger*innen. In einer Vielzahl an Politikbereichen fungiert es gemeinsam mit dem Rat als Ko-Gesetzgeber, mit dem es auch die Haushaltsbefugnisse der Union ausübt. Die Vertragsreformen der Vergangenheit brachten im Laufe der Zeit eine deutliche Stärkung der Rolle des Europäischen Parlaments und Ausweitung seiner Befugnisse. Obwohl das Europäische Parlament im öffentlichen Diskurs oft als schwach und wenig einflussreich dargestellt wird, nimmt es im EU-Institutionengefüge eine durchaus gewichtige Rolle ein und kann die Ausgestaltung europäischer Politiken entscheidend mitgestalten.

Zu seinen Anfängen war das Europäische Parlament als parlamentarische Versammlung konzipiert, die sich aus Mitgliedern der nationalen Parlamente zusammensetzte. Seit 1979 werden die Abgeordneten des Europäischen Parlaments per Direktwahl gewählt, eine Wahlperiode dauert fünf Jahre. Im Vertrag von Lissabon ist die Maxi-

malzahl von 751 Abgeordneten (einschließlich des*der Parlamentspräsidenten*Parlamentspräsidentin) festgelegt, seit dem EU-Austritt Großbritanniens („Brexit“) besteht es aus 705 Abgeordneten (vorher: 751). Die Zahl der Sitze pro Mitgliedstaat variiert je nach Bevölkerungsgröße, wobei ein Mitgliedstaat zumindest sechs (Malta, Luxemburg, Zypern) und maximal 96 Abgeordnetensitze (Deutschland) erhält. Die österreichische Bevölkerung wird im Europäischen Parlament durch 19 Abgeordnete repräsentiert. Bei den Wahlen zum Europäischen Parlament entscheidet die Wahlbevölkerung jedes EU-Mitgliedstaates über die Verteilung der diesem Land zugesprochenen Sitze (siehe dazu Perlot/Filzmaier in diesem Band). Arbeitsorganisation und Abstimmungsverhalten verlaufen aber nicht entlang nationaler, sondern parteiideologischer Konfliktlinien. Die Abgeordneten sind in länderübergreifenden Fraktionen organisiert, innerhalb derer die Parlamentsarbeit und das Abstimmungsverhalten koordiniert werden. Die stärkste Fraktion ist jene der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten) mit derzeit 178 Abgeordneten (davon sieben aus Österreich von der ÖVP), gefolgt von der Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten im Europäischen Parlament (146 Abgeordnete, davon fünf aus der SPÖ), der liberalen Renew Europe Group (99 Abgeordnete, davon eine der NEOS), der Fraktion der GRÜNEN/Freie Europäische Allianz (73 Abgeordnete, drei davon von den österreichischen GRÜNEN), der Fraktion Identität und Demokratie (einem Zusammenschluss rechtsradikaler, nationalistischer und rechtsextremer Parteien mit derzeit 70 Abgeordneten, drei davon von der FPÖ), der Fraktion der Europäischen Konservativen und Reformer (63 Abgeordnete, keine aus Österreich) sowie Die Linke im Europäischen Parlament – GUE/NGL (39 Abgeordnete, keine aus Österreich). Dazu kommen 37 fraktionslose Abgeordnete (keine aus Österreich).

Anders als im österreichischen Nationalrat (siehe dazu Praprotnik in diesem Band) verläuft die zentrale Konfliktlinie im Europäischen Parlament nicht zwischen Abgeordneten der Regierungsfractionen auf der einen und jenen der Oppositionsparteien auf der anderen Seite, sondern zwischen dem Parlament auf der einen und dem Rat oder auch der Kommission auf der anderen Seite. Das liegt am spezifischen Aufbau des EU-politischen Systems, das sich von parlamentarischen Regierungssystemen, in denen die Regierung aus der Parlamentsmehrheit hervorgeht, erheblich unterscheidet. Eine gewisse Ähnlichkeit zum österreichischen Nationalrat besteht dagegen in der Arbeitsorganisation des Europäischen Parlaments: Auch dort wird die Arbeit des Plenums in über 20 fachspezifischen Ausschüssen vorbereitet, in denen u.a. Legislativvorschläge der Kommission behandelt, Berichte erstellt und diskutiert sowie Stellungnahmen verabschiedet werden.

Offizieller Amtssitz des Europäischen Parlaments ist das französische Straßburg, wo auch die Mehrzahl der Plenartagungen stattfindet. Die Ausschüsse sowie zusätzliche Plenartagungen finden allerdings in Brüssel statt (wo auch die Kommission und der Rat ihren Sitz haben), während das Generalsekretariat des Parlaments seinen offiziellen Sitz

in Luxemburg hat. Diese historisch bedingte, unpraktikable Aufteilung ist Bestandteil der EU-Verträge (Protokoll Nr. 6) und kann nur einstimmig geändert werden (wogegen Frankreich sich sträubt, da es auf den Parlamentssitz im eigenen Staat nicht verzichten möchte).

Anders als die meisten anderen Parlamente verfügt das Europäische Parlament nicht über ein Initiativrecht für Gesetzesvorschläge – dieses Vorrecht ist, mit einigen wenigen Ausnahmen, bei der Europäischen Kommission monopolisiert. Zwar kann das Europäische Parlament nach Art 225 AEUV die Kommission zur Vorlage von Vorschlägen auffordern, diese muss der Aufforderung jedoch nicht nachkommen, sondern lediglich begründen, warum sie gegebenenfalls keinen Vorschlag vorlegt. Ein eigenes Initiativrecht zählt zu den langjährigen Forderungen des Europäischen Parlaments.

2.2.5 Weitere EU-Organen: Gerichtshof, Zentralbank und Rechnungshof

Zu den EU-Organen zählen auch der Gerichtshof der Europäischen Union, die Europäische Zentralbank und der Rechnungshof. Als Rechtsprechungsorgan kommt dem Gerichtshof der EU (EuGH) im europäischen Integrationsprozess eine zentrale Stellung zu. Ihm allein obliegt die Auslegung des Unionsrechts (Primär- und Sekundärrecht), dessen korrekte Anwendung durch die Mitgliedstaaten und die anderen EU-Organen er überprüft. Der Gerichtshof, der seinen Sitz in Luxemburg hat, besteht aus einem*einer Richter*in pro Mitgliedstaat. Er kann von einem Mitgliedstaat, EU-Organ, in bestimmten Fällen aber auch von natürlichen und juristischen Personen angerufen werden. Seine Entscheidungen sind verbindlich. In seiner Auslegung der Verträge ist der EuGH oftmals über eine enge Interpretation der in den Verträgen festgelegten Rechtsvorschriften hinausgegangen und hat den europäischen Integrationsprozess in zahlreichen Schlüsselentscheidungen maßgeblich geprägt und vorangetrieben (Costa/Brack 2019, 176). Er wird daher nicht nur als Vertragshüter, sondern auch als Integrationsmotor bezeichnet.

Die Europäische Zentralbank (EZB) ist für die Geldpolitik im sogenannten Euro-Raum zuständig und ist die Zentralbank jener 19 Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist. Im Rahmen der bestehenden Wirtschafts- und Währungsunion kommt ihr eine zentrale Rolle zu. Zu ihren wesentlichen Aufgaben zählt es, die Preisstabilität innerhalb der Eurozone zu gewährleisten. Die EZB hat ihren Sitz im deutschen Frankfurt am Main.

Der Rechnungshof ist ein unabhängiges Kontrollorgan der EU, das die Rechtmäßigkeit der EU-Finzen und ordnungsgemäße Verwendung aller Einnahmen und Ausgaben der EU prüft. Sitz des Rechnungshofs ist in Luxemburg. Jeder Mitgliedstaat entsendet eine*n Vertreter*in in den Rechnungshof, wobei diese*r seine*ihre Aufgaben dann in Unabhängigkeit (also weisungsfrei) vom entsendenden Mitgliedstaat ausübt.

2.3 Europapolitische Einbindung innerstaatlicher Institutionen und Akteur*innen

Europapolitik findet nicht nur in den Institutionen auf EU-Ebene statt. Auch innerhalb der Mitgliedstaaten gibt es Koordinierungsprozesse und -strukturen, um deren europapolitische Positionierung im Rat und im Europäischen Rat festzulegen. In Österreich verfügt die Bundesregierung dabei in der Praxis zwar über weitreichenden Spielraum, Minister*innen und Bundeskanzler*in können in ihrer Positionierung im Rahmen europäischer Verhandlungen jedoch nicht gänzlich autonom agieren. Am umfassenden Prozess der innerstaatlichen Koordinierung in europapolitischen Belangen ist, je nach Materie, eine Vielzahl von Akteur*innen beteiligt (Eppler/Maurer 2019, 23). Dazu zählen neben dem jeweils zuständigen Bundesministerium fallweise andere, mitbetroffene Ministerien, die Länder, die Sozialpartner und Interessenvertretungen, die Nationalbank etc. (vgl. Neisser 2019). Während die Anhörung mancher Akteur*innen formell geregelt und gesetzlich zwingend ist, basiert sie in anderen Fällen auf gelebter Praxis.

Über weitreichende Mitwirkungsrechte verfügt in Österreich der Nationalrat, der hinsichtlich seiner Kontroll- und Einflussmöglichkeiten in EU-Angelegenheiten auch im europäischen Vergleich als zumindest formell starkes Parlament gilt (Miklin 2015; Auel/Polak 2019). Er kann den Mitgliedern der Bundesregierung in Form von Stellungnahmen bindende Aufträge erteilen. Liegt eine solche Stellungnahme vor, darf der*die Minister*in in den Verhandlungen bzw. bei der Abstimmung im Rat nur aus zwingenden integrations- und außenpolitischen Gründen von dieser Stellungnahme abweichen. In der österreichischen Praxis erweist sich dieses Instrument jedoch als wenig wirkungsvoll, da die Mehrheitsfraktionen im Nationalrat sich nicht gegen „ihre“ Regierungsmitglieder positionieren, sondern ihre Aktivitäten vielmehr mit dem „eigenen“ Regierungsteam akkordieren (vgl. Liebich 2019). Der österreichische Nationalrat wird in der einschlägigen Literatur daher auch als gutes Beispiel für die Diskrepanz zwischen bestehenden rechtlichen Möglichkeiten auf der einen und ihren praktischen Implikationen auf der anderen Seite herangezogen (Blümel/Neuhold 2001, 336).

3. Rahmenbedingungen und geschichtlicher Hintergrund

Österreich wurde am 1. Jänner 1995 Mitglied der Europäischen Union. Der europäische Integrationsprozess mit der Schaffung supranationaler Institutionen startete hingegen bereits Jahrzehnte früher. Der folgende Abschnitt skizziert zunächst die wichtigsten historischen Etappen dieses Prozesses, bevor Österreichs Weg in die EU dargelegt wird.

3.1 Vertragliche Stationen in der europäischen Integrationsgeschichte

Nach dem österreichischen Beitritt zählte die EU im Jänner 1995 insgesamt 15 Mitglieder (einschließlich der beiden anderen Neuzugänge Finnland und Schweden). Nach mehreren, teils großen Erweiterungsrunden und einem Austritt sind es nunmehr 27. Den Grundstein für diese Entwicklung legten in den 1950er-Jahren sechs Staaten: Mit der Unterzeichnung des Vertrags von Paris im April 1951 gründeten Frankreich, Deutschland (zum damaligen Zeitpunkt: Bundesrepublik Deutschland), Italien, Belgien, die Niederlande und Luxemburg die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS). Geprägt durch die Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs war die Grundidee, durch wirtschaftliche Integration der europäischen Staaten künftige Kriege auf dem Kontinent zu verhindern. Zu diesem Zweck wurde die „Vergemeinschaftung“ der für die Rüstungsindustrie wesentlichen Kohle- und Stahlproduktion der beteiligten Mitgliedstaaten beschlossen. Die Zölle zwischen den Mitgliedstaaten sollten abgeschafft und ein gemeinsamer Markt geschaffen werden. Sämtliche diesen Produktions- und Wirtschaftssektor betreffenden Entscheidungen wurden einer gemeinsamen Aufsichtsbehörde (der „Hohen Behörde“) unterstellt, die verbindliche gemeinsame Regelungen für alle Mitglieder beschließen konnte. Neben der „Hohen Behörde“ wurden zudem eine Parlamentarische Versammlung, ein Ministerrat, ein Gerichtshof und ein Beratender Ausschuss gegründet. Damit wurde der Grundstein für die supranationale Entwicklung der bis heute andauernden europäischen Integration gelegt, die sich damit vom zumeist intergouvernementalen Charakter Internationaler Organisationen oder anderer regionaler Integrationsprojekte wesentlich unterscheidet. Die EGKS stand von Beginn an anderen beitriftswilligen europäischen Staaten offen.

Der Gedanke der innereuropäischen Friedenssicherung durch wirtschaftliche und politische Integration setzte sich in den folgenden Jahrzehnten in einer Reihe weiterer neu gegründeter Organisationen fort: Während die Pläne für eine Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG) und eine Europäische Politische Gemeinschaft (EPG) in den 1950er-Jahren scheiterten, wurden im Bereich der wirtschaftlichen Integration weitere Integrationsfortschritte erzielt: Im März 1957 wurden die sogenannten Römischen Verträge unterzeichnet und damit die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) sowie die Europäische Atomgemeinschaft (EAG bzw. auch Euratom genannt) gegründet. Während mit der EAG/Euratom der EGKS-Ansatz einer weiteren sektoralen Integration fortgesetzt wurde, war das mit der Schaffung der EWG verfolgte Ziel umfangreicher: Auf der Grundlage der sogenannten vier Freiheiten – d.h. freier Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital – sollte durch den Abbau von Zöllen und anderen Handelshemmnissen schrittweise ein europäischer Binnenmarkt geschaffen werden. Die drei Gemeinschaften EGKS, EWG und EAG/Euratom fusionierten

später zu den Europäischen Gemeinschaften (EG) mit gemeinsamen Organen (Vertrag von Brüssel bzw. Fusionsvertrag vom April 1965). Nach Jahren der Stagnation (die auch unter dem Begriff der „Eurosclerose“ zusammengefasst werden) konnten vertragliche Fortschritte zur Vertiefung der Integration erst mit der Unterzeichnung der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) im Februar 1986 beendet werden. Mit der EEA kam es zu Erweiterungen der Zuständigkeiten der Union, um die Vollendung des Binnenmarktes voranzutreiben. Außerdem wurde in diesem Bereich erstmals die einstimmige Beschlussfassung im Rat durch Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit ersetzt und die Rolle des Europäischen Parlaments in einigen Bereichen gestärkt. Nach dem ambitionierten Binnenmarktprogramm ab Mitte der 1980er-Jahre (vgl. Kohler-Koch et al. 2004, 67–74) folgte Anfang der 1990er-Jahre die nächste umfassende Vertragsreform: Im Februar 1992 wurde mit der Unterzeichnung des Vertrages von Maastricht die Europäische Union gegründet, die auf drei Säulen fußte: den Europäischen Gemeinschaften (erste Säule, siehe auch oben), der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP, zweite Säule) und der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (JI, dritte Säule). Während die Gemeinschaftsorgane in der sogenannten ersten Säule umfassende Zuständigkeiten ausübten, war die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in der zweiten und dritten Säule primär durch Intergouvernementalismus charakterisiert. Neben der Schaffung einer Europäischen Zentralbank wurden auch ein beratender Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie ein ebenfalls beratender Ausschuss der Regionen geschaffen. Der Vertrag von Maastricht sah außerdem die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion in drei Phasen vor, deren dritte Phase die Einführung der Gemeinschaftswährung Euro vorsah. Der Vertrag von Maastricht vollzieht die Entwicklung von einer anfangs primär wirtschaftlich ausgerichteten Integration hin zur Schaffung einer politischen Union (siehe etwa die Schaffung der zweiten und dritten Säule, aber auch die mit diesem Vertrag eingeführte Unionsbürgerschaft). Aufgrund seiner einschneidenden Bedeutung wird die auf diesen Vertrag folgende Integrationsgeschichte daher häufig auch als Post-Maastricht-Ära bezeichnet.

Angesichts der „Westorientierung“ zahlreicher mittel- und osteuropäischer Staaten nach der Öffnung des „Eisernen Vorhangs“ und dem Zerfall der Sowjetunion war bereits beim Vertragsabschluss klar, dass für eine künftig weit größere EU Reformen in ihrer institutionellen Architektur unumgänglich waren. Allerdings konnte in den Verhandlungen zum Vertrag von Maastricht in wesentlichen Fragen keine Einigung erzielt werden, da diese „substantielle Machtfragen“ (Pollak/Slominski 2012, 41) berührten. Die offengebliebenen Fragen (Stimmgewichtung im Rat, Größe der Kommission und Ausweitung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen im Rat) sollten mit dem 1997 unterzeichneten Vertrag von Amsterdam gelöst werden. Zu dessen Neuerungen zählten u.a. die Stärkung der Rolle des*der Kommissionspräsidenten*Kommissionspräsidentin, die Einführung einer Obergrenze von 700 Abgeordneten des Europäischen Parlaments,

die Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens auf weitere Politikbereiche und die Schaffung eines* einer Hohen Vertreters*Vertreterin der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Auch mit dem Vertrag von Amsterdam blieben wesentliche Fragen ungelöst, weshalb es mit dem Vertrag von Nizza (unterzeichnet im Februar 2001) zu einem neuerlichen Lösungsanlauf kam. Wieder konnten jedoch nur wenig zufriedenstellende Kompromisslösungen gefunden werden. So wurde beispielsweise der Verzicht der großen Mitgliedstaaten auf die ihnen bis dato zustehende Nominierung eines zweiten Mitglieds der Europäischen Kommission festgelegt, während eine grundlegende Reform der Zusammensetzung der Kommission ausblieb (stattdessen wurde eine Neuverhandlung der Kommissionsgröße ab dem 27. Mitglied vereinbart). Die Stimmengewichtung im Rat wurde ebenfalls adaptiert und die Zahl der Sitze im Europäischen Parlament stattdessen wieder erhöht (auf 732 bei 27 Mitgliedstaaten). Mit dem Vertrag von Nizza wurde außerdem eine Erklärung zur Zukunft der Union (Erklärung Nr. 23) verabschiedet, deren Ziel eine intensive Debatte um weitere Reformen in vier Bereichen war: genauere Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der EU und den Mitgliedstaaten, Status der Charta der Grundrechte, Vereinfachung der Verträge und Rolle der nationalen Parlamente in der Architektur Europas. Mit der Erklärung von Laeken, verabschiedet von den EU-Staats- und Regierungschefs*EU-Staats- und Regierungschefinnen im Dezember 2001, wurde schließlich ein Konvent zur Zukunft Europas einberufen, der binnen eines Jahres Vorschläge zu den offenen Fragen zur Zukunft der EU erarbeiten sollte. Die Ergebnisse dieses Konvents mündeten schließlich in den Vertrag über eine Verfassung für Europa, der im Oktober 2004 unterzeichnet wurde, jedoch nie in Kraft trat, da bei den Referenden in Frankreich (Mai 2005) und den Niederlanden (Juni 2005) nicht die dafür erforderlichen Mehrheiten erzielt wurden. Dies führte zu einer Phase der Unsicherheit über die weitere Zukunft der EU, die erst mit dem bis heute gültigen Vertrag von Lissabon vorübergehend überwunden werden konnte. Der Vertrag wurde im Dezember 2007 unterzeichnet. Wesentliche Teile aus dem nie in Kraft getretenen Vertrag über eine Verfassung für Europa wurden in den neuen Vertragstext übernommen, während alle begrifflichen und symbolischen Verfassungsbezüge ausgespart wurden. Der Vertrag von Lissabon stellt die heute gültige vertragliche Grundlage der EU dar (siehe Abschnitt 2.).

Während dieser Phasen der – trotz zwischenzeitlicher Krisen – stetigen Vertiefung der europäischen Integration kam es durch den Beitritt neuer Mitglieder auch zu mehreren Erweiterungsschritten (siehe Anschauliches). Die jeweiligen Beitrittskandidaten mussten dabei stets dem zum Beitrittszeitpunkt gültigen Vertragswerk beitreten bzw. den gesamten „acquis communautaire“ übernehmen.

Anschauliches. Erweiterungs(rück)schritte der europäischen Integration

- 1951 Gründung EGKS durch Frankreich, Bundesrepublik Deutschland, Italien, Belgien, die Niederlande und Luxemburg
- 1973 Beitritt Dänemark, Irland und Großbritannien
- 1981 Beitritt Griechenland
- 1986 Beitritt Spanien und Portugal
- 1995 Beitritt Österreich, Finnland und Schweden
(auch als EU-15 bezeichnet)
- 2004 Beitritt Tschechien, Estland, Zypern, Lettland, Litauen, Ungarn, Malta, Polen, Slowenien und Slowakei
(auch als EU-25 bezeichnet)
- 2007 Beitritt Bulgarien und Rumänien
- 2013 Beitritt Kroatien
(auch als EU-28 bezeichnet)
- 2020 Austritt Großbritannien
(heutige EU-27)

3.2 Österreichs Weg in die EU

Unter den prosperierenden liberalen Demokratien Westeuropas gilt Österreich als einer der Nachzügler in seinen Beitrittsbestrebungen zur Europäischen Union. Dies hat seine Ursachen in der politischen Nachkriegsordnung nach Ende des Zweiten Weltkriegs und, damit zusammenhängend, der seit dem 26. Oktober 1955 verfassungsrechtlich verankerten immerwährenden Neutralität (BGBl 211/1955). Diese wurde lange Zeit als Hindernis für einen Beitritt Österreichs zu den supranationalen Vorläuferorganisationen der Europäischen Union – EGKS, EWG und EAG bzw. spätere EG – gesehen. Stattdessen beteiligte sich Österreich am Aufbau der Europäischen Freihandelszone (EFTA) und wurde 1960 eines ihrer Gründungsmitglieder.

Die zunehmende wirtschaftliche Bedeutung der EG, der EG-Beitritt zweier EFTA-Gründungsmitglieder 1973 (Großbritannien und Dänemark) und vermehrte politische Bestrebungen zur Stärkung von Österreichs Wettbewerbsfähigkeit führten Ende der 1980er-Jahre schließlich zu einem Umdenken und Forderungen nach einem EG-Beitritt. Parallel dazu erfolgte eine graduelle Neuinterpretation bezüglich Österreichs Neutralitätsstatus. Die damaligen Regierungsparteien SPÖ und ÖVP änderten ihre bisherige Haltung, wonach die Neutralität ein grundsätzliches Hindernis für eine EG-Mitgliedschaft sei. So wurde schließlich am 17. Juli 1989 mit dem sogenannten „Brief nach Brüssel“ Österreichs Beitrittsansuche an die EG (später EU) formal eingebracht.

Die Beitrittsverhandlungen starteten im Februar 1993 und konnten im April 1994 abgeschlossen werden.

Da der Beitritt zur (nunmehrigen) Europäischen Union als Gesamtänderung der österreichischen Bundesverfassung zu bewerten war, war gemäß Artikel 44(3) des Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG) die Durchführung einer Volksabstimmung in Österreich erforderlich, die schließlich am 12. Juni 1994 stattfand. Die öffentliche Debatte zur Mobilisierung der Bevölkerung durch die Lager der Beitrittsbefürworter*innen und Beitrittsgegner*innen begann bereits deutlich früher und wurde teils recht erhitzt geführt. Trotz eines grundsätzlich breiten Konsenses wichtiger politischer und gesellschaftlicher Eliten für einen Beitritt gab es auch gewichtige Gegenstimmen. Dem ersten Lager zuzurechnen waren die beiden Regierungsparteien SPÖ und ÖVP, die Bundespräsidenten Waldheim und später Klestil, die Landeshauptleutekonferenz sowie, ganz entscheidend, die Sozialpartner. Auch das LIBERALE FORUM (gegründet 1993 infolge der Abspaltung einiger Abgeordneter der FPÖ-Parlamentsfraktion) befürwortete und warb für eine Mitgliedschaft bei der EU. Die meisten relevanten österreichischen Medien unterstützten die Beitrittsbestrebungen der Regierung ebenfalls (anders die Boulevardblätter *täglich alles* und *Ganze Woche*). Der Wechsel der auflagenstarken *Kronen Zeitung* ins Lager der Beitrittsbefürworter*innen Anfang 1994 wurde später vielfach als mitausschlaggebend für die deutliche Pro-Beitrittsmehrheit bei der Volksabstimmung gedeutet (Heschl 2002). Ausdrückliche Beitrittsgegner*innen waren die FPÖ und die GRÜNEN, wenngleich mit unterschiedlicher Motivation und Positionierung. Die FPÖ, die 1989 noch das Beitrittsgesuch unterstützt und als erste Partei die Forderung nach einem EG-Beitritt artikuliert hatte, vollzog unter Parteichef Jörg Haider in den frühen 1990er-Jahren eine Repositionierung: Unter dem bereits in anderem Kontext erfolgreichen Slogan „Österreich zuerst“ mobilisierte die FPÖ gegen eine EU-Mitgliedschaft (Schaller 1994). Bei den GRÜNEN hatte die Positionierung in der EU-Beitrittsfrage zu innerparteilichen Konflikten geführt, bis man sich schließlich an einer differenzierten Positionierung versuchte: Zwar wurde die europäische Einigung grundsätzlich befürwortet, ihre Umsetzung in Form der Maastricht-EU jedoch abgelehnt (Schaller 1994). Dass es in beiden Parteien auch ausgewiesene Beitrittsbefürworter*innen gab, hatte ein Schwelen innerparteilicher Konflikte und eine Schwächung des Lagers der Beitrittsgegner*innen zur Folge.

Bei der Volksabstimmung votierte mit 66,58 Prozent der gültigen Stimmen schließlich eine deutliche Mehrheit der teilnehmenden Wahlbevölkerung für den Beitritt Österreichs zur EU, bei einer Wahlbeteiligung von 82,3 Prozent. Nach diesem unerwartet deutlichen Votum stimmten der Ratifikation des Beitrittsvertrags im Nationalrat neben SPÖ, ÖVP und LIF schließlich auch beinahe alle Abgeordneten der GRÜNEN-Fraktion (eine Gegenstimme und zwei Enthaltungen) zu, während die Abgeordneten des Freiheitlichen Klubs den entsprechenden Antrag – mit einigen wenigen Ausnahmen

– ablehnten. Mit der Festlegung der GRÜNEN, das Ergebnis des Volksentscheides in ihrer Positionierung zu berücksichtigen, begann auch eine generelle Repositionierung der Partei in ihrer europapolitischen Haltung: Die GRÜNEN zählen im gegenwärtigen Parteienspektrum – neben den NEOS – zu den vehementesten Befürworter*innen einer vertieften europäischen Integration. Demgegenüber zeigten sich bei der FPÖ immer wieder Brüche in ihrer europapolitischen Positionierung und Argumentation sowohl in der Periode vor als auch jener nach dem österreichischen EU-Beitritt. Auch die Regierungsbeteiligung in der Koalition mit der ÖVP von 2000–2002 bzw. 2003–2005 stellte eine gewisse Zäsur dar, während der die FPÖ-Regierungsmitglieder eine moderate europapolitische Haltung einnahmen. Als Oppositionspartei bemühte sie zuvor und danach hingegen konsequent ihr erprobtes „Österreich zuerst“-Framing und liebäugelte wiederholt mit einem EU-Austritt Österreichs als „Ultima Ratio“.

4. Einordnung des österreichischen Falls

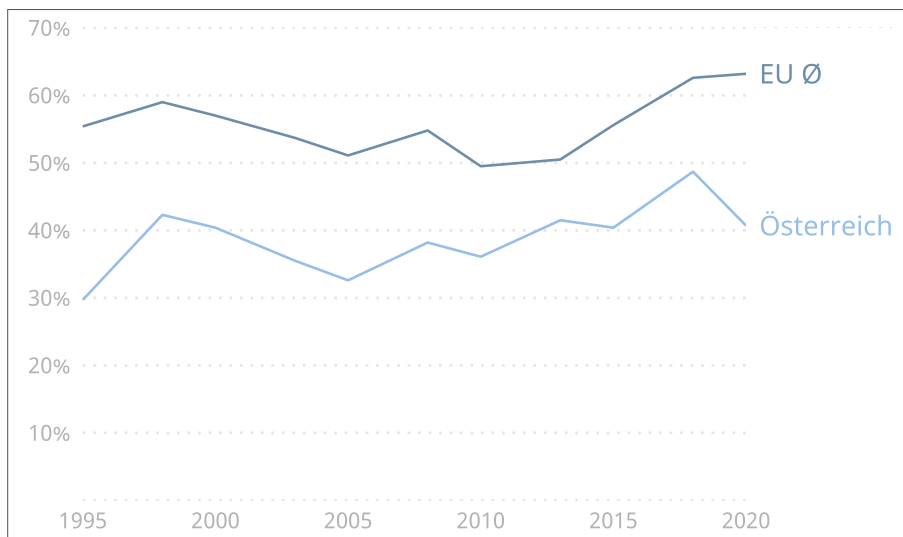
Bis zur sogenannten Post-Maastricht-Ära sprach man in der Forschung zur europäischen Integrationsgeschichte von einem sogenannten „permissive consensus“: Dieser ursprünglich von Lindberg und Scheingold (1970) geprägte Begriff beschreibt folgende Charakteristika, die den fortschreitenden Integrationsprozess bis in die 1990er-Jahre prägten: Erstens, eine stabile, breite, aber diffuse Zustimmung der Bürger*innen zum allgemeinen Ziel der europäischen Integration. Die von den Regierungen der Mitgliedstaaten vorangetriebenen bzw. getragenen konkreten Integrationsschritte waren dabei kaum Gegenstand intensiver öffentlicher Debatten. Auf Basis der allgemeinen positiven Grundstimmung der Bevölkerung konnten die politischen Eliten das Integrationsprojekt ohne öffentlichen Widerspruch vorantreiben. Kurzum: Die De-Politisierung der europäischen Integration bei gleichzeitig weitgehendem pro-europäischen Konsens unter den politischen Eliten und in der Bevölkerung ermöglichte ihr kontinuierliches Fortschreiten. Diese Zeiten sind, so der Tenor in der politikwissenschaftlichen EU-Forschung, längst vorbei: In mehreren Mitgliedstaaten gehört der pro-europäische Konsens der parteipolitischen Eliten der Vergangenheit an, und EU-Themen werden von der Bevölkerung nicht mehr als weitgehend irrelevant für ihre Lebensbedingungen betrachtet. Die Phase des „permissive consensus“ wurde abgelöst durch jene des „constraining dissensus“ (Hooghe/Marks 2009), in der die Regierungen der Mitgliedstaaten in integrationspolitischen und EU-Fragen die Meinungen und Präferenzen der Bevölkerung berücksichtigen müssen.

In Österreich, das erst in der Post-Maastricht-Ära EU-Mitglied wurde, lässt sich die Bedeutung der europäischen Integration in der innenpolitischen Auseinandersetzung sowie in der Wahrnehmung der Bevölkerung anhand dreier Charakteristika besonders

deutlich ablesen. Seit dem EU-Beitritt gibt es, erstens, eine im EU-Vergleich große Gruppe von EU-Skeptiker*innen innerhalb der Bevölkerung – trotz der deutlichen Zustimmung zum EU-Beitritt bei der Volksabstimmung 1994. Im österreichischen Parteienspektrum sind, zweitens, EU-skeptische Parteien – gemessen an ihren Wahlerfolgen – vergleichsweise stark vertreten. Damit zusammenhängend entfalten europapolitische Themen, drittens, im innenpolitischen Diskurs regelmäßig ein gewisses Mobilisierungspotenzial, das vor allem EU-skeptische Wähler*innengruppen zu mobilisieren vermag (vgl. Schoen 2010; Plasser/Seeber 2010).

Abbildung 1 zeigt die Zustimmung zur EU-Mitgliedschaft in der österreichischen Bevölkerung im EU-Vergleich. Die Fragestellung der zugehörigen Eurobarometer-Umfrage lautet: „Ist die Mitgliedschaft [Österreichs bzw. des jeweiligen Mitgliedstaats] in der EU Ihrer Meinung nach im Allgemeinen eine gute Sache, eine schlechte Sache, weder eine gute noch eine schlechte Sache?“, wobei die Befragten auch mit „weiß nicht“ antworten konnten. Wie in der Abbildung ersichtlich, liegen die Zustimmungsraten (also jener Anteil der Befragten, der die Mitgliedschaft für eine gute Sache hält) in Österreich zu allen Untersuchungszeitpunkten deutlich unter dem EU-Durchschnitt.

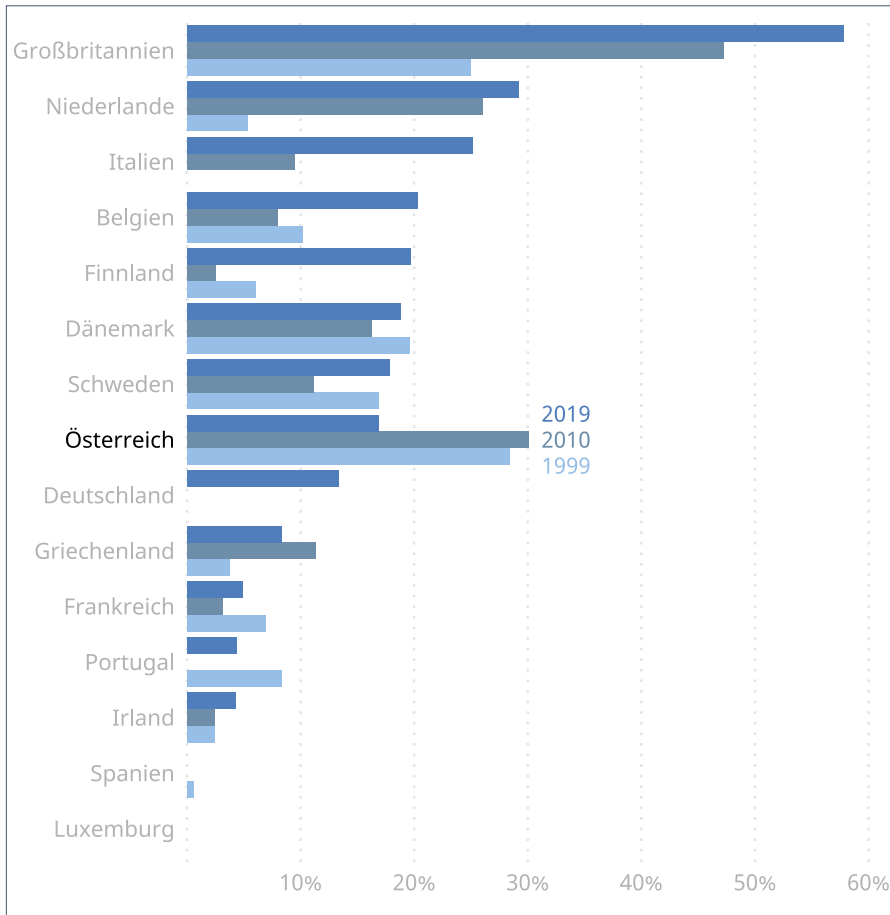
Abb. 1 Zustimmung der Bevölkerung zur EU-Mitgliedschaft: Österreich im EU-Vergleich



EU-Durchschnitt bezieht sich auf die zum jeweiligen Zeitpunkt aktuellen Mitgliedstaaten (EU-15, EU-28 bzw. EU-27).

Quelle: Eurobarometer (EB): EB 44.1 (1995), EB 50.0 (1998), EB 54.0 (2000), EB 60.1 (2003), EB 64.2 (2005), EB 70.1 (2008), EB 73.4 (2010), EB 79.5 (2013), EB 84.1 (2015), EB 90.1 (2018), EB 94.2 (2020).

Abb. 2 Sitzanteil EU-skeptischer Parteien in nationalen Parlamenten, EU-15



Quelle: Jolly et al. (2022).

Abbildung 2 wirft einen Blick auf die Stärke EU-skeptischer Parteien im jeweiligen Parteienspektrum der EU-15. Die EU-Position der Parteien basiert auf Befragungsergebnissen des Chapel Hill Expert Surveys (Jolly et al. 2022), das seit 1999 nationale Expert*innen zu den europapolitischen Haltungen der nationalen Parteieliten befragt. Für die in der Abbildung ausgewiesenen Werte wurde der Anteil der Parlamentssitze all jener Parteien addiert, deren allgemeine Haltung zur europäischen Integration auf einer Skala von 1–7 (von „strongly opposed“ bis zu „strongly in favor“ kleiner als drei war (basierend auf dem Mittelwert aus den Einschätzungen aller befragten Expert*innen des jeweiligen Mitgliedstaates). Wie in der Abbildung ersichtlich, zählt Österreich nach Großbritannien gemeinsam mit den Niederlanden zu jenen Staaten, die den größten Anteil EU-

skeptischer Parteien im nationalen Parlament aufweisen. Während in den Niederlanden und Italien, aber etwa auch in Belgien, Finnland und Deutschland EU-skeptische Parteien erst im Laufe der letzten Dekade zu einer relevanten Größe in der Parteienlandschaft wurden, waren diese allen voran in Österreich und dem notorisch EU-skeptischen Großbritannien sowie, auf etwas niedrigerem Niveau, auch in Dänemark und Schweden bereits Ende der 1990er-Jahre in relevanter Stärke in den nationalen Parlamenten vertreten. Der deutliche Rückgang in Österreich im Jahr 2019 ist nicht zuletzt auf die drastischen Wahlverluste der FPÖ infolge des Ibiza-Skandals bei der Nationalratswahl 2019 zurückzuführen und damit eher als Momentaufnahme zu interpretieren.

5. Herausforderungen für die Zukunft

Der österreichische Beitritt zur EU vor mittlerweile mehr als 25 Jahren hat das politische System Österreichs nachhaltig verändert. Doch auch die EU selbst hat in dieser Zeit große Veränderungen durchlaufen, es kam zu Vertiefungen und Erweiterungen der europäischen Integration. Als im Wandel begriffene Polity bleibt die Finalität der EU ungeklärt und die EU von regelmäßigen Reformdebatten um ihre Struktur und Entscheidungsmodi begleitet: Braucht es eine Stärkung der supranationalen Elemente, um politische Entscheidungen jenseits von Minimalkompromissen zu ermöglichen? Oder würden weitere Souveränitätstransfers die ohnehin brüchige demokratische Legitimationsbasis der EU überstrapazieren? Auch die Debatte um weitere Demokratisierungspotenziale in den Strukturen und Prozessen der EU werden die politische Diskussion der kommenden Jahre voraussichtlich prägen – hierzu zählen Fragen zur Stärkung einer europäischen Öffentlichkeit und der europäischen politischen Parteien ebenso wie zur effektiven Bürger*innenbeteiligung abseits der alle fünf Jahre stattfindenden Wahlen zum Europäischen Parlament.

Die komplexen und auf breiten Konsens ausgerichteten Entscheidungsprozesse auf EU-Ebene bleiben auch in der Zukunft eine Herausforderung für effektive und demokratische europäische Politikgestaltung. Die sowohl in den Verträgen als auch in der gelebten Praxis etablierte Konsensorientierung europäischer Entscheidungsfindung wird in den letzten Jahren durch eine zunehmend heterogene Interessenlage der 27 Mitgliedstaaten zusätzlich herausgefordert. Diese umfasst nicht nur unterschiedliche Präferenzen in konkreten Politikbereichen, sondern berührt auch grundsätzliche Fragen der in den EU-Verträgen verankerten Werte der Union (Art 2 EUV), wie die mit einigen Mitgliedstaaten – allen voran Polen und Ungarn – bestehenden Konflikte um Rechtmäßigkeit oder auch Minderheitenschutz und Nichtdiskriminierung offenbaren.

Für österreichische Bundesregierungen wird sich dabei auch in der Zukunft die Frage stellen, ob sie sich in ihrer EU-Positionierung an europapolitischen Zielvorstel-

lungen – ob themenspezifisch oder ideologisch geprägt – orientieren oder vielmehr auf die Zustimmung der mobilisierbaren EU-Skeptiker*innen in der österreichischen Bevölkerung schielen. Für den Wahlerfolg einzelner Parteien mag Letzteres eine kurzfristig rationale Entscheidung sein, für die österreichische Europapolitik ist es eine auch mittel- und langfristig entscheidende politische Frage mit nachhaltigen Auswirkungen.

Literatur

- Auel, Katrin/Pollak, Johannes (2019). Der österreichische Nationalrat und seine Mitwirkung in EU-Angelegenheiten – eine vergleichende Betrachtung, in: Annegret Eppler/Andreas Maurer (Hrsg.): Europapolitische Koordination in Österreich. Inter- und intrainstitutionelle Regelwerke, Funktionen Und Dynamiken. Europawissenschaftliche Reihe 5, Baden-Baden, S. 197–222.
- Auel, Katrin/Rozenberg, Olivier/Tacea, Angela (2015). Fighting Back? And, If So, How? Measuring Parliamentary Strength and Activity in EU Affairs, in: Claudia Heffler et al. (Hrsg.): The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union, Basingstoke, S. 60–93.
- Blümel, Barbara/Neuhold, Christine (2001). The Parliament of Austria: A Large Potential with Little Implications, in: Andreas Maurer/Wolfgang Wessels (Hrsg.): National Parliaments on Their Ways to Europe. Losers or Latecomers?, Baden-Baden, S. 313–334.
- Costa, Olivier/Brack, Nathalie (2019). How the EU Really Works, 2. Auflage, Milton.
- Eppler, Annegret/Maurer, Andreas (2019). Die Koordination der österreichischen Europapolitik: Konzeptionelle Überlegungen und Übersicht, in: Annegret Eppler/Andreas Maurer (Hrsg.): Europapolitische Koordination in Österreich. Inter- und intrainstitutionelle Regelwerke, Funktionen und Dynamiken. Europawissenschaftliche Reihe 5, Baden-Baden, S. 19–48.
- Eppler, Annegret/Maurer, Andreas (2019). Europapolitische Koordination in Österreich. Inter- und intrainstitutionelle Regelwerke, Funktionen und Dynamiken. Europawissenschaftliche Reihe 5, Baden-Baden.
- Granziano, Paolo R./Vink, Maarten P. (2013). Europeanization: Concept, Theory, and Methods, in: Simon Bulmer/Christian Lesquene (Hrsg.): The Member States of the European Union, 2. Auflage, Oxford, S. 31–54.
- Heschl, Franz (2002). Drinnen oder Draußen? Die öffentliche österreichische EU-Beitrittsdebatte vor der Volksabstimmung 1994, Wien.
- Hix, Simon/Føllesdal, Andreas (2006). Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik, *Journal of Common Market Studies* 44(9), 533–562.
- Hix, Simon (2020). The EU as a new political system, in: Daniele Caramani (Hrsg.): Comparative Politics, Oxford, S. 419–438.

- Hooghe, Liesbet/Marks, Gary (2009). A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus, *British Journal of Political Science* 39(1), 1–23.
- Jolly, Seth/Bakker, Ryan/Hooghe, Liesbet/Marks, Gary/Polk, Jonathan/Rovny, Jan/Steenbergen, Marco/Vachudova, Milada A. (2022). Chapel Hill Expert Survey Trend File, 1999–2019, *Electoral Studies* 75, 1–8.
- Kohler-Koch, Beate/Conzelmann, Thomas/Knodt, Michèle (2004). *Europäische Integration – Europäisches Regieren*, Wiesbaden.
- Ladrech, Robert (2002). Europeanization and Political Parties: Towards a Framework for Analysis, *Party Politics* 8(4), 389–403.
- Ladrech, Robert (2007). National Political Parties and European Governance: The Consequences of ‚Missing in Action‘, *West European Politics* 30(5), 945–960.
- Lenz, Carsten/Ruchlak, Nicole (2001). *Kleines Politik-Lexikon*, München.
- Lewis, Jeffrey (2012). Council of Ministers and European Council, in: Erik Jones et al. (Hrsg.): *The Oxford Handbook of the European Union*, Oxford, S. 321–335.
- Lewis, Jeffrey (2019). EU Council Networks and the ‚Tradition‘ of Consensus, in: Mark Bevir/Ryan Phillips (Hrsg.): *Decentring European Governance*, London, S. 142–170.
- Liebich, David (2019). Entparlamentarisierung durch Europäisierung? Die Mitwirkung des Nationalrats in EU-Angelegenheiten, in: Annegret Eppler/Andreas Maurer (Hrsg.): *Europapolitische Koordination in Österreich. Inter- und intrainstitutionelle Regelwerke, Funktionen und Dynamiken*. *Europawissenschaftliche Reihe* 5, Baden-Baden, S. 169–195.
- Lindberg, Leon N./Scheingold, Stuart A. (1970). *Europe’s Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community*, Cambridge.
- Merlingen, Michael/Mudde, Cas/Sedelmaier, Ulrich (2001). The Right and the Righteous? European Norms, Domestic Politics and the Sanctions Against Austria, *Journal of Common Market Studies* 39(1), 59–77.
- Miklin, Eric (2015). The Austrian Parliament and EU Affairs: Gradually Living Up to Its Legal Potential, in: Claudia Heffler et al. (Hrsg.): *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, Basingstoke, S. 389–405.
- Neisser, Heinrich (2019). Akteure, Strukturen und Prozesse der Koordination der österreichischen Europapolitik, in: Annegret Eppler/Andreas Maurer (Hrsg.): *Europapolitische Koordination in Österreich. Inter- und intrainstitutionelle Regelwerke, Funktionen Und Dynamiken*. *Europawissenschaftliche Reihe* 5, Baden-Baden, S. 49–62.
- Plasser, Fritz/Seeber, Gilg (2016). Wahlentscheidung in der Boulevard-Demokratie: Die Kronen Zeitung, News Bias und Medieneffekte, in: Fritz Plasser (Hrsg.): *Politik in der Medienarena*, Wien, S. 273–312.
- Plasser, Fritz/Ullrich, Peter A. (2004). Parteienwettbewerb in der Mediendemokratie, in: Fritz Plasser (Hrsg.): *Politische Kommunikation in Österreich: Ein praxisnahes Handbuch*, Wien, S. 377–428.

- Pollak, Johannes/Slominski, Peter (2009). Zwischen De- und Reparaturarisierung – Der österreichische Nationalrat und seine Mitwirkungsrechte in EU-Angelegenheiten, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 38(2), 193–212.
- Pollak, Johannes/Slominski, Peter (2012). Das politische System der EU, 2. Auflage, Wien.
- Raunio, Tapio (2012). The European Parliament, in: Erik Jones et al. (Hrsg.): *The Oxford Handbook of the European Union*, Oxford, S. 321–349.
- Schaller, Christian (1994). ‚Ja‘ oder ‚Nein‘ Zu ‚Europa‘? Die österreichische EU-Debatte im Vorfeld Volksabstimmung unter Besonderer Berücksichtigung von Konfliktlinien im Parteiensystem – ein Rekonstruktionsversuch, in: Anton Pelinka (Hrsg.): *EU-Referendum: Zur Praxis Direkter Demokratie in Österreich*, Wien, S. 49–85.
- Schmidt, Susanne K./Wonka, Arndt (2012). European Commission, in: Erik Jones et al. (Hrsg.): *The Oxford Handbook of the European Union*, Oxford, S. 336–349.
- Schoen, Harald (2018). Mehr als ein Auslöser der Neuwahl? Die Europapolitik, die Kronen Zeitung und die Wahlentscheidung 2008, in: Fritz Plasser (Hrsg.): *Politik in der Medienarena*, Wien, S. 313–337.
- Schultze, Rainer-Olaf (2004). Staatenbund, in: Dieter Nohlen/Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.): *Lexikon der Politikwissenschaft. Band 2 N–Z. Theorien. Methoden. Begriffe*, aktualisierte und erweiterte Auflage, München, S. 910–911.
- Woyke, Wichard (1998). *Europäische Union: erfolgreiche Krisengemeinschaft. Einführung in Geschichte, Strukturen, Prozesse und Politiken*, München.

Tipps

- Kurzdarstellungen zu Geschichte, Arbeitsweise und wichtigsten Organen der EU auf der Website des Europäischen Parlaments (jeweils auch als PDF-Download verfügbar), siehe <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/home> (18.06.2022).
- Überblickstext zur Einführung in die Funktionsweise des EU-politischen Systems: Hix, Simon (2020). The EU as a new political system, in: Daniele Caramani (Hrsg.): *Comparative Politics*, Oxford, S. 419–438.
- Überblickswerk zur europapolitischen Koordinierung in Österreich: Eppler, Annegret/Maurer, Andreas (2019). *Europapolitische Koordination in Österreich. Inter- und intrainstitutionelle Regelwerke, Funktionen und Dynamiken*. Europawissenschaftliche Reihe 5, Baden-Baden.
- Eurobarometer: Seit 1974 werden im Auftrag der Europäischen Kommission im Rahmen der regelmäßigen Eurobarometer-Erhebungen die Bürger*innen in einer standardisierten Befragung zu ihren Meinungen und Einstellungen über die europäische Integration, EU-Institutionen und Vor-/Nachteile der Mitgliedschaft in der EU befragt (in allen Mitgliedstaaten und weiteren europäischen Staaten). Auf der entsprechenden Website

sind diese Daten frei zugänglich, siehe <https://europa.eu/eurobarometer/screen/home> (18.06.2022).

Chapel Hill Expert Survey (CHES): Seit 1999 werden im Rahmen dieses am Chapel Hill Center for European Studies der University of North Carolina angesiedelten Projektes die EU-Positionen der politischen Parteien zahlreicher europäischer Staaten erhoben, basierend auf einer standardisierten Befragung nationaler Expert*innen. Die Daten sind auf der Website frei zugänglich, siehe <https://www.chesdata.eu/ches-europe> (18.06.2022).

Übungsfragen

- Wer legt in der EU die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten fest?
- Welche EU-Organe sind mit welcher Funktion am EU-Gesetzgebungsprozess beteiligt?
- In welchen EU-Organen sind die Interessen der Mitgliedstaaten vertreten?
- Welche Parallelen gibt es zwischen der Arbeitsorganisation des Europäischen Parlaments und des österreichischen Nationalrats?
- Welche Charakteristika zeichnen das politische System der EU aus, wodurch sie sich von den politischen Systemen ihrer Mitgliedstaaten unterscheidet?
- Wo und wie ist geregelt, wann die EU tätig werden darf und wann nicht?
- Was war die Grundidee bei der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) und wie wurde sie zu verwirklichen versucht?
- Welche politisch relevanten Akteur*innen zählten im Zuge der österreichischen EU-Beitrittsdebatte vor der Volksabstimmung zu den Befürworter*innen eines EU-Beitritts, welche zu den Gegner*innen?
- Wie kann der Nationalrat Einfluss auf die EU-Position der österreichischen Bundesregierung nehmen?
- Woran lässt sich das im Vergleich mit anderen EU-Mitgliedstaaten hohe Maß an Euroskeptizismus in Österreich erkennen?

Gerichtsbarkeit

Martin Dolezal / Klaus Poier / Hedwig Unger

Zusammenfassung

- ✓ Die Gerichtsbarkeit (Judikative/Justiz) bildet neben der Gesetzgebung (Legislative) und der Exekutive (Regierung und Verwaltung) eine der drei klassischen Staatsgewalten. Die Gerichtsbarkeit ist von den beiden anderen Gewalten, die in parlamentarischen Regierungssystemen typischerweise miteinander verschränkt sind, deutlicher getrennt.
- ✓ Die Gerichtsbarkeit wird in die ordentliche Gerichtsbarkeit und die Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts unterteilt. Zur ordentlichen Gerichtsbarkeit zählen die Zivil- und die Strafrichterbarkeit, zur Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts die Verwaltungs- und die Verfassungsgerichtsbarkeit.
- ✓ Sowohl für die ordentliche Gerichtsbarkeit als auch für die Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts gelten die besonderen, von der Verfassung vorgesehenen Garantien des Richteramts (Unabhängigkeit, Unabsetzbarkeit, Unversetzbarkeit).
- ✓ Die ordentliche Gerichtsbarkeit umfasst sowohl die Entscheidung über Streitigkeiten zwischen Privatpersonen (Zivilgerichtsbarkeit) als auch die Entscheidung über strafrechtliche Anklagen gegen eine Person (Strafrichterbarkeit) und erfolgt durch die ordentlichen Gerichte (Bezirksgerichte, Landesgerichte, Oberlandesgerichte, Oberster Gerichtshof). Die Ermittlungs- und Anklagefunktion wird im Regelfall durch die Staatsanwaltschaft wahrgenommen.
- ✓ In Angelegenheiten des öffentlichen Rechts, insbesondere auch zur Überprüfung von Entscheidungen der Verwaltungsbehörden, werden die Gerichte des öffentlichen Rechts (Verwaltungsgerichte, Verwaltungsgerichtshof, Verfassungsgerichtshof) tätig.
- ✓ Dem Verfassungsgerichtshof kommt als „Hüter der Verfassung“ und durch seine Kompetenz zur Aufhebung von Gesetzen und Verordnungen („negativer Gesetzgeber“) eine besondere Rolle im politischen System zu, die in einem gewissen Spannungsverhältnis zu Parlament und Regierung steht.
- ✓ Aufgrund des fortschreitenden Integrationsprozesses hat auch im Bereich der Gerichtsbarkeit die europäische Ebene (Europäischer Gerichtshof, Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte) an Bedeutung gewonnen.
- ✓ Aktuelle Herausforderungen im Bereich der Gerichtsbarkeit stellen sich insbesondere durch Fragen der personellen Ausstattung, Fragen der Transparenz sowie angesichts zuletzt wieder in der Öffentlichkeit häufiger ausgetragener Auseinandersetzungen zwi-

schen Politik und Justiz. Diese wurden auch international wahrgenommen und als Zeichen eines Rückschrittes in rechtsstaatlicher und demokratischer Qualität interpretiert.

1. Einleitung

Die Gerichtsbarkeit (Judikative/Justiz) bildet neben der Gesetzgebung (Legislative, Parlament) und der Verwaltung (Exekutive, Regierung) die dritte der klassischen Staatsgewalten. Die Idee der Gewaltenteilung John Locke (1632–1704), Montesquieu (1689–1755) zielt auf die Beschränkung der staatlichen Macht ab, die nicht „in einer Hand“ (früher der absolutistisch regierende Herrscher) liegen, sondern auf mehrere Institutionen und Staatsfunktionen verteilt und damit jeweils begrenzt sein soll.

Während es die Funktion der Gesetzgebung ist, allgemein verbindliche Rechtsnormen (Gesetze) zu erlassen, ist es die Funktion der Verwaltung, diese Rechtsnormen zu vollziehen und in konkreten Einzelfällen anzuwenden. Im Sinne von *Checks and Balances* ist es ebenso Aufgabe des Parlaments, die Handlungen der Regierung zu kontrollieren. Gerade in parlamentarischen Demokratien kommt es dabei, auch aufgrund der zentralen Rolle der politischen Parteien, zu einer nicht unwesentlichen Verschränkung dieser beiden Staatsgewalten: Da die Regierung in der Regel mit der Mehrheit im Parlament eine politische Einheit bildet, kommt ihr eine bestimmende Rolle im Gesetzgebungsprozess zu. Zudem erfolgt die parlamentarische Kontrolle in erster Linie nicht über den Gegensatz zwischen Regierung und Parlament, sondern über den Gegensatz zwischen der regierenden Mehrheit und der Opposition.

Die Judikative ist im Gegensatz dazu viel stärker von den beiden anderen Gewalten getrennt. Ihre tatsächliche Unabhängigkeit ist ein wesentliches Element einer liberalen Demokratie und beeinflusst somit die generelle Qualität des demokratischen Systems. Aus Wahlen hervorgegangene politische Mehrheiten haben (im Idealfall) keine Bedeutung für die Ausübung der Gerichtsbarkeit, deren Aufgabe es ist, mit richterlicher Autorität in Rechtsstreitigkeiten allein auf der Grundlage der geltenden Gesetze Recht zu sprechen. Die inhaltliche Bandbreite dieser Rechtsprechung ist groß und reicht von zivilrechtlichen Streitigkeiten und dem Strafrecht über die nachprüfende Entscheidung in Verwaltungsangelegenheiten bis zur verfassungsgerichtlichen Kontrolle. Letztere umfasst auch die letztinstanzliche Auslegung der Verfassung, was oft Werturteile erfordert. Dadurch ist bei dieser Variante der Gerichtsbarkeit eine politische Komponente unvermeidbar und im System angelegt.

Das vorliegende Kapitel widmet sich der Gerichtsbarkeit in Österreich. Nach der österreichischen Bundesverfassung versteht man unter Gerichtsbarkeit (im materiellen Sinn) allgemein die Vollziehung der Gesetze durch weisungsfreie Richter*innen und ihre Hilfsorgane sowie – in speziellen Fällen – die Mitwirkenden aus dem Volk (Ada-

movich et al. 2022, 103 f.). Die Gerichtsbarkeit wird in die ordentliche Gerichtsbarkeit und die Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts unterteilt. Zur ordentlichen Gerichtsbarkeit zählen die Zivil- und Strafgerrichtsbarkeit, zur Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts die Verwaltungs- und Verfassungsgerrichtsbarkeit. Synonym werden für Gerichtsbarkeit im allgemeinen Sprachgebrauch auch die Begriffe Judikative oder Justiz verwendet. Justiz im engeren Sinn meint nach dem österreichischen Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) allerdings die ordentliche Gerichtsbarkeit, das heißt die Zivil- und Strafgerrichtsbarkeit. Diese muss gemäß Artikel 94 Abs 1 B-VG von der Verwaltung in allen Instanzen getrennt sein, wobei Ausnahmen in einzelnen Fällen zulässig sind. Der ordentlichen Gerichtsbarkeit sowie der Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts gemeinsam sind die besonderen, von der Verfassung vorgesehenen Garantien des Richteramts (Unabhängigkeit, Unabsetzbarkeit, Unversetzbarkeit) (Adamovich et al. 2022, 266 f.).

Definition

Gerichtsbarkeit in Österreich

Ordentliche Gerichtsbarkeit:

- Zivilgerichtsbarkeit: Zivilgerichtsbarkeit meint die Streitschlichtung zwischen privaten Streitparteien (etwa über Streitigkeiten aus Kaufverträgen, Schadensersatzansprüche etc.).
- Strafgerrichtsbarkeit: Strafgerrichtsbarkeit meint die Entscheidung über die strafgerichtliche Anklage (im Regelfall durch die Staatsanwaltschaft) gegen eine Person.
- Ordentliche Gerichte: Zur Entscheidung in der Zivil- und Strafgerrichtsbarkeit sind die Bezirksgerichte, Landesgerichte, Oberlandesgerichte sowie der Oberste Gerichtshof (OGH) berufen.
- Staatsanwaltschaft: Staatsanwält*innen sind Organe der ordentlichen Gerichtsbarkeit, die im Justizstrafverfahren Ermittlungs- und Anklagefunktionen wahrnehmen.

Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts:

- Verwaltungsgerichtsbarkeit: Zur Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Verwaltung (Überprüfung von Bescheiden, polizeilichen Maßnahmen etc.) sind in erster Instanz die Verwaltungsgerichte (des Bundes und der Länder) sowie in zweiter Instanz der Verwaltungsgerichtshof (VwGH) berufen.
- Verfassungsgerichtsbarkeit: Der Verfassungsgerichtshof (VfGH) hat das Monopol, generelle Normen (Gesetze, Verordnungen etc.) auf ihre Rechtmäßigkeit, insbesondere Verfassungskonformität zu überprüfen. Zudem ist er zuständig, verwaltungsgerichtliche Entscheidungen auf die Verletzung von Grundrechten zu kontrollieren. Dazu kommen weitere Kompetenzen (z.B. Überprüfung von Wahlen).

In Abschnitt 2. dieses Kapitels werden die Organisation und Aufgaben der Gerichtsbarkeit in Österreich (einschließlich eines Überblicks über die europäische Ebene) dargestellt. Abschnitt 3. geht auf ausgewählte Rahmenbedingungen ein und zeigt dabei die veränderte soziale Repräsentativität des Justizsystems, das Verhältnis der Österreicher*innen zur Justiz sowie die Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit im historischen Längsschnitt. Daran schließt in Abschnitt 4. eine Einordnung des österreichischen Falls an, wobei insbesondere auf qualitative und quantitative Merkmale des österreichischen Rechtssystems im EU-Vergleich eingegangen wird. Im abschließenden Abschnitt 5. werden Herausforderungen für die Zukunft skizziert.

2. Gegenwärtige Situation

Das Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) bezeichnet die Gerichtsbarkeit und die Verwaltung mit dem Oberbegriff „Vollziehung“ und bringt damit zum Ausdruck, dass es sich bei beiden Staatsfunktionen um eine Anwendung der Gesetze handelt (Öhlinger/Eberhard 2022, 286). Die Gerichtsbarkeit zeichnet sich dadurch aus, dass sie nur dem Gesetz verpflichtet ist. Ihre Hauptaufgabe ist die Rechtsprechung, das heißt die Entscheidung von Streitigkeiten auf der Basis des geltenden Rechts. Die Sicherung der Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit ist ein wesentliches Anliegen der Verfassung (Berka 2021, 274). Sie sieht zu diesem Zweck spezielle verfassungsrechtliche Grundsätze vor, die allesamt die richterliche Unabhängigkeit und Unparteilichkeit sowie die Bindung an das Gesetz sichern sollen. Während die Verwaltung durch den Grundsatz der strikten Weisungsbindung gekennzeichnet ist (Art 20 Abs 1 B-VG), ist die Gerichtsbarkeit gerade durch den Ausschluss jeglicher Weisungsbindung charakterisiert: Nach Artikel 87 Absatz 1 B-VG sind die Richter*innen in Ausübung ihres richterlichen Amtes unabhängig. Damit ist die Unabhängigkeit betreffend die rechtsprechende Tätigkeit der Richter*innen gemeint. (In Angelegenheiten der Justizverwaltung, etwa Zuweisung eines Dienstzimmers, ist hingegen eine Weisungsbindung an übergeordnete Organe vorgesehen.) Der Sinn des Ausschlusses der Weisungsbindung liegt darin, jede politische Einflussnahme zu verhindern. Die Richter*innen sollen nur an das Gesetz gebunden sein. Zur Gewährleistung dieser unabhängigen Stellung der Richter*innen treten zur verfassungsrechtlichen Garantie der Unabhängigkeit (Weisungsfreiheit) auch noch jene der Unabsetzbarkeit und Unversetzbarkeit hinzu (Art 88 Abs 2 B-VG). Ergänzend gewährleistet im Lichte des Grundrechts auf den gesetzlichen Richter (Art 83 Abs 2 B-VG) der Grundsatz der festen Geschäftsverteilung (Art 87 Abs 3 B-VG), dass durch eine fixe Geschäftsverteilung nach abstrakten Grundsätzen im Voraus eine mögliche Einflussnahme durch Auswahl bestimmter Richter*innen im Einzelfall hintangehalten wird. Darüber hinaus ist die richterliche Unabhängigkeit auch durch das Grundrecht auf ein faires Verfahren gemäß Artikel 6 der

Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) abgesichert, das einen individuellen Rechtsanspruch auf Entscheidung der Rechtssache in zivilrechtlichen Streitigkeiten oder strafrechtlichen Anklagen durch ein unabhängiges und unparteiisches Gericht vorsieht (Berka 2021, 275 f.). Die Bindung der Richter*innen an die Gesetze und Verordnungen wird außerdem explizit in der Verfassung normiert (Art 89 Abs 1 B-VG).

Die oben erwähnten verfassungsrechtlichen Grundsätze gelten sowohl für die ordentliche Gerichtsbarkeit als auch die Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts. Während die ordentliche Gerichtsbarkeit – untypisch für einen Bundesstaat – in Österreich vollständig in die Zuständigkeit des Bundes fällt, ist seit der Verwaltungsgerichtsbarkeitsreform 2012 (in Kraft getreten 2014, siehe Abschnitt 2.2.1) die Zuständigkeit für die Verwaltungsgerichtsbarkeit zwischen Bund und Ländern geteilt: Neben dem Verwaltungsgerichtshof, dem Bundesverwaltungsgericht und dem Bundesfinanzgericht bestehen neun Landesverwaltungsgerichte, die organisatorisch Einrichtungen der Länder darstellen. Die Verfassungsgerichtsbarkeit (VfGH) liegt ausschließlich beim Bund.

2.1 Ordentliche Gerichtsbarkeit

Die Verfassung legt – wie schon angesprochen – fest, dass die ordentliche Gerichtsbarkeit vom Bund ausgeht (Art 82 Abs 1 B-VG) und es im Bereich der ordentlichen Gerichtsbarkeit daher nur Bundesgerichte gibt. Zur ordentlichen Gerichtsbarkeit zählen die Zivil- und die Strafggerichtsbarkeit. Als oberste Instanz in Zivil- und Strafrechtssachen sieht die Verfassung den Obersten Gerichtshof (OGH) vor. Die weitere Gerichtsorganisation und die Zuständigkeiten werden durch einfaches Bundesgesetz normiert und unterliegen damit der Beschlussfassung mittels einfacher Mehrheit durch das Parlament. Als die wichtigsten Gesetze sind in diesem Zusammenhang die Jurisdiktionsnorm (JN), die Strafprozessordnung (StPO) und das Gerichtsorganisationsgesetz (GOG) anzusehen. Sie bilden die Rechtsgrundlage für die ordentlichen Gerichte, die in vier Stufen organisiert sind. So werden die Aufgaben der Rechtsprechung derzeit (Stand Mai 2022) von 115 Bezirksgerichten, 20 Landesgerichten, vier Oberlandesgerichten (Graz, Innsbruck, Linz und Wien) und dem Obersten Gerichtshof erfüllt. Die öffentlichen Interessen in der Strafrechtspflege werden von 16 Staatsanwaltschaften, der Wirtschafts- und Korruptionsstaatsanwaltschaft, vier Oberstaatsanwaltschaften und der Generalprokuratur wahrgenommen. Der Strafvollzug erfolgt in 28 Justizanstalten (Bundesministerium für Justiz 2022).

Die Einhaltung der gerichtlichen – und verwaltungsbehördlichen – Zuständigkeitsordnung ist grundrechtlich (Grundrecht auf den gesetzlichen Richter gemäß Artikel 83 Abs 2 B-VG) abgesichert und kann vor dem VfGH individuell durchgesetzt werden (Berka 2021, 278).

Aus dem in der Verfassung verankerten und bereits erwähnten Grundsatz der Trennung von Justiz und Verwaltung (Art 94 B-VG) folgt, dass organisatorische Verflechtungen, gegenseitige Instanzenzüge oder Weisungsbeziehungen zwischen Gerichten und Verwaltungsbehörden ausgeschlossen sind. Der Zweck dieser Regelung liegt in der Gewährleistung der Unabhängigkeit der Rechtsprechung (Berka 2021, 122). Nur in einzelnen Angelegenheiten kann der Gesetzgeber einen Instanzenzug von einer Verwaltungsbehörde zu einem ordentlichen Gericht vorsehen.

Als Organe der ordentlichen Gerichtsbarkeit werden vorrangig Richter*innen und in speziellen Fällen Mitwirkende aus dem Volk tätig, in der Strafsgerichtsbarkeit auch Staatsanwält*innen (siehe Abschnitt 2.1.2). Richter*innen sind Beamt*innen, gemäß der Verfassung mit den erwähnten Garantien der richterlichen Unabhängigkeit und Unparteilichkeit ausgestattet und berufsmäßig mit der Rechtsprechung betraut. Sie werden von Rechtspfleger*innen, das sind besonders ausgebildete nichtrichterliche Bundesbedienstete, und weiteren Hilfsorganen wie etwa Schriftführer*innen und Schreibkräften unterstützt. Der*die Bundespräsident*in oder der*die dazu ermächtigte Bundesminister*in für Justiz ernennt die Richter*innen auf Antrag der Bundesregierung und nach nicht bindenden Vorschlägen der richterlichen Personalsenate (Art 86 B-VG).

2.1.1 Zivilgerichtsbarkeit

Zivilgerichtsbarkeit im funktionellen Sinn meint die Streitschlichtung zwischen Privaten durch autoritativen Richterspruch (Stolzlechner/Bezemek 2018, 253). Über diese bürgerlichen Rechtssachen, damit sind Streitigkeiten zwischen Privatpersonen, also privatrechtliche Streitigkeiten gemeint, entscheiden gemäß § 1 Jurisdiktionsnorm die ordentlichen Gerichte. Dieses aus dem Jahr 1895 stammende Gesetz über die Ausübung der Gerichtsbarkeit und die Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte geht wie auch das zentrale Verfahrensgesetz für den Zivilprozess, die Zivilprozessordnung (ZPO), auf den Rechtswissenschaftler und späteren Justizminister Franz Klein (1854–1926) zurück. Seine Grundidee eines sozialen Zivilprozesses, der Rechtsstreitigkeiten möglichst einfach, rasch und billig beilegt, ohne dass die Wahrheitsfindung zu kurz kommt, fand internationale Beachtung und gilt im Grunde heute noch (Ballon et al. 2018, 3). Wie in Abbildung 1 (Gerichtsbarkeit im Zivilrecht) dargestellt, sind Klagen je nach Höhe des Streitwerts (oder kraft Eigenzuständigkeit) in erster Instanz beim örtlich zuständigen Bezirksgericht beziehungsweise dem örtlich zuständigen Landesgericht einzubringen. Der Instanzenzug führt dann bis zum OGH. Gerichtliche Entscheidungen können in Form des Urteils (Entscheidung über die Begründet- oder Unbegründetheit eines eingeklagten Rechtsanspruchs) oder Beschlusses (alle anderen Entscheidungen) gefällt werden. Gegen Urteile der ersten Instanz ist die Berufung, gegen jene der zweiten Instanz

(eingeschränkt) die Revision vorgesehen; Beschlüsse können mit Rekurs angefochten werden (Ballon et al. 2018, 25). Zahlenmäßig fallen in erster Instanz mehr Fälle beim Bezirksgericht als beim Landesgericht an.

2.1.2 Strafgerichtsbarkeit

Strafgerichtsbarkeit im funktionellen Sinn bedeutet die Fällung einer Entscheidung über die strafrechtliche Anklage gegen eine Person aufgrund des bestehenden generellen Rechts (Stolzlechner/Bezemek 2018, 253). Das von den ordentlichen Gerichten vollzogene Justizstrafrecht dient dem Schutz elementarer Rechtsgüter wie etwa Leib, Leben und Eigentum. Im Strafgesetzbuch (StGB) sind die wichtigsten Tatbestände festgelegt (Körperverletzung, Mord, Diebstahl, Betrug, Amtsmissbrauch etc.). Die Aufklärung von Straftaten, die Verfolgung verdächtiger Personen und die damit in Zusammenhang stehenden Entscheidungen erfolgen im Wege des Strafprozesses, der auf der Rechtsgrundlage der Strafprozessordnung (StPO) beruht (Seiler 2020, 21). Im Gegensatz dazu ahndet das Verwaltungsstrafrecht Verwaltungsübertretungen wie etwa Übertretungen der Straßenverkehrsordnung und wird im Wege von Verwaltungsstrafverfahren durch Verwaltungsbehörden vollzogen (die nachträgliche gerichtliche Kontrolle erfolgt durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit).

Da die Verfassung die Trennung von Richter*in und Ankläger*in vorsieht (Anklageprinzip, Art 90 Abs 2 B-VG), sind in Form der Staatsanwaltschaften (Staatsanwält*innen) eigene Anklagebehörden als Organe der ordentlichen Gerichtsbarkeit eingerichtet (Art 90a B-VG). Diese nehmen Ermittlungs- und Anklagefunktionen bei Straftaten wahr – ausgenommen bei Privatanklagedelikten wie zum Beispiel verschiedenen Formen von Ehrenbeleidigung, wo mangels Berührung des öffentlichen Interesses das Recht zur Verfolgung nur in der Hand der*des Verletzten liegt (Seiler 2020, 26). Staatsanwält*innen sind weisungsgebunden, was durch den dadurch eröffneten möglichen Einfluss der Politik auf die Führung von Strafprozessen nicht unumstritten ist (Berka 2021, 277). Angesichts steigender Wirtschaftskriminalität hat man im Jahr 2010 für diesen Bereich eine eigene Ermittlungs- und Anklagebehörde geschaffen: Die Wirtschafts- und Korruptionsstaatsanwaltschaft (WKStA) ist zur bundesweiten Verfolgung von Korruptions- und Finanzstrafdelikten sowie Wirtschaftsstrafsachen berufen, die über 5 Mio. Euro Schadenshöhe hinausgehen.

Als „demokratisches Korrektiv“ zu den Berufsrichter*innen (Berka 2021, 279) sieht die Verfassung die Beteiligung des Volkes an der Rechtsprechung vor (Art 91 B-VG). Diese Laienrichter*innen werden im Rahmen der Strafgerichtsbarkeit als Schöff*innen oder Geschworene tätig. Während Schöff*innen in Fällen schwerer Kriminalität gemeinsam mit den Berufsrichter*innen über die Schuld und das Strafausmaß eines*einer Angeklagten entscheiden, entscheiden Geschworene bei bestimmten, mit schwerer

Strafe bedrohten Verbrechen (z.B. Mord oder Hochverrat) alleine über die Schuld. Dass diese Entscheidung keiner Begründung bedarf, wird immer wieder kritisiert, wurde bisher jedoch vom VfGH als verfassungskonform angesehen.

2.2 Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts

Zur Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts zählen die Verwaltungs- und die Verfassungsgerichtsbarkeit. Sie bilden wesentliche Elemente des rechtsstaatlichen Prinzips der Bundesverfassung (Öhlinger/Eberhard 2022, 60).

2.2.1 Verwaltungsgerichtsbarkeit

Zentrale Aufgabe der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist die Sicherung der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, insbesondere des Handelns der Verwaltungsbehörden. Verwaltungsbehörden (z.B. Bundesminister*innen, Landesregierungen, Bezirkshauptmannschaften, Finanzämter, Landespolizeidirektionen) sind mit Hoheitsgewalt ausgestattete staatliche Organe. Das bedeutet, sie können verbindliche Anordnungen treffen und Zwang ausüben, insbesondere Bescheide und Verordnungen erlassen sowie Akte unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt (z.B. Festnahmen) setzen. Dagegen ist verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz vorgesehen, wie auch aus Abbildung 1 ersichtlich ist. Die Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist ebenso wie die Entstehung der Verfassungsgerichtsbarkeit ein Ergebnis des Liberalismus und der Bemühungen für eine Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts (Hauer 2019, 2). Durch die bisher umfassendste Reform (Verwaltungsgerichtsbarkeitsreform 2012), die mit 1. Jänner 2014 wirksam geworden ist, wurde die bis dahin einstufige zu einer zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit ausgebaut. Seither existieren in Österreich nach dem Modell „9+2“ neun Verwaltungsgerichte in den Ländern (Landesverwaltungsgerichte) sowie zwei Verwaltungsgerichte des Bundes (Bundesverwaltungsgericht und Bundesfinanzgericht). Zur Überprüfung der Entscheidungen dieser Verwaltungsgerichte erster Instanz sind als zweite Instanz der Verwaltungsgerichtshof (VwGH) und in besonderen Fällen (insbesondere bei der Behauptung von Grundrechtsverletzungen oder der behaupteten Anwendung verfassungswidriger Gesetze und Verordnungen) der VfGH zuständig.

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz

Durch die Verwaltungsgerichtsbarkeitsreform 2012 wurden, wie dargelegt, mit den Landesverwaltungsgerichten erstmals auch die Länder an der Staatsfunktion der Gerichtsbarkeit beteiligt, die bis zu diesem Zeitpunkt ausschließlich Bundessache sowohl

in der Gesetzgebung als auch in der Vollziehung gewesen war. Dafür wurden die verfassungsrechtlichen Rechtsgrundlagen zur Gänze neu gefasst (Art 129 bis 136 B-VG).

Die Festlegung der Zuständigkeiten sowie deren Verteilung erfolgt ebenfalls unmittelbar durch die Verfassung (Art 130, 131 B-VG). Die wichtigsten Zuständigkeiten der Verwaltungsgerichte betreffen Beschwerden gegen Bescheide von Verwaltungsbehörden (Bescheidbeschwerde) sowie gegen die Ausübung unmittelbarer behördlicher Befehls- und Zwangsgewalt (Maßnahmenbeschwerde, etwa gegen die Abnahme eines Führerscheins). Darüber hinaus sind die Verwaltungsgerichte erster Instanz auch im Falle der Verletzung der Entscheidungspflicht von Verwaltungsbehörden (Säumnisbeschwerde) zuständig (Grabenwarter/Fister 2019, 198).

Betreffend die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bundes- und Landesverwaltungsgerichten sieht die Verfassung Folgendes vor (siehe Abb. 1): Für Beschwerden in Angelegenheiten der öffentlichen Abgaben und des Finanzstrafrechts ist das Bundesfinanzgericht zuständig; in Angelegenheiten der Vollziehung des Bundes, die unmittelbar von Bundesbehörden besorgt werden (unmittelbare Bundesverwaltung, etwa auf dem Gebiet des Asylwesens), ist das Bundesverwaltungsgericht zuständig. Den Landesverwaltungsgerichten kommen als sachlicher Zuständigkeitsbereich alle übrigen Entscheidungen zu, das sind vor allem die Entscheidungen über Beschwerden in Angelegenheiten der Landesverwaltung und Gemeindeverwaltung (z.B. Baurecht) sowie in jenen Angelegenheiten, die in mittelbarer Bundesverwaltung vollzogen werden (z.B. Gewerbeamt).

Die Organisationsvorschriften der Bundes- und Landesverwaltungsgerichte sind vergleichbar (Art 134, 135 B-VG). Das Bundesverwaltungsgericht besteht aus einem* einer Präsidenten*Präsidentin, einem* einer Vizepräsidenten*Vizepräsidentin und sonstigen Mitgliedern, die jeweils vom* von der Bundespräsidenten* Bundespräsidentin auf Vorschlag der Bundesregierung ernannt werden. Die Ernennung der Mitglieder der Landesverwaltungsgerichte erfolgt durch die Landesregierung. Handelt es sich nicht um die Positionen der Präsident*innen und Vizepräsident*innen, erstatten die Verwaltungsgerichte Dreivorschläge für die Bundes- und Landesregierung, die allerdings bundesverfassungsrechtlich nicht bindend sind.

Üblicherweise entscheiden die Verwaltungsgerichte durch Einzelrichter*innen, sofern nicht die Entscheidung durch Senate (bestehend aus einem* einer Richter*in als Vorsitzende*m und zwei weiteren Mitgliedern als Beisitzer*innen) vorgesehen ist.

Der Verwaltungsgerichtshof

Der VwGH (Art 134, 135 B-VG) setzt sich aus einem* einer Präsidenten*Präsidentin, einem* einer Vizepräsidenten*Vizepräsidentin und der erforderlichen Zahl sonstiger Mitglieder (Senatspräsident*innen und Hofrät*innen) zusammen. Im Mai 2022 gehörten ihm insgesamt 68 Mitglieder an. Wenigstens ein Viertel der Mitglieder sollte womöglich aus dem Verwaltungsdienst der Länder stammen. Alle Mitglieder werden

ohne Unterschied auf Vorschlag der Bundesregierung vom Bundespräsidenten beziehungsweise der Bundespräsidentin ernannt. Ausgenommen die Positionen von Präsident*in und Vizepräsident*in ist der Vorschlag der Bundesregierung auf der Grundlage eines bindenden Dreivorschlages des Verwaltungsgerichtshofes zu erstellen. Dies ist Ausdruck seiner Unabhängigkeit gegenüber der Exekutive (Selbstergänzungsrecht). Zur Sicherung der Unabhängigkeit bestehen überdies weitere Unvereinbarkeitsbestimmungen (ähnlich wie beim Verfassungsgerichtshof, siehe Abschnitt 2.2.2). In der Regel entscheidet der VwGH in Senaten zu fünf Mitgliedern (Fünfersenate), in Verwaltungsstrafsachen in Dreiersenaten (Öhlinger/Eberhard 2022, 295 f.).

Der VwGH ist in höchster Instanz zur Sicherung des gesetzmäßigen Handelns der Verwaltung berufen und überprüft die Erkenntnisse der Verwaltungsgerichte erster Instanz (Art 133 B-VG). Die wichtigste Verfahrensart vor dem VwGH stellt die sogenannte Revision dar. So entscheidet er über Revisionen gegen Entscheidungen (Erkenntnisse oder Beschlüsse) der Verwaltungsgerichte des Bundes und der Länder. Der Zugang zum VwGH ist jedoch eingeschränkt: Die Revision ist nur zulässig, wenn sie von der Lösung einer Rechtsfrage abhängt, der grundsätzliche Bedeutung zukommt (Art 133 Abs 4 B-VG). Über die Zulässigkeit der Revision entscheidet das Verwaltungsgericht im Spruch seines Erkenntnisses oder Beschlusses. Neben dieser ordentlichen Revision besteht auch die Möglichkeit der außerordentlichen Revision, wenn das Verwaltungsgericht die Revision zwar ausgeschlossen hat, die betroffene Partei diese jedoch trotzdem erhebt. Weiters entscheidet der VwGH über Anträge auf Fristsetzung, wenn ein Verwaltungsgericht nicht innerhalb von sechs Monaten entschieden hat, sowie über Kompetenzkonflikte zwischen den Verwaltungsgerichten untereinander sowie zwischen diesen und dem VwGH selbst. Explizit nimmt die Verfassung jene Rechtssachen von der Zuständigkeit des VwGH aus, die in die Zuständigkeit des VfGH fallen. Beide Gerichtshöfe stehen auf derselben Stufe und sind nebeneinander mit jeweils spezifischem Fokus für die Überprüfung der Entscheidungen der Verwaltungsgerichte zuständig – ein in der Vergangenheit nicht immer ganz friktionsfreies Verhältnis mit teilweise schwierigen Abgrenzungen.

2.2.2 Verfassungsgerichtsbarkeit

Als „Hüter der Verfassung“ kommt dem VfGH die wesentliche Befugnis zu, Gesetze und Verordnungen auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu überprüfen und gegebenenfalls aufzuheben. Er wird damit in Einzelfällen als „negativer Gesetzgeber“ tätig. Der VfGH erfüllt dabei die heikle Mission, letztlich politische Konflikte mit den Mitteln und der Rationalität des (Verfassungs-)Rechts zu lösen. Daher kommt ihm eine Sonderstellung unter den Staatsorganen zu, die sich auch an der Regelung der Bestellung seiner Mitglieder zeigt.

Die Organisation des Verfassungsgerichtshofs

Dem VfGH (Art 147 B-VG) gehören vierzehn Mitglieder an, darunter ein*e Präsident*in, ein*e Vizepräsident*in und zwölf weitere Mitglieder. Weiters sieht die Verfassung sechs Ersatzmitglieder vor, die im Falle der Verhinderung eines der zwölf Mitglieder tätig werden. Der VfGH entscheidet grundsätzlich im Plenum, das heißt unter Beteiligung aller Mitglieder, und mit Stimmenmehrheit. Bestimmte Angelegenheiten können in „kleiner Besetzung“, das heißt bei Anwesenheit von einem*einer Vorsitzenden und vier Stimmführer*innen entschieden werden. Dies betrifft etwa die im Jahr 1984 zur Entlastung des VfGH eingeführte Möglichkeit zur Ablehnung von Beschwerden (Art 144 Abs 2 B-VG), die jedoch einstimmig erfolgen muss.

Die Sonderstellung des VfGH zeigt sich, wie erwähnt, insbesondere auch an der Bestellung seiner Mitglieder (Art 147 Abs 2 B-VG): Präsident*in, Vizepräsident*in, sechs weitere Mitglieder und drei Ersatzmitglieder werden aufgrund von Vorschlägen der Bundesregierung vom Bundespräsidenten beziehungsweise der Bundespräsidentin ernannt. Die früher bestehende Möglichkeit des Staatsoberhauptes, aus einem Dreivorschlag zu wählen, wurde 1994 nach einem Konflikt um die Ernennung eines neuen Mitglieds gestrichen. Die Mitglieder sind aus dem Kreis der Richter*innen, Verwaltungsbeamt*innen und Professor*innen eines rechtswissenschaftlichen Faches an einer Universität auszuwählen. Die übrigen sechs Mitglieder und drei Ersatzmitglieder ernennt das Staatsoberhaupt aufgrund von Vorschlägen des Nationalrats (drei Mitglieder und zwei Ersatzmitglieder) und des Bundesrats (drei Mitglieder, ein Ersatzmitglied). Die verfassungsrechtlich vorgesehene Differenzierung der Nominierungsrechte ist faktisch bedeutungslos, da ja – im Normalfall – die regierenden Parteien nicht nur die Bundesregierung bilden, sondern auch in beiden Kammern des Parlaments die Mehrheit haben. Im Sinne der Berücksichtigung der bundesstaatlichen Komponente Österreichs sieht die Verfassung weiters vor, dass drei Mitglieder und zwei Ersatzmitglieder ihren ständigen Wohnsitz außerhalb Wiens haben müssen. Alle Mitglieder und Ersatzmitglieder des VfGH müssen ein rechtswissenschaftliches Studium abgeschlossen haben und über eine zehnjährige juristische Berufserfahrung verfügen. Zur Sicherung der Unabhängigkeit des VfGH von politischen Interessen enthält die Verfassung spezielle Unvereinbarkeitsregelungen. Darin ist festgelegt, dass Mitglieder der Bundesregierung, einer Landesregierung, eines allgemeinen Vertretungskörpers (damit sind Nationalrat, Bundesrat, Landtag und Gemeinderat gemeint) oder des Europäischen Parlaments dem VfGH nicht angehören können. Andererseits sind dessen Mitglieder – abgesehen von Verwaltungsbeamt*innen, die sonst weiterhin weisungsgebunden wären – nicht hauptamtlich tätig (Ehs 2020, 585).

Die Aufgaben des Verfassungsgerichtshofes

Zu den wichtigsten Aufgaben des VfGH zählt die Prüfung von Gesetzen und Verordnungen auf ihre Vereinbarkeit mit der Verfassung (Normenkontrolle, Art 139, Art 140

B-VG). Der VfGH hat diesbezüglich ein Prüfungsmonopol. Hinsichtlich der Antragslegitimation unterscheidet man zwischen der abstrakten und der konkreten Normenkontrolle. Bei der abstrakten Normenkontrolle werden Gesetze und Verordnungen losgelöst von einem Anlassfall einer Prüfung unterzogen. Antragsberechtigt sind hierzu die Bundesregierung im Hinblick auf Landesgesetze und die Landesregierungen im Hinblick auf Bundesgesetze – die gespiegelten Anfechtungsbefugnisse dienen der Austragung föderalistischer Streitfragen (Berka 2021, 373). Außerdem ist ein Drittel der Mitglieder des Nationalrates oder des Bundesrates im Hinblick auf Bundesgesetze beziehungsweise ein Drittel der Mitglieder des jeweiligen Landtages bezüglich der Landesgesetze antragsberechtigt (sofern die jeweilige Landesverfassung diese Möglichkeit vorsieht). Dieses Antragsrecht, der sogenannte „Drittelantrag“, ist als Oppositionsrecht konzipiert, das einer parlamentarischen Minderheit die Kompetenz zugesteht, Gesetzesbeschlüsse der Mehrheit einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle zu unterziehen. Fälle der konkreten Normenkontrolle sind hingegen dadurch charakterisiert, dass eine Anfechtung nur dann und nur soweit rechtlich möglich ist, als diese Norm in einem anhängigen (laufenden) Verfahren anzuwenden ist. Legitimiert zur Anfechtung sind in dieser Hinsicht alle ordentlichen Gerichte sowie die Verwaltungsgerichte und der VwGH, der VfGH von Amts wegen und auch eine Person („Partei“), die im Zusammenhang mit der Erhebung eines Rechtsmittels gegen eine Entscheidung eines ordentlichen Gerichts einen solchen Parteiantrag stellt. Darüber hinaus kann auch jede Einzelperson, die durch das Wirksamwerden einer Norm unmittelbar in ihren Rechten verletzt zu sein behauptet, ein Gesetzes- oder Verordnungsprüfungsverfahren beantragen. Dieser sogenannte Individualantrag hat als Impuls für die Aufhebung von Gesetzen in letzter Zeit eine besondere Bedeutung erlangt. So gehen etwa auch die Aufhebung des Kopftuchverbotes an Volksschulen oder die Liberalisierung im Bereich der Sterbehilfe (durch die Aufhebung des Verbots der Beihilfe zum Suizid) im Jahr 2020 auf Individualanträge zurück (Unger 2021).

Im Wege der Entscheidungsbeschwerde gemäß Artikel 144 B-VG entscheidet der VfGH über Beschwerden gegen Entscheidungen von Verwaltungsgerichten, worin die Verletzung von Grundrechten („verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechte“) oder die Verletzung in Rechten wegen Anwendung einer rechtswidrigen generellen Norm (insbesondere eines verfassungswidrigen Gesetzes) behauptet wird. Diese Verfahrensart, die einer Überprüfung des Verwaltungshandelns dient und insofern die Kontrolltätigkeit des VwGH in verfassungsrechtlicher Hinsicht ergänzt, wird auch als Sonderverwaltungsgerichtsbarkeit bezeichnet. Sie ist die zahlenmäßig bedeutsamste Verfahrensart vor dem VfGH, wie weiter unten aus Abbildung 4 deutlich wird. Weitere Kompetenzen betreffen die Überprüfung der wichtigsten Wahlen (Wahlgerichtsbarkeit; z.B. Aufhebung der Bundespräsidentenstichwahl 2016), die Entscheidung über Kompetenzkonflikte (Kompetenzgerichtsbarkeit), die Entscheidung über Anklagen gegen verschiedene

oberste Organe des Bundes und der Länder (Staatsgerichtsbarkeit) sowie die Kausalgerichtsbarkeit (Entscheidungen über vermögensrechtliche Ansprüche gegen Gebietskörperschaften).

2.3 Europäische Ebene

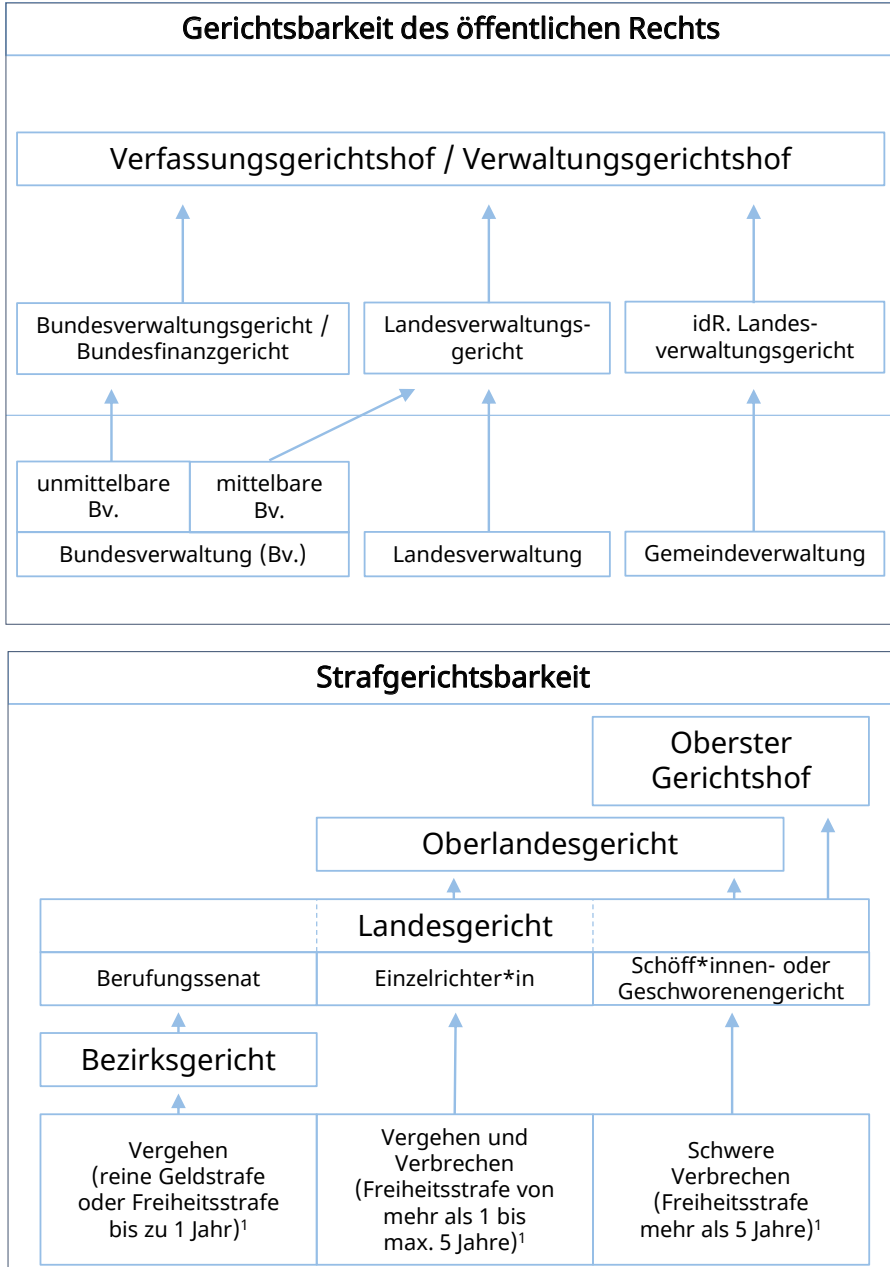
Auf europäischer Ebene bestehen mit dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) zwei Gerichtshöfe, deren Rechtsprechung auch für Österreich von erheblicher und wachsender Bedeutung ist.

Dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) mit Sitz in Luxemburg kommt das Monopol zur Entscheidung über die Geltung und Auslegung des Rechts der Europäischen Union (Unionsrecht) zu. Hat ein österreichisches Gericht Zweifel an der Geltung oder Auslegung des in einer Rechtssache anzuwendenden Unionsrechts, kann es diese Frage dem EuGH im Rahmen des sogenannten Vorabentscheidungsverfahrens vorlegen. Letztinstanzliche Gerichte (OGH, VwGH, VfGH) sind zur Vorlage verpflichtet (Öhlinger/Eberhard 2022, 114). Bei Gültigkeitszweifeln sind nach der Rechtsprechung des EuGH auch nicht-letztinstanzliche Gerichte zur Vorlage verpflichtet. Durch seine dynamische und integrationsfreundliche Interpretation des Unionsrechts sorgt der EuGH für die Weiterentwicklung der Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten, auch Österreichs.

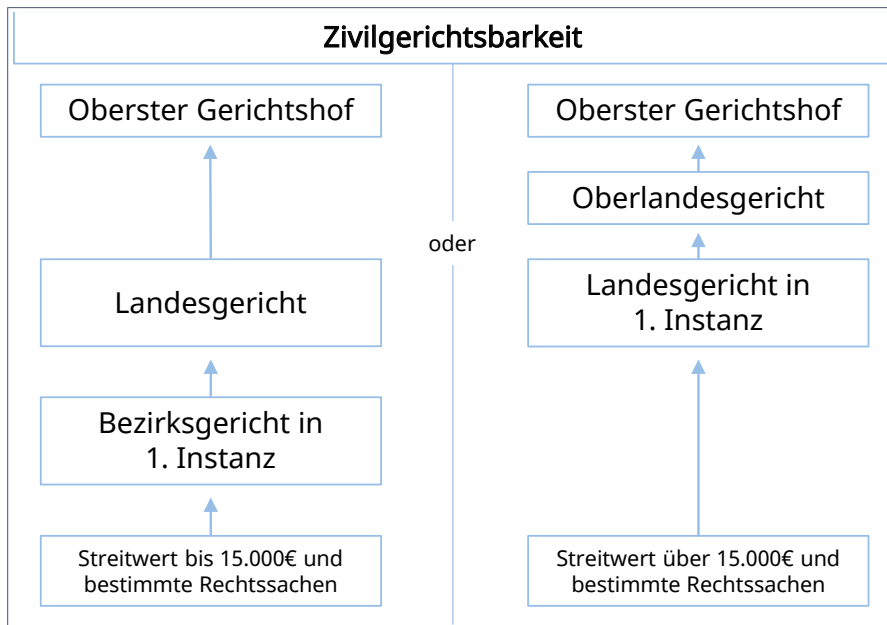
Der im Rahmen des Europarates eingerichtete Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) mit Sitz in Straßburg sichert die Einhaltung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Dieser 1950 abgeschlossene und seither in 16 Zusatzprotokollen ergänzte völkerrechtliche Vertrag enthält einen Katalog an Grundrechten wie etwa in Artikel 6 EMRK das Recht auf ein faires Verfahren oder in Artikel 8 EMRK das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens. Durch die Auslegung der Konvention, die in rechtsfortbildender Weise erfolgt (EMRK als „living instrument“), nimmt der EGMR im Wege seiner Entscheidungen indirekt nicht unerheblich Einfluss auf das österreichische Verfassungsrecht und die Rechtsprechung des VfGH, da die EMRK in Österreich im Verfassungsrang steht. Nach Erschöpfung des innerstaatlichen Instanzenzuges (sowohl im Zivil- und Strafrecht als auch im öffentlichen Recht) ist es möglich, den EGMR im Rahmen der Individualbeschwerde anzurufen. Eine Verurteilung Österreichs löst zwar eine völkerrechtliche Verpflichtung aus, die Entscheidung des EGMR zu befolgen, hat aber keine unmittelbare Wirkung im innerstaatlichen Bereich für die*den Betroffene*n (Öhlinger/Eberhard 2022, 90). Dennoch gehen immer wieder nachhaltige Impulse für die Fortentwicklung der österreichischen Rechtsordnung aus (vgl. die Judikatur zu Art 6 EMRK, die zur Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit beitrug), in jüngerer Zeit verstärkt auch in gesellschaftspolitisch

sensiblen Fragen, was in Hinblick auf die gegenüber den nationalen Parlamenten reduzierte demokratische Legitimation des europäisch zusammengesetzten Richterkollegiums (ein*e Richter*in pro Mitgliedsstaat) immer wieder auch kritisch diskutiert wird.

Abb. 1 Die Organisation der Gerichtsbarkeit: Öffentliches Recht, Strafrecht und Zivilrecht



¹ Bei diesen Zuständigkeitsregeln bestehen Ausnahmen.



Quelle: Abbildung 1/links oben ist angelehnt an Eberhard et al. (2018, 65); Abbildung 1/links unten und rechts oben siehe die Website des Bundesministeriums für Justiz (2022).

3. Rahmenbedingungen und geschichtlicher Hintergrund

In diesem Abschnitt wird auf ausgewählte Rahmenbedingungen, insbesondere die soziale Repräsentativität des Justizsystems und das Verhältnis der Österreicher*innen zur Justiz, näher eingegangen. Ebenso wird die Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit im historischen Längsschnitt behandelt.

3.1 Die soziale Repräsentativität des Justizsystems

Wenngleich das österreichische Rechtssystem den einzelnen Richter*innen weniger Gestaltungsmöglichkeiten gibt als etwa das angelsächsische Case Law (Fallrecht), geht die Forschung dennoch der Frage nach, welche Rolle der soziale und politische Hintergrund von Richter*innen bei ihren Entscheidungen spielen. Die von Montesquieu, dem Theoretiker der Gewaltentrennung, propagierte Rolle der Richter*innen als „Mund der Gesetze“ steht in einem starken Kontrast zu tatsächlichen Freiräumen bei der Entscheidung. Dazu zählen die Strafbemessung, die Sachverhaltsfeststellung beziehungsweise Beweiswürdigung sowie die Auslegung unbestimmter Gesetzesausdrücke,

etwa der „guten Sitten“ (Keller 1982, 323). Abgesehen von einzelnen Entscheidungen kann die soziale Repräsentativität der Richterschaft auch generell die Legitimität des Justizsystems beeinflussen. Ähnlich wie bei Fragen der sozialen Repräsentativität von Parlamenten lag der Fokus des politischen, aber auch des wissenschaftlichen Interesses bis in die 1970er-Jahre vor allem auf dem sozialen Hintergrund der Richterschaft (Zugehörigkeit zu sozialen Schichten). Spätestens seit den 1990er-Jahren fokussiert sich die Debatte in erster Linie auf die lange Zeit ungleiche Vertretung der Frauen.

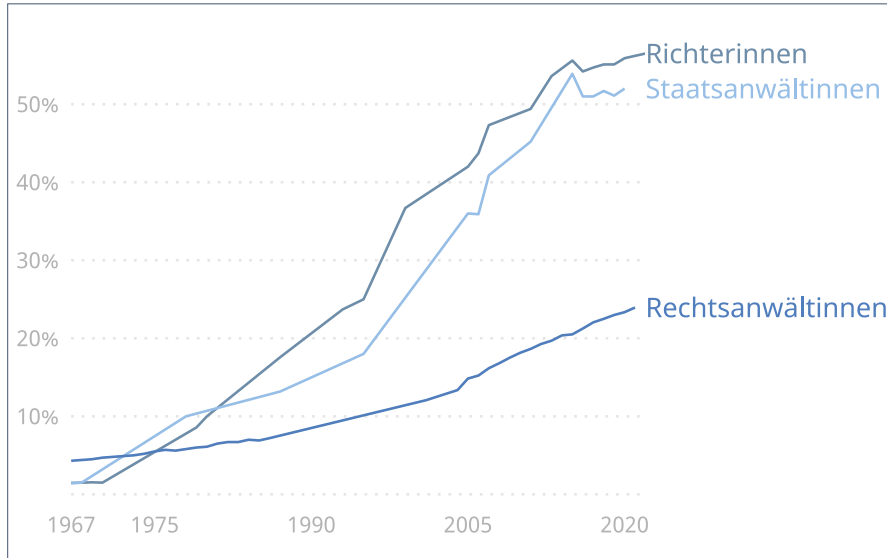
Über die soziale Zusammensetzung der österreichischen Richterschaft liegen nur sehr wenige Informationen vor. Vor allem im Zeitverlauf sind nur sehr eingeschränkte Aussagen möglich. Inwieweit es die vor allem in den 1970er-Jahren betonte bürgerlich-konservative, der oberen Mittelschicht angehörende Richterschaft tatsächlich gab und wie stark sich dies im Lauf der Jahrzehnte verändert hat, muss weitgehend offenbleiben. Eine Analyse des Einstellungsprofils von Richter*innen in Österreich und der Schweiz (Wenner et al. 1978) ergab bei der Abtreibungsfrage recht ähnliche Werte wie in der Gesamtbevölkerung¹, allerdings zeigten sich die österreichischen Richter*innen deutlich offener für mögliche Einschränkungen des Wahlrechts auf der Basis von Intelligenz und Bildung als ihre Schweizer Kolleg*innen. Ähnliche Befragungen wurden später nicht mehr durchgeführt. Auch die nur spärlich vorhandenen Studien zum sozialen Hintergrund der Richter*innen gingen auf deren Einstellungen nicht ein (vgl. Kohl/Grünstäudl 2014, Grünstäudl 2018). Laut Scheiber rekrutiert sich die Richterschaft auch im neuen Jahrtausend „im Wesentlichen aus der gehobenen Mittelschicht“ (2013, 489). Andere Einschätzungen sehen den Richterberuf für jüngere Generationen als „Medium des sozialen Aufstiegs“ (Haller/Dimmel 2000, 7), gerade für Frauen (Haller 2002, 176).

Aktuell liegt der Fokus des Interesses weniger auf dem sozialen Hintergrund als auf Fragen der gleichen Vertretung der Geschlechter. Auch in Österreich zeigt sich im Zeitverlauf eine starke „Feminisierung“ der Justiz, wenngleich die Anteile von Frauen unter den Richter*innen und Staatsanwält*innen sowie unter den Rechtsanwält*innen im internationalen Vergleich relativ klein sind (siehe dazu Abschnitt 4.). Im Zeitverlauf zeigt sich jedoch vor allem im staatlichen Bereich, wo Frauen von Gleichstellungsmaßnahmen profitieren, ein deutlicher Anstieg (siehe Abb. 2). Bis in die 1970er-Jahre waren Frauen noch extrem seltene Ausnahmen im Justizsystem: Während es bereits 1924 die erste Rechtsanwältin gab (Hofmeister 2013, 334), wurde Frauen in der Ersten Republik von der Richtervereinigung und der Justizverwaltung die Eignung als Richterin abgesprochen: „Frauen seien irrational und zu emotionell, es fehle ihnen die Fähigkeit zum klaren, abstrakten Denken sowie die für die Ausübung des Richteramtes erforderliche Autorität. Überdies würden Richterinnen bei der Bevölkerung auf Ablehnung stoßen.“

1 Diese Einschätzung beruht auf einem Vergleich mit dem Sozialen Survey (1986).

(Schneider 2017, 119). 1947 traten schließlich die ersten beiden Richterinnen ihr Amt an (Schneider 2013, 496), 1959 die erste Staatsanwältin (Schneider 2017, 119).

Abb. 2 Wandel der Geschlechterverhältnisse: Anteil der Frauen im Justizbereich seit den 1960er-Jahren (Prozentwerte)



Rechtsanwält*innen ohne niedergelassene europäische Rechtsanwält*innen.

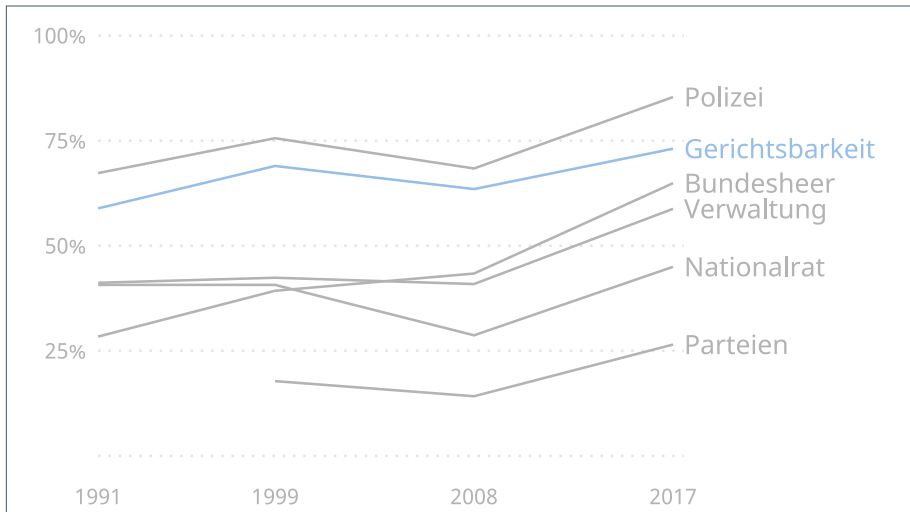
Quellen: Bundesministerium für Justiz (1990 & 2008); Hammer (2013); Schneider (2013 & 2018); Wrabetz (2008); Website Österreichischer Rechtsanwaltskammertag (2022); Webportal des öffentlichen Dienstes (2022); Website der österreichischen Justiz (2022).

3.2 Das Verhältnis zwischen Bürger*innen und Justiz

Im Verhältnis der Bürger*innen zur Justiz lassen sich zwei Entwicklungen erkennen: ein Abbau von Hierarchien beziehungsweise autoritären Strukturen bei einem kontinuierlich hohen Vertrauen in die Institutionen der Gerichtsbarkeit.

Ein wesentlicher Schritt wurde 1975 mit der umfassenden Modernisierung des österreichischen Strafrechts vollzogen: Das Strafgesetzbuch (StGB) enthielt neben der Neudefinition einzelner Tatbestände vor allem ein neues Sanktionensystem, das etwa kurze Freiheitsstrafen durch Geldstrafen nach dem Tagessatzsystem ersetzte und damit die finanziellen Möglichkeiten von Verurteilten berücksichtigte. Zudem kam es zu einem Ausbau der bedingten Strafnachsicht, der bedingten Entlassung und von Einrichtungen der Bewährungshilfe. Mit dem 1985 geschaffenen Modellprojekt des außergerichtlichen Tatausgleichs wurde dem Verbrechenopfer eine aktive Rolle im Strafverfahren

Abb. 3 Vertrauen in die Gerichtsbarkeit und andere Institutionen, 1991–2017 (Prozentwerte)



Fragestellung: Schauen Sie bitte auf die Liste und sagen Sie mir, ob Sie sehr viel, ziemlich viel, wenig oder überhaupt kein Vertrauen in die jeweils genannten Institutionen haben. Wortlaut der Items: 1991: Die Rechtsprechung, Gesetze und Gerichte; 1999: Die Gerichte; 2008: Das Rechtssystem; 2017: Das Rechtssystem.

Quelle: European Values Study (1990–2014, Wellen 2–5 [Österreich nahm an Welle 1 nicht teil]).

gegeben und eine Form der informellen Reaktion auf minder schwere Straftaten geschaffen, um förmliche Verurteilungen vermeiden zu können. In weiterer Folge wurde dies als „Diversion“ (wörtlich: „Umleitung“) in das allgemeine Strafrecht eingeführt und mit dem 1.1.2000 gesetzlich verankert: Personen, die bestimmter strafbarer Handlungen beschuldigt werden, bekommen von Staatsanwaltschaft bzw. Gericht eine Alternative zum Strafverfahren angeboten (z.B. Geldbußen, gemeinnützige Leistungen etc.). Aktuell werden mehr Verfahren über eine Diversion als durch rechtskräftige Verurteilungen erledigt.

Der kulturelle Wandel des Justizsystems zeigt sich aber auch beim Ablauf von Prozessen. Bis in die frühen 1990er-Jahre „mussten alle Parteien und ZeugInnen in einem österreichischen Gerichtsverfahren während ihrer Einnahme stehen, mitunter stundenlang, ohne adäquate Möglichkeit, mitgebrachte Unterlagen vor sich abzulegen. Heute sitzen alle Befragten während ihrer Einvernahme. Der RichterInnentisch ist nicht mehr oder nur geringfügig erhöht. Helles hat dunkles Holz in den Verhandlungssälen abgelöst. All diese Veränderungen symbolisieren, was (noch) nicht ausgesprochen wird: ein Gebot zur Kommunikation auf Augenhöhe zwischen Gericht, AnwältInnen und BürgerInnen“ (Scheiber 2013, 490).

Inwieweit dieser Wandel das Vertrauen in die Justiz erhöht hat, lässt sich aufgrund fehlender älterer Umfragedaten nicht systematisch belegen. In den vergangenen drei Jahrzehnten hat die Justiz jedoch durchgängig hohe Vertrauenswerte genossen. Hinter der Polizei, die traditionell das höchste Vertrauen genießt, nimmt die Gerichtsbarkeit traditionell den zweiten Platz ein. Deutlich weniger Vertrauen genießen der Nationalrat sowie die politischen Parteien (siehe Abb. 3).

Die Vertrauenswerte stiegen in den vergangenen knapp 30 Jahren bei allen Institutionen leicht an, nur beim Bundesheer kam es zu einem starken Anstieg. Abgesehen vom Bundesheer kam es jedoch zu keinen Veränderungen der Rangplätze.

3.3 Entwicklung und Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit

In der vergleichenden Politikwissenschaft kommt der Verfassungsgerichtsbarkeit – im Gegensatz zu anderen Aspekten der Gerichtsbarkeit – eine zentrale Rolle zu: Tsebelis (2002) zählt Verfassungsgerichte zu den wichtigsten Vetospielern, Lijphart (2012) betont, dass eine starke Verfassungsgerichtsbarkeit den mehrheitsdemokratischen Charakter eines Landes schwächt und daher als typisches Element von Konsensdemokratien anzusehen ist.

Aus einer demokratiethoretischen Perspektive kann die Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit sehr unterschiedlich interpretiert werden: Ein liberales Konzept von Demokratie, das die (horizontale) Gewaltentrennung, individuelle Freiheitsrechte und die Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit betont – und an dem sich auch die österreichische Bundesverfassung orientiert –, weist einem Verfassungsgericht eine zentrale Rolle im politischen System eines Landes zu. Ein populistisches Demokratieverständnis betont hingegen die Souveränität des Volkes und sieht jede Einschränkung von dessen Willen, gerade durch nicht gewählte Institutionen, kritisch (Poier et al. 2017).

Das österreichische System der Verfassungsgerichtsbarkeit geht wesentlich auf die Vorschläge des Wiener Rechtsgelehrten Hans Kelsen (1881–1973) zurück, der maßgeblich an der Ausarbeitung der österreichischen Bundesverfassung 1920 beteiligt war. Die darin vorgesehene Einrichtung eines eigenständigen Verfassungsgerichtshofs, dem allein die Kompetenz zur Überprüfung von Gesetzen übertragen wurde, war innovativ und verlieh Österreich eine weltweite Vorreiterrolle auf dem Gebiet der Verfassungsgerichtsbarkeit. Als historischer Vorläufer des VfGH gilt das gleichzeitig mit dem ersten, noch heute in Geltung stehenden Grundrechtskatalog (Staatsgrundgesetz) 1867 geschaffene Reichsgericht (Kneih 2020). In der Folge wurde das 1920 ausgebaute „österreichische Modell der Verfassungsgerichtsbarkeit“ zum Vorbild für zahlreiche andere Staaten. Den Gegensatz zu diesem zentralisierten Modell bildet das amerikanische Modell, in dem jedes Gericht fallweise zur Überprüfung der Verfassungskonformität der Gesetze befugt ist. Neben der Frage der Organisation der Verfassungsgerichtsbarkeit

bestehen im internationalen Vergleich aber auch Unterschiede bei dessen Stärke. Vor allem die USA, aber auch Deutschland gelten als Beispiele einer besonders starken Verfassungsgerichtsbarkeit. Österreich wird bei Lijphart (2012) der zweitstärksten von vier Gruppen zugeordnet, wobei die vierte Gruppe aus jenen (demokratischen) Ländern gebildet wird, die über kein solches System verfügen.

Durch die Kompetenz zur Aufhebung von Normen wird der VfGH, wie angesprochen, zum „negativen Gesetzgeber“, was ihn auch in ein Spannungsverhältnis zu Regierung und Parlament bringen kann. Im Jahr 1933 führten derartige Konflikte tatsächlich nach der Ausschaltung des Parlaments auch zur Ausschaltung des VfGH durch die autoritäre Regierung unter Bundeskanzler Dollfuß (1892–1934).²

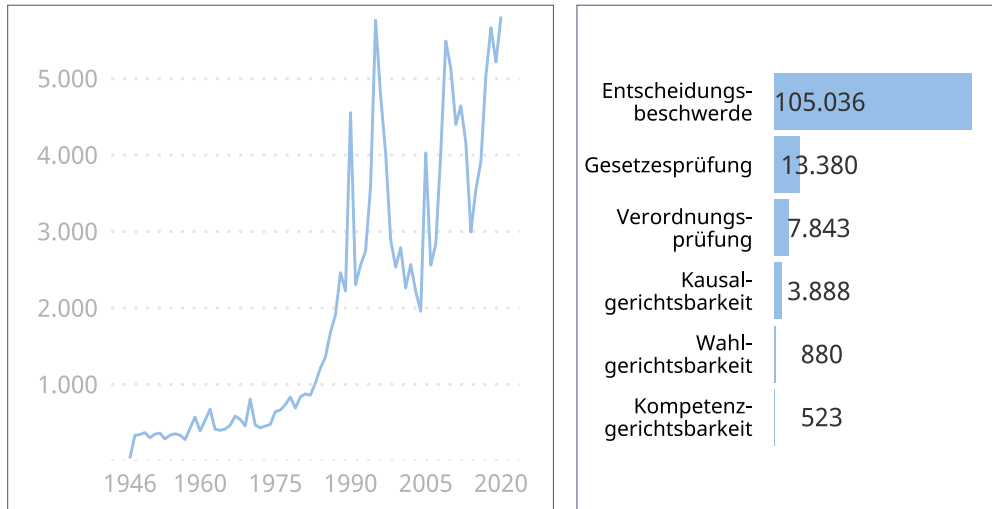
Nach dem Zweiten Weltkrieg erfolgte die Wiedererrichtung des VfGH mit seinen Kompetenzen vor 1933 und die Wiederaufnahme seiner Tätigkeit im Jahr 1946. Das System der Verfassungsgerichtsbarkeit ist seither von einer starken organisatorischen Stabilität über die Zeit bei gleichzeitig erfolgter Veränderung der sozialen Zusammensetzung gekennzeichnet. Die Ernennung der ersten weiblichen Verfassungsrichterin erfolgte 1994.

War die Praxis seiner Rechtsprechung über lange Jahrzehnte der Zweiten Republik durch eine bewusste Zurückhaltung geprägt („judicial self-restraint“), nahm ab den 1980er-Jahren ausgehend von einem insbesondere auch durch den EGMR inspirierten Wandel der Judikatur im Bereich der Grundrechte (insbesondere etwa im Bereich der Erwerbsfreiheit: zum Beispiel Aufhebung von Bedarfsprüfungen etwa bei Taxikonzessionen, Liberalisierung im Bereich der Ladenöffnungszeiten) die Zahl an Entscheidungen in (politischen) Wertungsfragen zu (Öhlinger/Eberhard 2022, 308; Ehs 2015). Gerade in der jüngeren Vergangenheit sorgte der VfGH für aufsehenerregende Entscheidungen in gesellschaftspolitischen Fragen (vgl. zum Beispiel die Erkenntnisse zur „Ehe für alle“ – Ehe für homosexuelle Partner*innen aus dem Jahr 2017, zum „dritten Geschlecht“ aus dem Jahr 2018 oder zur Aufhebung des Verbots der Beihilfe zum Suizid im heiklen Nahebereich zu der in Österreich immer noch verbotenen aktiven Sterbehilfe aus dem Jahr 2020). Dadurch erfüllt der VfGH eine wesentliche Funktion in der Weiterentwicklung der Rechtsordnung und gerät dadurch noch stärker in ein Spannungsfeld zum demokratisch legitimierten Gesetzgeber. Angesichts dieser wesentlichen Rolle wird auch die Bestellung der Höchstrichter*innen zu einem politisch bedeutungsvollen Akt. Bis zur Jahrtausendwende gab es aufgrund des in Abschnitt 2. erläuterten Bestellmodus allein von ÖVP oder SPÖ vorgeschlagene Mitglieder. Erst 2003, während der ersten ÖVP-FPÖ-Regierung, wurde ein von der FPÖ vorgeschlagenes Mitglied ernannt (Ehs 2020, 582), 2020 im Rahmen der ÖVP-GRÜNE-Regierung erstmals eine von den GRÜNEN vorgeschlagene VfGH-Richterin.

2 Vgl. https://www.vfgh.gv.at/verfassungsgerichtshof/geschichte/geschichte_ueberblick.de.html (30.05.2022).

Wie aus Abbildung 4 deutlich wird, nahm die Tätigkeit des VfGH ab Mitte der 1980er-Jahre stark zu. Spitzenreiter unter den Verfahrensarten ist mit Abstand das Verfahren der Entscheidungsbeschwerde (früher Bescheidbeschwerde, seit 2014 Erkenntnisbeschwerde), mit welcher die Kontrolle der Verwaltung in verfassungsrechtlicher, insbesondere grundrechtlicher Hinsicht erfolgt. An zweiter und dritter Stelle folgen die Gesetzes- und Verordnungsprüfung.

Abb. 4 Das Tätigkeitsprofil des Verfassungsgerichtshofs: Anzahl der Verfahren und Verteilung der Verfahrensarten, 1946–2020



Die Zahlen zeigen die jährlich an den VfGH „herangetragenen“ Fälle. 1996 kam es aufgrund einer spezifischen Regelung im Bereich der Mindestkörperschaftssteuer zu 11.122 Beschwerden. Diese sind in den Grafiken nicht berücksichtigt.

Quelle: Website des Verfassungsgerichtshofs (2022); jährliche Tätigkeitsberichte des VfGH (1946–2020).

4. Einordnung des österreichischen Falls

Wie lässt sich das österreichische Rechtssystem international einordnen? In einem globalen, über die EU hinausgehenden Vergleich wird diesem – wie dem politischen System insgesamt – eine sehr hohe Qualität zugeschrieben. So nimmt Österreich im „WJP Rule of Law Index 2021“ (World Justice Project 2021) unter insgesamt 139 erfassten Staaten den neunten Rang ein. Dieser globale Vergleich wird von Dänemark angeführt, das Schlusslicht bildet Venezuela, doch liegen für mehrere vor allem afrikanische und

arabische Staaten keine Informationen vor. Interessant ist ein Blick auf die Platzierung Österreichs bei den insgesamt acht Hauptfaktoren, die zusammen den Indexwert bilden: Den besten Wert erreicht Österreich dort mit Platz 4 im Bereich „Criminal Justice“, den schlechtesten mit Platz 22 bei „Open Government“, da der Report auf Defizite bei Informationsrechten verweist. Letzteres betrifft jedoch in erster Linie die Arbeit der Verwaltung und ihr Verhältnis zu Bürger*innen und Journalist*innen, weniger die im vorliegenden Kapitel behandelte Gerichtsbarkeit.

Die zentrale Referenzgröße für internationale Vergleiche des österreichischen Rechtssystems stellen jedoch die übrigen EU-Mitglieder dar. Die von der Europäischen Kommission erstellten jährlichen Berichte über die Lage der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedsländern kritisierten zuletzt vor allem Entwicklungen in Polen und Ungarn. Österreich wird im Gegensatz dazu ein insgesamt gutes Zeugnis ausgestellt, doch werden unter anderem Reformen wie die Schaffung einer unabhängigen Bundesstaatsanwaltschaft und eine größere Unabhängigkeit der Ermittlungsbehörden – etwa durch die Verringerung von Berichtspflichten an die jeweilige Oberstaatsanwaltschaft – eingemahnt (Europäische Kommission 2021b). Mit dem „EU Justice Scoreboard“ (Europäische Kommission 2021a) besteht zudem eine wichtige Quelle für komparative Analysen, da die dort gesammelten Daten die Effektivität der nationalen Rechtssysteme anhand dreier Dimensionen vergleichen: Effizienz, Qualität und Unabhängigkeit.

Tabelle 1 enthält ausgewählte Indikatoren zu diesen drei Dimensionen und zeigt die Position Österreichs innerhalb der EU. Zusätzlich werden Zahlen zur Beanspruchung des Rechtssystems gezeigt, das heißt Angaben zur Anzahl der bei Gericht verhandelten Fälle, sowie eine Einschätzung des Ausmaßes der Korruption. Neben den Daten der EU-Kommission werden dafür auch Daten des Europarats zum Bereich der Strafrechtsgerichtsbarkeit (CEPEJ 2020) sowie eine Einschätzung der Offenheit des Zugangs zur Zivilgerichtsbarkeit gezeigt, die dem bereits erwähnten World Justice Project (2021) entnommen wurde. Für die Einschätzung der Korruption wurde auf Daten der NGO Transparency International (2022) zurückgegriffen. Der Rangplatz Österreichs innerhalb der EU sowie die Identifikation des jeweiligen Spitzenplatzes beziehungsweise Schlusslichts orientiert sich an folgender Bewertung der Daten: Länder schneiden besser ab, wenn sie weniger und kürzere Gerichtsverfahren haben, wenn sie mehr Geld für das Justizsystem ausgeben und dort mehr Personal (darunter mehr Frauen) beschäftigen, wenn sie einen leichteren Zugang zur Zivilgerichtsbarkeit gewähren, wenn größere Teile der Bevölkerung und Unternehmen die Justiz als unabhängig wahrnehmen und wenn die Länder als weniger korrupt bewertet werden. Fast alle in Tabelle 1 angeführten Zahlen basieren auf „harten“ statistischen Daten, dazu kommen zwei Einschätzungen von Expert*innen (Zugang zur Zivilgerichtsbarkeit und Wahrnehmung der Korruption) sowie zwei Umfrageergebnisse (Wahrnehmung der Unabhängigkeit in der Gesamtbevölkerung und bei Unternehmen).

Tab. 1 Das österreichische Rechtssystem im EU-Vergleich

Dimension	Indikator ¹	Skala	Jahr	Österreich			27 EU-Mitglieder ²		
				Wert	Rang		MW	Spitzenplatz	Schlusslicht
Beanspruchung: Anzahl der Fälle (1. Instanz)	Zivilrecht	pro 100 EW	2019	0,94	6		2,27	0,15 FI	6,68 RO
	Verwaltungsrecht	pro 100 EW	2019	0,62	23		0,37	0,03 MT	1,72 SE
	Strafrecht (CEPEJ)	pro 100 EW	2018	0,79	4		2,24	0,70 CZ	7,77 CY
	Zivilrecht	Tage	2019	137	4		258	86 LU	637 EL
Effizienz: Verfahrensdauer (1. Instanz)	Verwaltungsrecht	Tage	2019	440	17		357	96 LT	846 PT
	Strafrecht (CEPEJ)	Tage	2018	120	12		136	35 EE	361 IT
	Staatsausgaben für Gerichte I	EUR pro EW	2019	122	6		90	235 LU	34 CY
	Staatsausgaben für Gerichte II	% BIP	2019	0,27	18		0,33	0,70 BG	0,14 CY
Qualität: Ressourcen	Anzahl Richter*innen	pro 100.000 EW	2019	30	5		22	42 SI	3 IE
	- Anteil Frauen (CEPEJ)	%	2018	50,6	21		60,7	80,7 LV	38,8 IE
	Anzahl Staatsanwälte*innen (CEPEJ)	pro 100.000 EW	2018	4	22		11	24 LT	2 IE
	- Anteil Frauen (CEPEJ)	%	2018	46,7	23		58,8	82,1 CY	45,0 IT
	Anzahl Rechtsanwält*innen	pro 100.000 EW	2019	75	24		190	474 CY	58 SE
	- Anteil Frauen (CEPEJ)	%	2018	22,5	21		44,3	55,6 FR	22,5 AT
Unabhängigkeit	Zugang zur Zivilgerichtsbarkeit (WJP) ³	0–1	2021	0,69	12		0,68	0,79 NL	0,51 HU
	Wahrnehmung Bevölkerung ⁴	% (sehr/ziemlich gut)	2021	83,5	1		55,7	83,5 AT	17,1 HR
	Wahrnehmung Unternehmen ⁵	% (sehr/ziemlich gut)	2021	77,9	4		54,0	85,7 FI	15,9 HR
	Wahrnehmungsindex (TI)	0–100	2021	74	7		64	88 DK/FI	42 BG

EW (Einwohner*innen), MW (Mittelwert), AT (Österreich), BG (Bulgarien), CY (Zypern), CZ (Tschechien), DK (Dänemark), EE (Estland), EL (Griechenland), FI (Finnland), FR (Frankreich), HR (Kroatien), HU (Ungarn), IE (Irland), IT (Italien), LT (Litauen), LU (Luxemburg), LV (Lettland), MT (Malta), NL (Niederlande), PT (Portugal), RO (Rumänien), SE (Schweden), SI (Slowenien).

¹ In Klammer die Quelle. Wenn keine Angabe, dann Europäische Kommission.² Bei einigen Indikatoren fehlen Daten zu einzelnen Ländern. ³ World Justice Project Subdimension 7.1. ⁴ EB [Eurobarometer] Flash 489: Wie würden Sie auf Grundlage Ihrer Kenntnisse das Rechtssystem in Österreich im Hinblick auf die Unabhängigkeit von Gerichten und Richtern beurteilen? Würden Sie sagen, dass es sehr gut, ziemlich gut, ziemlich schlecht oder sehr schlecht ist? ⁵ EB Flash 490 (Frage wie EB 489).

Quellen: Europäische Kommission (2021a); CEPEJ (2020); World Justice Project (2021); Transparency International (2022).

Die Einordnung Österreichs im EU-Vergleich fällt bei den verschiedenen Indikatoren sehr unterschiedlich aus: Den einzigen Spitzenplatz gibt es bei der Wahrnehmung der Unabhängigkeit der Gerichte in der Bevölkerung. Aber auch die befragten Unternehmen stellen der Justiz im hier angeführten Berichtsjahr 2021 ein gutes Zeugnis aus. Einen letzten Platz gibt es hingegen beim Anteil der Frauen unter den Rechtsanwält*innen, doch liegen nicht für alle 27 Länder Zahlen vor.

Bei der Länge der Verfahren liegt Österreich hinsichtlich der zivilrechtlichen Verfahren im Spitzenfeld, in den beiden anderen Kategorien nur im Mittelfeld. Auffällig sind ferner die Zahlen zur personellen Ausstattung des Rechtssystems: Während die Anzahl der Richter*innen vergleichsweise hoch ist, gibt es im EU-Vergleich auffällig wenig Staatsanwält*innen und Rechtsanwält*innen. Inwieweit der letztgenannte Aspekt tatsächlich ein Indikator für die Qualität eines Rechtssystems ist, bleibt jedoch offen. Auch in Bezug auf den Frauenanteil zählt Österreich – trotz des in Abschnitt 3. gezeigten starken Wachstums vor allem im staatlichen Bereich – keineswegs zu den Vorreitern innerhalb der EU.

Relativ kritisch wird von Expert*innen der Zugang zur Zivilgerichtsbarkeit eingeschätzt. Der hier gezeigte Indikator gibt an, inwieweit finanzielle, prozedurale und andere Hürden den Zugang für Betroffene erschweren beziehungsweise inwieweit der Staat aktive Maßnahmen für einen gleichberechtigten Zugang setzt. Österreich nimmt auch hier nur einen Platz im Mittelfeld der EU-27 ein, da etwa die Gerichtsgebühren im europäischen Vergleich besonders hoch ausfallen.³

Forschungsprojekt. „DiGrenz – Potenzial und Grenzen der Digitalisierung im Asylverfahren“

.....
 In einem aktuellen Forschungsprojekt der Karl-Franzens-Universität Graz wird untersucht, inwiefern der Einsatz digitaler Technologien, auch von KI (Künstliche Intelligenz), helfen kann, die Fehleranfälligkeit von Entscheidungen im Asylrecht zu verringern und damit die Qualität und Dauer der Verfahren zu verbessern.

Der schlagartige Anstieg der Anträge auf internationalen Schutz im Jahr 2015 auf 88.439 Fälle führte beim Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (BFA) sowie beim nachprüfenden Bundesverwaltungsgericht zu einem entsprechenden Rückstau und einer deutlich längeren Verfahrensdauer. Auch wenn die Anzahl der Anträge in den Folgejahren wieder kontinuierlich sank, werden in Österreich auch heute noch jährlich mehrere tausend Asylverfahren durchgeführt. Dabei wird neben der immer noch langen Verfahrensdauer insbesondere auch die hohe Fehlerquote der erstinstanzlichen

3 Die Presse: „Bei Gerichtsgebühren sind wir Europameister“ (11.12.2018).

- Entscheidungen kritisiert: Mehr als 40 % der abweisenden Asylbescheide werden im Rahmen der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle aufgehoben. Hier könnten digitale Technologien unter Umständen zu einer signifikanten Verbesserung führen.
- Eine mögliche Digitalisierungsmaßnahme könnte zum Beispiel der Einsatz des Sprachanalysetools „voice biometrics“ zur leichteren Bestimmung des Herkunftslandes sein oder die Etablierung einer App zur Erleichterung der Kommunikation zwischen den Asylwerber*innen und den Behörden. Auch eine stärkere Automatisierung im Sinne von algorithmenunterstützten Entscheidungen wäre theoretisch denkbar. Der Einsatz solcher Maßnahmen wirft jedoch auch gewichtige grundrechtliche Fragen auf, da es sich bei Asylverfahren um einen hochsensiblen Rechtsbereich handelt. Eine Fehlentscheidung kann schließlich existenz- und lebensbedrohliche Auswirkungen für die betroffene Person haben. Das Projekt erforscht daher neben den Vor- und Nachteilen einer möglichen Digitalisierung insbesondere auch die (verfassungs-)rechtlichen Grenzen für den Einsatz einer solchen.
- Forschungsprojekt „DiGrenz – Potenzial und Grenzen der Digitalisierung im Asylverfahren“ an der Karl-Franzens-Universität Graz, <https://oeffentliches-recht.uni-graz.at/de/poier/projekte/digrenz/> (21.07.2022).

5. Herausforderungen für die Zukunft

Angesichts einer seit langem währenden „budgetären Vernachlässigung des Justizresorts“ sprach der in der Regierung Bierlein tätige Justizminister Jabloner von einem „stillen Tod der Justiz“ (Jabloner 2019, 3) und forderte umfassende Maßnahmen zur Aufstockung des Personalstandes. In der Zwischenzeit erfolgte auch tatsächlich bereits ein Ausbau an Stellen, allerdings wird dies immer wieder als noch nicht ausreichend kritisiert.

Ein wichtiges Thema der Zeit ist Transparenz, so auch im Bereich der Gerichtsbarkeit. Angesichts eines zunehmend aktiver gewordenen VfGH wird etwa immer wieder die Frage aufgeworfen, ob es mehr Transparenz bei der Veröffentlichung der Entstehung von Entscheidungen, etwa in Form von Sondervoten, geben soll. Entsprechende Reformüberlegungen werden meist im Zusammenhang mit umstrittenen Entscheidungen geäußert, weshalb Kritiker*innen einer solchen Änderung die Gefahr eines Legitimationsverlustes des VfGH sehen (Gefährdung der nach außen sichtbaren „Einheit“ des Gerichts). Ebenso wird kritisiert, dass bei einer Offenlegung des Abstimmungsverhaltens der politische Druck auf die Richter*innen zunehmen könnte. Fragen der Transparenz stellen sich aber auch bei anderen Gerichten: So gibt es etwa große Unterschiede bei der Veröffentlichung von Entscheidungen der Verwaltungsgerichte in den Ländern.

Anschauliches. Sondervotum.

-
- Der durch Mehrheitsbeschluss im Gericht getroffenen Entscheidung wird eine abweichende begründete Meinung einzelner Richter*innen angefügt, die in der Minderheit blieben.
- Dissenting Opinion*: Die abweichende Meinung einzelner Richter*innen, die eine im Ergebnis andere Entscheidung des Gerichts vertreten.
- Concurring Opinion*: Die abweichende Meinung einzelner Richter*innen, die zwar im Ergebnis die Entscheidung des Gerichts unterstützen, allerdings dieses Ergebnis anders als in der Mehrheitsmeinung begründen.
-

Neben Vorwürfen einer mangelnden Transparenz, die nicht nur an die Judikative, sondern auch an die übrigen Staatsgewalten gerichtet werden, kam es in Österreich in jüngster Vergangenheit zu öffentlich ausgetragenen Konflikten zwischen der Justiz und der Politik. Hierbei besteht ein Spannungsverhältnis zwischen einer durchaus legitimen Kritik an allen staatlichen Einrichtungen, einschließlich der Justiz, und der Gefahr einer Druckausübung auf Strafverfolgungsbehörden. Die infolge der durch die Ibiza-Affäre (2019) ausgelösten Ermittlungen – diese führten 2021 auch zum Rücktritt von Bundeskanzler Kurz (ÖVP) – aufgetretenen Konflikte sind jedoch kein neues Phänomen. Das Verhältnis zwischen Politik und Justiz war auch in früheren Jahrzehnten konfliktreich, wie etwa die in Zeiten von SPÖ-Regierungen aufgetretenen Affären Lucona und Noricum zeigten. Vorwürfe einer parteiischen Justiz wurden damals wie heute geäußert.

Jenseits aktueller Verdachtsmomente im Zusammenhang mit unterschiedlichen Formen politischer Korruption stellt sich die wichtige Frage, ob und wie das Verhältnis zwischen Politik und Justiz neu ausgestaltet werden muss. Dies betrifft unter anderem die Frage der Bestellung von Richter*innen in den Höchstgerichten, wo etwa der rasche Wechsel von einem Ministeramt in den VfGH auf Kritik stieß und eine Debatte über die Einführung einer Cooling-Off-Phase auslöste. Für Bestellungsverfahren in der Gerichtsbarkeit liegen jedoch noch weitreichendere Vorschläge vor: Damit „parteipolitische bzw. unsachliche Erwägungen“ dabei keinen Einfluss nehmen können, forderte etwa die Vereinigung der österreichischen Richterinnen und Richter im Februar 2022, dass allen richterlichen Ernennungen „verbindliche Besetzungsvorschläge richterlicher Gremien vorangehen“.⁴ Dem wird freilich entgegengehalten, dass ein solches „Selbstergänzungsrecht“ zu einer Abkoppelung von der in allen anderen staatlichen Bereichen bestehenden (auf Wahlergebnisse rückführbaren) demokratischen Legitimation führen würde (Vašek 2022). Ein anderes Beispiel für eine Neuordnung des Verhältnisses zwi-

⁴ Siehe https://richtervereinigung.at/wp-content/uploads/delightful-downloads/2022/02/Offener-Brief_Besetzungsverfahren.pdf (22.05.2022).

schen Justiz und Politik ist die Diskussion über die Einführung einer weisungsfreien, unabhängigen Bundesstaatsanwaltschaft, die – so die Befürworter*innen einer solchen Institution – zu einer Entpolitisierung der Justiz beitragen würde, da nicht mehr der*die Justizminister*in an der Spitze der Weisungskette stünde.

Die aktuelle Häufung von Skandalen beziehungsweise Verdachtsmomenten und die offene Auseinandersetzung zwischen (Teilen der) Politik und (Teilen der) Justiz gefährden das so wichtige Vertrauen der Bevölkerung in das Rechtssystem. Erste Umfragen, so etwa im Nachrichtenmagazin profil im April 2022, deuten eine solche Entwicklung bereits an.⁵ Bei den regelmäßig durchgeführten Befragungen des Eurobarometers ist ein solcher Vertrauensverlust im Langzeitvergleich hingegen (noch?) nicht erkennbar. Aufgrund einer Verbesserung der Werte in anderen Ländern hat Österreich zuletzt jedoch seinen in Abschnitt 4. gezeigten Spitzenplatz beim Ausmaß des Vertrauens der Bevölkerung in die Unabhängigkeit der Justiz eingebüßt, nimmt aber immer noch Platz drei unter den EU-Mitgliedsländern ein.

Die Auseinandersetzungen zwischen Politik und Justiz werden auch von internationalen Beobachter*innen wahrgenommen und als ein Beispiel für die weltweite Bedrohung der liberalen Demokratie interpretiert. Das Projekt V-Dem, eine an der Universität Göteborg (Schweden) erstellte Studie über die Qualität der Demokratie in 202 Ländern, verwies im Frühjahr 2022 etwa auf eine Verschlechterung der Position Österreichs bei der Kategorie „transparent laws and predictable enforcement“ (V-Dem 2022, 14). Diese Bewertung basierte auf nur zwei (anonymen) Expert*innen, trug aber dennoch wesentlich zu einer Rückstufung Österreichs aus der Spitzengruppe der liberalen Demokratien in die Gruppe der elektoralen Demokratien bei. Auch wenn starke methodische Zweifel bleiben, kann dies als Warnzeichen interpretiert werden.

Literatur

- Adamovich, Ludwig K./Funk, Bernd-Christian/Holzinger, Gerhart/Frank, Stefan Leo (2022). Österreichisches Staatsrecht Bd. 2: Staatliche Organisation, 4. Auflage, Wien.
- Ballon, Oskar/Nunner-Krautgasser, Bettina/Schneider, Birgit/Neumayr, Matthias (2018). Einführung in das Zivilprozessrecht. Streitiges Verfahren, 13. Auflage, Wien.
- Berka, Walter (2021). Verfassungsrecht. Grundzüge des österreichischen Verfassungsrechts für das juristische Studium, 8. Auflage, Wien.
- Bundesministerium für Justiz (2022). Die österreichische Justiz, www.justiz.gv.at (27.05.2022).

⁵ Siehe <https://www.profil.at/oesterreich/umfrage-geringes-vertrauen-in-justiz/401959262> (21.05.2022).

- CEPEJ European Commission for the Efficiency of Justice (2020). European judicial systems. CEPEJ Evaluation Report. 2020 Evaluation cycle (2018 data), Straßburg.
- Eberhard, Harald/Holoubek, Michael/Kröll, Thomas/Lienbacher, Georg/Storr, Stefan (2018). Grundlagen des öffentlichen Rechts, Wien.
- Ehs, Tamara (2015). Der VfGH als politischer Akteur. Konsequenzen eines Judikaturwandels?, Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 44(2), 15–27.
- Ehs, Tamara (2020). Demokratiepolitische Dimensionen der Verfassungsgerichtsbarkeit: Auswahl- und Bestellmodus der Mitglieder, Sondervotum, Öffentlichkeit, Zeitschrift für öffentliches Recht 75, 575–599.
- Europäische Kommission (2021a). The 2021 EU Justice Scoreboard, Luxemburg.
- Europäische Kommission (2021b). Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021. Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Österreich, Brüssel.
- Grabenwarter, Christoph/Fister, Mathis (2019). Verwaltungsverfahrenrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit, 6. Auflage, Wien.
- Grünstäudl, Georg (2018). Richterauswahl und Richterausbildung im Systemvergleich. Österreich, Deutschland und die Schweiz seit 1945, Bern.
- Haller, Birgit/Dimmel, Nikolaus (2000). Richterinnen und Richter in Österreich (= Abschlussbericht einer vom Jubiläumsfonds der OeNB und dem Bundesministerium für Justiz geförderten Projektes).
- Haller, Birgit (2002). RichterInnen in Österreich, Juridikum 4/2002, 176–178.
- Hammer, Theresa (2013). In Anzug und Krawatte – Geschlechterverhältnisse in der juristischen Praxis, Juridikum 4/2013, 506–513.
- Hauer, Andreas (2019). Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts, 4. Auflage, Linz.
- Hofmeister, Lilian (2013). Eine kurze Geschichte der Juristinnen in der österreichischen Justiz, in: Walter Pilgermair (Hrsg.): Wandel in der Justiz, Wien, S. 297–341.
- Jablonek, Clemens (2019). Wahrnehmungsbericht des Bundesministers für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz. Befund. Maßnahmen für eine moderne und qualitätsvolle Justiz, https://www.justiz.gv.at/file/2c94848b6d50e800016e6a285abf00ed.de.0/wahrnehmungsbericht_hbm%20jablonek.pdf (22.05.2022).
- Keller, Heinrich (1982). Die Justiz als Staat im Staat? in: Heinz Fischer (Hrsg.): Das politische System Österreichs, 3. Auflage, Wien, S. 317–336.
- Kneihs, Benjamin (2020). Die Verfassungsgerichtsbarkeit 1918 bis 2018: Kontinuität – Brüche – Kompromisse, Zeitschrift für öffentliches Recht 75, 885–913.
- Kohl, Gerald/Grünstäudl, Georg (2014). Akademikerkinder, Gerechtigkeitsfanatiker, Arbeitstiere? Soziale Herkunft, Ausbildung und berufliches Selbstverständnis der RichterInnen vom letzten Viertel des 20. Jahrhunderts bis heute, in: Gerald Kohl/Ilse Reiter-Zatloukal (Hrsg.): RichterInnen in Geschichte, Gegenwart und Zukunft. Auswahl, Ausbildung, Fortbildung und Berufslaufbahn, Wien, S. 253–274.

- Lijphart, Arend (2012). *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Second Edition, New Haven.
- Öhlinger, Theo/Eberhard, Harald (2022). *Verfassungsrecht*. 13. Auflage, Wien.
- Poier, Klaus/Saywald-Wedl, Sandra/Unger, Hedwig (2017). Die Themen der „Populisten“. Mit einer Medienanalyse von Wahlkämpfen in Österreich, Deutschland, der Schweiz, Dänemark und Polen, Baden-Baden.
- Scheiber, Oliver (2013). Die Suche nach der Lucona. Personalauswahl und Ausbildung in der Justiz, *Juridikum* 4/2013, 488–495.
- Schneider, Gabriele (2013). Richterinnen in Österreich, *Juridikum* 4/2013, 496–505.
- Schneider, Gabriele (2017). Österreichs Pionierinnen im Richteramt. Zwei biografische Skizzen, *Beiträge zur Rechtsgeschichte Österreichs* 7(1), 117–131.
- Schneider, Gabriele (2018). Frauen in der österreichischen Staatsanwaltschaft. Ein historischer Rückblick, in: Gerald Kohl/Ilse Reiter-Zatloukal (Hrsg.): „... das Interesse des Staates zu wahren“. Staatsanwaltschaften und andere Einrichtungen zur Vertretung öffentlicher Interessen. Geschichte, Gegenwart, Perspektiven, Wien, S. 303–318.
- Seiler, Stefan (2020). *Strafprozessrecht*, 18. Auflage, Wien.
- Stolzlechner, Harald/Bezemek, Christoph (2018). *Einführung in das öffentliche Recht*, 7. Auflage, Wien.
- Transparency International (2022). *Corruption Perception Index 2021*, www.transparency.org/cpi (21.06.2022).
- Tsebelis, George (2002). *Veto Players. How Political Institutions Work*, New York.
- Unger, Hedwig (2021). Der VfGH auf dem Weg zum Gesetzgeber? Anmerkungen zu den Entscheidungen über das Kopftuchverbot und die Sterbehilfe, in: Beatrix Karl et al. (Hrsg.): *Steirisches Jahrbuch für Politik 2020*, Wien, S. 117–122.
- Vášek, Markus (2022). Richterbestellung in Österreich. Zugleich ein Beitrag zur demokratischen Legimitation der Gerichtsbarkeit. Wien.
- V-Dem Institute (2022). *Democracy Report 2022: Autocratization Changing Nature?* Universität Göteborg.
- Welan, Manfred/Noll, Alfred J. (1997). Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Herbert Dachs et al. (Hrsg.): *Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die Zweite Republik*. 3. Auflage, Wien, S. 162–172.
- Wenner, Manfred W./Wenner, Lettie M./Flango, V. Eugene (1978). Austrian and Swiss Judges, *Comparative Politics* 10(4), 499–517.
- World Justice Project (2021). *The World Justice Project Rule of Law Index*, <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index> (10.02.2022).
- Wrabetz, Peter (2008). *Österreichs Rechtsanwälte in Vergangenheit und Gegenwart*, 2. Auflage, Wien.

Übungsfragen

- Welche Funktion kommt der Gerichtsbarkeit innerhalb der drei klassischen Staatsgewalten zu?
- In welche verschiedenen Formen kann die österreichische Gerichtsbarkeit unterteilt werden?
- Mit welchen besonderen verfassungsrechtlichen Garantien sind Richter*innen ausgestattet?
- Welche Formen der Beteiligung des Volkes an der Strafgerichtsbarkeit gibt es?
- Welche Funktion erfüllt die Staatsanwaltschaft? Welcher Reformvorschlag hinsichtlich der Weisungsbindung wird aktuell diskutiert (Vor- und Nachteile)?
- Was ist die Verwaltungsgerichtsbarkeit und welche Aufgabe erfüllt sie?
- Wie werden die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes bestellt? Beschreiben Sie die verfassungsrechtlichen Bestimmungen und die politische Praxis.
- Warum wird der Verfassungsgerichtshof auch als „negativer Gesetzgeber“ bezeichnet und weshalb kommt er als solcher in ein Spannungsfeld zur Politik?
- Was versteht man unter dem österreichischen Modell der Verfassungsgerichtsbarkeit und wie kann es von anderen Modellen unterschieden werden?
- Welche Entwicklungen im Verhältnis zwischen Bürger*innen und Justiz in den vergangenen Jahrzehnten können Sie nennen?

Teil 4:

Wahlen und Beteiligung

Wahlrecht

Flooh Perlot / Peter Filzmaier

Zusammenfassung

- ✓ In Österreich darf wählen, wer am Wahltag 16 Jahre alt ist und die österreichische Staatsbürgerschaft hat sowie nicht vom Wahlrecht ausgeschlossen ist. Bei Gemeinderats- und EU-Parlamentswahlen dürfen zusätzlich auch Bürger*innen eines EU-Landes wählen. Gewählt werden kann man ab 18 Jahren, als Bundespräsident*in ab 35 Jahren.
- ✓ Es kommen sowohl das Verhältnis- (z.B. Nationalrat) als auch das Mehrheitswahlrecht (Bundespräsidentschaft) zum Einsatz. Für den Nationalrat und die Landtage existieren Sperrklauseln, die den Zugang für kleine und Kleinstparteien limitieren.
- ✓ Landtags- und Gemeindewahlordnungen unterscheiden sich in vielen Details voneinander.
- ✓ Die Verhältniswahl in Österreich ist auch international weit verbreitet, die konkrete Gestaltung der Wahlsysteme variiert aber stark.
- ✓ Eine Herausforderung für die Zukunft ist die wachsende Kluft zwischen der Wohn- und der Wahlbevölkerung.

1. Einleitung

Obwohl Wahlen bei weitem nicht das einzige Instrument politischer Beteiligung sind, stehen sie doch im Zentrum politisch repräsentativer Systeme und erhalten große öffentliche wie mediale Aufmerksamkeit. Die Möglichkeit, in gewisser Regelmäßigkeit aus einem pluralistischen Parteien- oder Personenangebot die eigene Repräsentation auswählen zu können, ist eine Grundvoraussetzung für ein demokratisches System. Umgekehrt garantieren Wahlen keine Demokratie, auch in autoritären und totalitären Systemen werden Wahlen abgehalten, naturgemäß mit sehr geringer bis gar keiner Bedeutung für den politischen Prozess und die Verteilung von Macht (Nohlen 2014, 30 f.).

Definition

-
- Das Wahlrecht legt alle damit in Zusammenhang stehenden Regeln fest. Dazu gehören:
- Wer darf wählen? Aktives Wahlrecht
- Wer darf kandidieren? Passives Wahlrecht
- Wie wird gewählt? Wahlsystem
-

Wahlsysteme lassen sich in Verhältnis- und Mehrheitswahlsysteme (sowie Mischformen; für einen Überblick siehe Bormann/Golder 2013) einteilen. Wesentlich dafür ist, wie viele Repräsentant*innen in einem Wahlkreis (WK) bestimmt werden können. Das bestimmt die Größe des Wahlkreises und ist unabhängig von der geographischen Ausdehnung. Ein Wahlkreis kann ein ganzes Land ebenso umfassen wie eine kleine, abgegrenzte Region. Eine Verhältniswahl in einem Wahlkreis, bei der nur eine Person gewählt wird, ist so gesehen automatisch eine Mehrheitswahl. Damit verknüpft ist die Unterscheidung zwischen Listen- und Persönlichkeitswahl. Bei einer Listenwahl stimmen die Wahlberechtigten über eine gesamte Kandidat*innenliste ab (unter Umständen mit der Möglichkeit, umzureihen), die Sitze werden meist via Verhältniswahl vergeben. Mehrheitswahlen sind generell Persönlichkeitswahlen (Pelinka 2004, 79).

Verhältnis- und Mehrheitswahlsysteme sind nicht per se als „besser“ oder „schlechter“ zu klassifizieren, sondern eine Abwägung von Vor- und Nachteilen sowie oft vor dem Hintergrund der Geschichte und politischen Kultur von Systemen zu verstehen. Als idealtypische Vereinfachung können – nach Arend Lijphart (1969), von diesem anhand der Konfliktregelungsform als Indikator für eine Politische Kultur entworfen – zwei Demokratie Typen differenziert werden in:

- Konkurrenzdemokratien bzw. -regierungen, die mit dem Mehrheitswahlrecht als exemplarisch wettbewerbsorientiert, sowie
- Konkordanzdemokratien, die nicht zuletzt infolge eines wie in Österreich sowohl auf Bundesebene als auch allen Bundesländern bestehenden Verhältniswahlrechtes konsensorientiert sind.

Die Konsequenzen dieser Unterscheidung sind mannigfaltig: Mehrheitswahlen fördern oft dominante Einparteienregierungen und – weil Drittparteien für Teilerfolge in den Wahlen keine anteiligen politischen Mandate und dadurch auch keine Grundlage für ihre Politik bis zum nächsten Wahltermin erhalten – ein Zweiparteiensystem. Verhältniswahlen machen demgegenüber Koalitionsregierungen und ein Vielparteiensystem zumindest wahrscheinlicher. In Österreich hat man sich aufgrund der konfliktreichen Geschichte zwischen den politischen Lagern und Parteien bewusst für ein Verhältniswahlrecht und ursprünglich in den meisten Bundesländern auch für ein erst später größtenteils wieder abgeschafftes Proporzsystem – alle Parteien ab einem gewissen Anteil von Wähler*innenstimmen haben automatisch Anspruch auf die Regierungsbeteiligung

in Form einer aus dem Wahlergebnis berechneten Zahl von Regierungsämtern (siehe dazu Dolezal/Fallend in diesem Band) – entschieden.

Zugleich gilt bei der Bundespräsidentenwahl sowie bei der Direktwahl der Bürgermeister*innen in sechs Bundesländern (Burgenland, Kärnten, Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg) das Mehrheitswahlsystem: Wer die meisten Stimmen erhält, bekommt – allenfalls nach einem zweiten Wahlgang als Stichwahl – das entsprechende Amt. In Österreich kennen wir somit sowohl die Verhältniswahl – diese gilt derzeit genauso für Wahlen zum Europäischen Parlament – als auch die Mehrheitswahl.

Vor- und Nachteile der Modelle sind als Nullsummenspiel zwischen Entscheidungseffektivität und Repräsentativität zu verstehen: Konkurrenzdemokratien verfügen über eine Struktur (Einparteienregierungen, unitarisch, kaum plebiszitäre Mitbestimmung usw.), die auf das Ziel einer „raschen“ und institutionell möglichst ungehinderten Durchsetzbarkeit des Mehrheitswillens ausgerichtet ist. Konkordanzdemokratien beruhen auf Prinzipien einer fairen Repräsentation im Entscheidungsprozess (einer möglichst „spiegelbildlichen“ Umsetzung des Wahlergebnisses in Parlamentssitze¹) und nehmen dafür eine Schwerfälligkeit des Entscheidungsverfahrens und häufig schwierige Kompromissfindungen in Kauf.

Unabhängig vom Wahlsystem an sich gelten Wahlen gemeinhin als demokratisch, wenn sie allgemein, gleich, direkt und geheim ablaufen (Nohlen 2014, 43–45). Die österreichische Bundesverfassung sieht für Wahlen zum Nationalrat zudem vor, dass diese frei und persönlich erfolgen müssen (Art 26 Bundes-Verfassungsgesetz/B-VG):

- **Allgemein** bedeutet, dass grundsätzlich alle Staatsbürger*innen an Wahlen teilnehmen dürfen. Nicht davon betroffen sind Einschränkungen wie beispielsweise das Wahlalter. Wer alles unter „allgemein“ zu verstehen ist, hat sich historisch gewandelt (Stichwort Frauenwahlrecht).
- **Gleich** bezieht sich darauf, dass jede Stimme gleich viel „wert“ sein muss und nicht etwa je nach Steuerleistung mehr oder weniger Gewicht haben darf. Gegenwärtig hat das hinsichtlich der Einteilung von Wahlkreisen Bedeutung.
- **Direkt** (oder „unmittelbar“) meint, dass die Wähler*innen ihre Repräsentant*innen selbst bestimmen, im Gegensatz zu indirekten/mittelbaren Wahlen, bei denen Personen gewählt werden, die ihrerseits dann erst die Repräsentant*innen wählen (entweder an die Wähler*innen gebunden oder ungebunden). Inwieweit dieses Kriterium als zwingend für demokratische Wahlen anzusehen ist, kann etwa mit Blick auf das Electoral College, das Kollegium von Wahlmännern und -frauen bei der US-Präsidentenwahl, diskutiert werden (für einen Überblick zu den US-Präsidentenwahlen siehe etwa Polsby et al. 2019).

1 Diese Umsetzung kann nie perfekt sein, da eine Vielzahl an Stimmen auf vergleichsweise wenig Mandate umgelegt werden muss. Zudem existieren Sperrklauseln.

- **Geheim** bedeutet, dass die Wahl selbst geheim ablaufen muss. Wähler*innen dürfen nicht bei ihrer Stimmabgabe beobachtet werden und die Stimmzettel nicht einzelnen Personen zuordenbar sein, um eine unbeeinflusste Entscheidung zu ermöglichen. Das ist die Voraussetzung für freie Wahlen. Dieser Punkt wird auch als Kritik an der Briefwahl angeführt, da bei dieser eine geheime – und freie, siehe unten – Stimmabgabe nicht gleichermaßen als gegeben angesehen werden kann wie bei der persönlichen Stimmabgabe in der Wahlkabine.
- **Frei** überschneidet sich mit den Ansprüchen einer geheimen Wahl und bezieht sich darauf, dass die Stimmabgabe unbeeinflusst und ohne Zwang erfolgen muss.
- **Persönlich** verlangt, dass das Wahlrecht grundsätzlich persönlich ausgeübt werden muss, es gibt keine Möglichkeit, sich vertreten zu lassen. Auch die Briefwahl gilt als persönlich. Körperlich behinderte Personen, die nicht selbst einen Stimmzettel ausfüllen können, dürfen sich dabei unterstützen lassen.

Eine weitere Voraussetzung ist, dass es überhaupt eine Auswahl gibt, die Wähler*innen also aus einem Angebot auswählen können und nicht nur eine Liste oder eine Person gewählt werden kann. Insbesondere auf Gemeindeebene finden sich immer wieder Fälle, bei denen etwa nur eine Partei oder ein*e Bürgermeisterkandidat*in antreten, was diesem Anspruch nicht gerecht wird.

Das konkrete Wahlsystem lässt sich aus einer Vielzahl von möglichen Kombinationen verschiedener Elemente zusammensetzen, die gleichzeitig Ansatzpunkte für die Analyse sein können. Insbesondere gehören dazu (Nohlen 2014):

- Wahlkreiseinteilung: Wie wird das Wahlgebiet eingeteilt? Verhältniswahlen kommen zumindest theoretisch mit einem einzigen Wahlkreis aus, Mehrheitswahlen (sofern nicht präsidentielle Wahlen) benötigen mehrere Wahlkreise. Wie groß sind die Wahlkreise? Wie viele Mandate sind dort zu vergeben?
- Art der Kandidatur (Listen, Einzelpersonen): Können nur ganze Listen oder auch Einzelpersonen gewählt werden? Kann man in die Listen eingreifen und sie verändern oder sind sie starr?
- Stimmgebung: Wie viele Stimmen kann ein*e Wähler*in vergeben? Können mehrere Stimmen auf unterschiedliche Parteien aufgeteilt (panaschieren) oder auf eine Person konzentriert werden (kumulieren)? Können Kandidat*innen auf Listen gereiht oder gestrichen werden?
- Umrechnung der Stimmen: Wie werden die Stimmen der Wahlberechtigten in Sitze umgerechnet? Gibt es Mindestprozenthürden, Grundmandatshürden, mehrheitsfördernde Elemente?

Die entsprechenden Regelungen haben weitgehende Konsequenzen: Gibt es eine Mindestprozenthürde (in Österreich vier Prozent, in Deutschland z.B. fünf Prozent), haben kleine Parteien weniger Chancen, ins Parlament einzuziehen. Gibt es überhaupt kei-

ne Mindestgrenze, kann das zu einer Zersplitterung des Parteiensystems führen.² Sind die Wahlkreise sehr groß (gemessen an den Mandaten), haben kleinere Parteien mehr Chancen auf solche Mandate. Sind sie umgekehrt sehr klein, erhalten überwiegend nur große Parteien Sitze. Wahlkreise können dabei auch für eine bewusste Bevorzugung von regionalen Parteien genutzt werden (etwa zum Schutz der Repräsentation von Minderheiten). Verwendet man ein Umrechnungssystem, das große Parteien bevorzugt, können Mehrheiten mitunter leichter gebildet werden – umgekehrt schwächt es aber den Gedanken der Proportionalität, wenn eine Partei beispielsweise bereits mit 46 Prozent der Stimmen 50 Prozent der Mandate erhält.

Zusätzlich gibt es in der Praxis weitere Detailfragen, beispielsweise: Muss man sich für die Wahlteilnahme registrieren oder ist man automatisch wahlberechtigt? Gibt es Hürden, die eine Liste oder eine Person erfüllen muss, um überhaupt kandidieren zu dürfen? Wann öffnen und schließen Wahllokale? Wie erfolgt die Stimmgebung? Wie lange werden Briefwahlstimmen akzeptiert?

Alle diese Regeln sind nicht per se vorgegeben, sondern werden gesetzlich bestimmt. Die Festlegung erfolgt dabei nicht im „luftleeren“ Raum. Das Wahlrecht und das Wahlsystem sind immer Ergebnis politischer Aushandlungsprozesse.

2. Gegenwärtige Situation

In Österreich werden die allgemeinen Vertretungskörper Nationalrat, Landtag und Gemeinderat (sowie in Wien die Bezirksvertretungen) direkt gewählt, zusätzlich der*die Bundespräsident*in und in sechs Bundesländern die Bürgermeister*innen. Alle fünf Jahre werden zudem die Abgeordneten Österreichs zum Europäischen Parlament gewählt. Die entsprechenden Regeln dafür sind im B-VG und in den Landesverfassungen (in Wien Stadtverfassung) sowie bei Statutarstädten in der jeweiligen Stadtverfassung festgelegt.

Statutarstädte sind Städte mit eigenem Stadtrecht, das von den sonstigen gesetzlichen Grundlagen im Bundesland abweichen kann. Neben acht Landeshauptstädten (Ausnahme Bregenz) sind dies Krems, Rust, Steyr, Villach, Waidhofen an der Ybbs, Wels und Wiener Neustadt.

Dazu kommen die Nationalrats- und die Landeswahlordnungen (in Wien Gemeinderatswahlordnung), das Bundespräsidentenwahlgesetz und die Europawahlordnung, die die genauen Abläufe einfachgesetzlich definieren und entsprechend mit Mehrheitsbeschluss geändert werden können. Ein Beispiel der jüngeren Vergangenheit war die

² De facto gibt es immer eine gewisse Mindesthürde, die bei Wahlen übersprungen werden muss, sie sinkt mit der Zahl der zu vergebenden Mandate.

Wahlverschiebung der Gemeinderatswahlen in Vorarlberg und der Steiermark 2020. Aufgrund der COVID-19-Pandemie gelangte man zur Übereinkunft, die beiden anstehenden Wahltermine auf einen späteren Zeitpunkt zu verschieben, um keine weiteren Ansteckungen zu riskieren. Das war gesetzlich zu regeln.

Das sogenannte Homogenitätsprinzip gibt vor, dass das Wahlrecht auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene in seinen Grundsätzen gleich gestaltet sein muss. Artikel 95 des B-VG besagt, dass „[die] Landtagswahlordnungen [...] die Bedingungen des Wahlrechtes und der Wählbarkeit nicht enger ziehen [dürfen] als die Bundesverfassung für Wahlen zum Nationalrat und die Bedingungen der Wählbarkeit nicht weiter ziehen [dürfen] als die bundesgesetzlichen Bestimmungen für Wahlen zum Nationalrat“. Anders ausgedrückt: Die Bundesländer dürfen das aktive Wahlrecht nicht stärker beschränken als bei Nationalratswahlen, also z.B. eine Wahlaltergrenze von 18 Jahren einführen. Umgekehrt können sie nicht eigenständig beispielsweise 16-Jährige zu wählbaren Personen erklären. Eine analoge Regelung findet sich für die Gemeinden, dort allerdings mit dem Zusatz, dass Personen, die noch nicht ein Jahr in der Gemeinde wohnen und „offensichtlich“ nur vorübergehend bleiben, vom Wahlrecht ausgeschlossen werden können (Art 117 B-VG).

Eine direkte Folge des Homogenitätsprinzips war, dass nach der Wahlaltersenkung 2007 alle Bundesländer das aktive Wahlalter für die Landtage und Gemeinderäte entsprechend senken mussten.

2.1 Aktives und passives Wahlrecht

Aktiv wahlberechtigt ist und somit seine Stimme abgeben darf seit 2007 jede*r österreichische*r Staatsbürger*in, der*die das 16. Lebensjahr spätestens am Wahltag vollendet hat und nicht vom Wahlrecht ausgeschlossen ist. Ein solcher Ausschluss kann bei einer unbedingten fünfjährigen Freiheitsstrafe (oder in speziellen Fällen wie Landesverrat, NS-Wiederbetätigung, Terror usw. bei einer unbedingten einjährigen Freiheitsstrafe) verhängt werden, ist aber kein Automatismus. Der Ausschluss endet mit dem Verbüßen der Strafe.

Auslandsösterreicher*innen, also österreichische Staatsbürger*innen, die ihren Hauptwohnsitz im Ausland haben, können bei bundesweiten Wahlen teilnehmen, wenn sie sich davor in die Wählerevidenz eintragen lassen und am 1. Jänner des Jahres der Eintragung das 15. Lebensjahr (EU-Wahlen: 14. Lebensjahr) vollendet haben. Bei der Nationalratswahl 2019 waren dies 61.953 Personen. Die Eintragung gilt für zehn Jahre. Bei Landtagswahlen haben Auslandsösterreicher*innen nur in Niederösterreich, Tirol und Vorarlberg die Möglichkeit, teilzunehmen (siehe Tab. 5).

Passiv wahlberechtigt ist und somit kandidieren darf, wer am Stichtag die österreichische Staatsbürgerschaft besitzt und spätestens mit Ablauf des Wahltages das 18. Le-

bensjahr vollendet hat. Lediglich für das Amt des Bundespräsidenten gilt ein passives Wahlalter von 35 Jahren (Art 23a, 26, 60 B-VG). Eine unbedingte Verurteilung zu mehr als sechs Monaten (oder eine bedingte Verurteilung zu mehr als einem Jahr) führt automatisch zum Ausschluss von der Wählbarkeit.

2.2 Stimmabgabe und Wahlpflicht

Die Wahlberechtigten können in Österreich persönlich am Wahltag im Wahllokal ihres Wohnsitzsprengels³ ihre Stimme abgeben, zusätzlich ist eine Stimmabgabe mittels Briefwahl in ganz Österreich sowie aus dem Ausland möglich.

In einigen Bundesländern gibt es zudem vorgezogene Wahltage (z.B. eine Woche vor der Wahl am Freitag), um Wähler*innen die Möglichkeit zu geben, persönlich abzustimmen, auch wenn sie am Wahltag selbst das nicht können oder wollen (z.B. bei Gemeinderatswahlen in der Steiermark am 9. Tag vor der Wahl zumindest zwischen 17 und 19 Uhr; 2015 nutzten dies rund sechs Prozent der Wahlberechtigten dort; bei der Gemeinderatswahl Graz 2021 waren es rund 4 Prozent der Wahlberechtigten oder knapp acht Prozent der abgegebenen Stimmen). Das Risiko, dass sich zwischen dem Tag der vorgezogenen Wahl und dem eigentlichen Wahltag etwas so dramatisch verändert, dass man die eigene Stimme anders vergeben möchte, liegt dann bei den Wahlberechtigten.

Die Briefwahl hat in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen. Bei der Nationalratswahl 2013 wurden rund 575.000 Wahlkarten abgegeben (rund 12 % der abgegebenen Stimmen), 2017 waren es bereits knapp 800.000 (rund 16 %) und 2019 über 950.000 (rund 20 %) (Bundesministerium für Inneres, Wahlen, 2021). Insbesondere während der Corona-Pandemie ist die Briefwahl sehr stark genutzt worden. Die so abgegebenen Stimmen müssen bis Wahlschluss bei den zuständigen Stellen eintreffen (eine Nachfrist wurde 2011 gestrichen). Die Auszählung kann – wie etwa 2021 in Oberösterreich – gemeinsam mit den übrigen Stimmzetteln erfolgen, oder aber gesondert durchgeführt werden, was zu zeitlichen Verzögerungen führt.⁴

Ein späteres Auszählen der Briefwahl birgt das Problem, dass im Fall einer großen Anzahl an Briefwahlstimmen und einem deutlich anderen Stimmverhalten das Ergebnis der Urnenwahl vom Wahltag noch verändert werden kann. Bei der (später auf-

3 Ein Sprengel ist die kleinste organisatorische Untergliederung des Gebietes, in dem gewählt wird. Hier werden die Stimmen zunächst gesammelt und ausgezählt, bevor die Ergebnisse auf die nächsthöhere Ebene weitergeleitet werden.

4 Für die Wahlanalyse ergibt sich zudem das Problem, dass Wahlkarten bisher nicht einzelnen Gemeinden zugeordnet wurden. Darstellungen von Ergebnislandkarten auf dieser Ebene können daher – je nach Zahl der Briefwahlstimmen – verfälschend sein.

gehobenen) Stichwahl um die Bundespräsidentschaft 2017 zwischen Alexander Van der Bellen und Norbert Hofer „gewann“ letzterer die Urnenwahl mit rund 52 Prozent, verlor aber in der Briefwahl mit nur rund 38 Prozent – ein Unterschied, der dazu führte, dass Van der Bellen insgesamt mit 50,35 Prozent vorne lag (Bundesministerium für Inneres, Wahlen, 2021). Zwar hatte eine entsprechende Hochrechnung am Wahltag von *ORF/SORA* diesen Ausgang richtig prognostiziert, die Zeit zwischen dem vorläufigen Ergebnis (ohne Wahlkarten) am Sonntag und dem Gesamtergebnis, das am Dienstag vorlag, öffnete viel Raum für Spekulationen und Verschwörungstheorien (die von der FPÖ und Hofer selbst befördert wurden⁵).

Eine allgemeine Wahlpflicht existiert in Österreich nicht mehr. Sie bestand bis 1982 bundesweit bei Bundespräsident*innenwahlen, danach nur mehr in einzelnen Bundesländern, seit 2010 gar nicht mehr. Bei Nationalratswahlen gab es nie eine bundesweite Wahlpflicht, sondern nur in jenen Bundesländern, die das vorsahen (z. B. Tirol und Vorarlberg). 1992 wurde die entsprechende Möglichkeit im B-VG gestrichen, womit auch die regionale Wahlpflicht beseitigt wurde. Die Wahlpflicht selbst, etwa in Tirol und Vorarlberg schon 1919 eingeführt, steht historisch in Zusammenhang mit der Einführung des Frauenwahlrechts, da die – das Frauenwahlrecht ablehnende – Christlich-soziale Partei (CSP) eine stärkere Wahlbeteiligung sozialdemokratischer Wählerinnen befürchtete (Pelinka/Rosenberger 2000, 157).

2.3 Nationalratswahlen

Nationalratswahlen müssen in Österreich zumindest alle fünf Jahre durchgeführt werden (siehe dazu Praprotnik in diesem Band). Für die Wahl wird das Bundesgebiet in 39 Regionalwahlkreise (RWK) eingeteilt, die auf den politischen Bezirken und Statutarstädten aufbauen. Bis 2008 gab es 43 Regionalwahlkreise, deren Zahl dann durch die Zusammenlegung von acht RWKs in der Steiermark auf vier verringert wurde. Die Wahlkreise sind nicht gleich groß: 2019 wohnten im Wahlkreis Graz und Umgebung rund fünf Prozent aller Wahlberechtigten, in Osttirol 0,6 Prozent. Zu vergeben waren neun sowie ein Mandat respektive. Wie viele Mandate pro RWK gewonnen werden können, berechnet sich auf Basis der Zahl der Staatsbürger*innen laut Volkszählung 2011 plus der Auslandsösterreicher*innen, die in der Wählerevidenz eingetragen sind. Dafür wird zunächst eine Verhältniszahl aus der Zahl der Staatsbürger*innen und den 183 zu vergebenden Mandaten gebildet. Jedem Wahlkreis werden so viele Mandate zu-

5 Hofer wurde beispielsweise zitiert mit „Bei den Wahlkarten wird ja immer so ein wenig eigenartig ausgezählt“; <https://kurier.at/politik/inland/verlierer-sind-die-beamten/206.356.529> (31.05.2022).

geordnet, wie diese Verhältniszahl in der Zahl der Staatsbürger*innen im entsprechenden Gebiet enthalten ist.

Als zweite Wahlkreisebene existieren neun Landeswahlkreise (LWK), die geographisch den Bundesländern entsprechen. Die hier zu vergebenden Mandate entsprechen der Summe der Mandate in den Regionalwahlkreisen des Bundeslandes. Dritte Ebene ist das gesamte Bundesgebiet mit 183 Mandaten (Bundeswahlkreis, BWK).

Bei Nationalratswahlen können keine Personen, sondern nur wahlwerbende Parteien kandidieren. Der Begriff „Partei“ bedeutet dabei nicht, dass es sich um eine beim Innenministerium nach dem Parteiengesetz registrierte Partei handeln muss. Die wahlwerbenden Parteien müssen pro Landeswahlkreis einen sogenannten Wahlvorschlag einbringen, der wiederum zumindest einen Wahlvorschlag für einen Regionalwahlkreis enthalten muss. Die Zahl der Namen auf der Liste ist auf die doppelte Anzahl der zu vergebenden Mandate im jeweiligen Wahlkreis begrenzt. Für eine bundesweite Kandidatur müssen neun Landeswahlvorschläge und ein Bundeswahlvorschlag eingebracht werden.

Um kandidieren zu dürfen, benötigt die wahlwerbende Partei entweder die Unterschrift von drei Nationalratsabgeordneten oder Unterstützungserklärungen. Deren Zahl ist von der Größe des Landeswahlkreises abhängig und liegt zwischen 100 (Burgenland, Vorarlberg) und 500 (Niederösterreich, Wien). Für eine österreichweite Kandidatur sind 2.600 Unterschriften notwendig, die von den Unterstützer*innen persönlich auf einem Gemeindeamt geleistet werden müssen. Zusätzlich ist ein Druckkostenbeitrag von 435 Euro zu bezahlen. Wenn Parteien nur in einzelnen Landeswahlkreisen antreten, sind entsprechend weniger Stimmen nötig.

Für die Kandidatur (und zahlreiche weitere Schritte im Wahlprozess) ist der sogenannte Stichtag wesentlich, der ausgehend vom Wahltag berechnet wird. Er ist am 82. Tag vor der Wahl (Art 1 Nationalratswahlordnung). Landeswahlvorschläge müssen beispielsweise zwischen Stichtag und dem 58. Tag vor der Wahl eingebracht werden, Bundeswahlvorschläge bis zum 48. Tag vor der Wahl.

Für die Erstellung der Wahlvorschläge gibt es keine einheitlichen Vorgaben, sie werden innerparteilich festgelegt, wobei sich das Procedere zwischen den Parteien unterscheidet (z.B. hinsichtlich der Frage, wer kandidieren und wer wählen darf). Eine Person kann nicht in mehreren Wahlkreisen der gleichen Ebene (z.B. in zwei Landeswahlkreisen) kandidieren, sehr wohl aber vertikal z.B. auf der Bundes- und einer Landesliste. Die Reihung der Personen auf den Listen ist wesentlich, da die Mandate in dieser Reihung vergeben werden (die erste Person erhält das erste Mandat usw.).

Bei der Wahl selbst können die Wahlberechtigten eine Stimme für eine wahlwerbende Partei sowie jeweils eine Vorzugsstimme pro Wahlkreisebene (also insgesamt drei) abgeben. Die Vergabe von Vorzugsstimmen ist nicht verpflichtend, ohne eine Parteistimme ist der Stimmzettel allerdings ungültig. Vergibt jemand eine Vorzugsstimme für eine*n Kandidaten*Kandidatin einer anderen Partei als der gewählten, verfällt diese Vorzugsstimme.

Die Vorzugsstimmen sollen den Wähler*innen die Möglichkeit geben, Einfluss auf die ansonsten starr vorgegebene Liste zu nehmen. Erreicht ein*e Kandidat*in 14 Prozent der Stimmen ihrer*seiner Partei im Regionalwahlkreis, wird diese Person an erster Stelle gereicht. Für die Landesebene gilt eine Hürde von zehn Prozent (oder die Wahlzahl), für die Bundesebene (seit 2013) von sieben Prozent.

In der Praxis erweisen sich diese Hürden als hoch und Umreihungen sind die Ausnahme. Die erfolgreichsten Vorzugsstimmenwerber*innen sind üblicherweise Kandidat*innen, die auf den Parteilisten weit vorne gereicht sind (was auch an deren Bekanntheit und Präsenz liegt; siehe Abb. 1). Bei der Nationalratswahl 2019 übersprangen nur der Listenerste Sebastian Kurz (ÖVP) und Listenzweiter Herbert Kickl (FPÖ) die 7-Prozent-Hürde für eine Umreihung auf Bundesebene. Die Landeshürde wurde von niemandem erreicht, in den Regionalwahlkreisen schafften einige Personen die nötigen 14 Prozent, nur drei konnten aufgrund eines Grundmandats ihrer Partei diesen Erfolg auch nützen – tatsächlich angenommen hat das gewonnene Mandat nur eine Person.

Vereinzelt kandidieren prominente Politiker*innen gezielt auf hinteren Plätzen, um dadurch zusätzliche Stimmen zu lukrieren (z.B. die damalige Nationalratsabgeordnete und stellvertretende Bundessprecherin der GRÜNEN Eva Glawischnig bei der Kärntner Landtagswahl 2004).

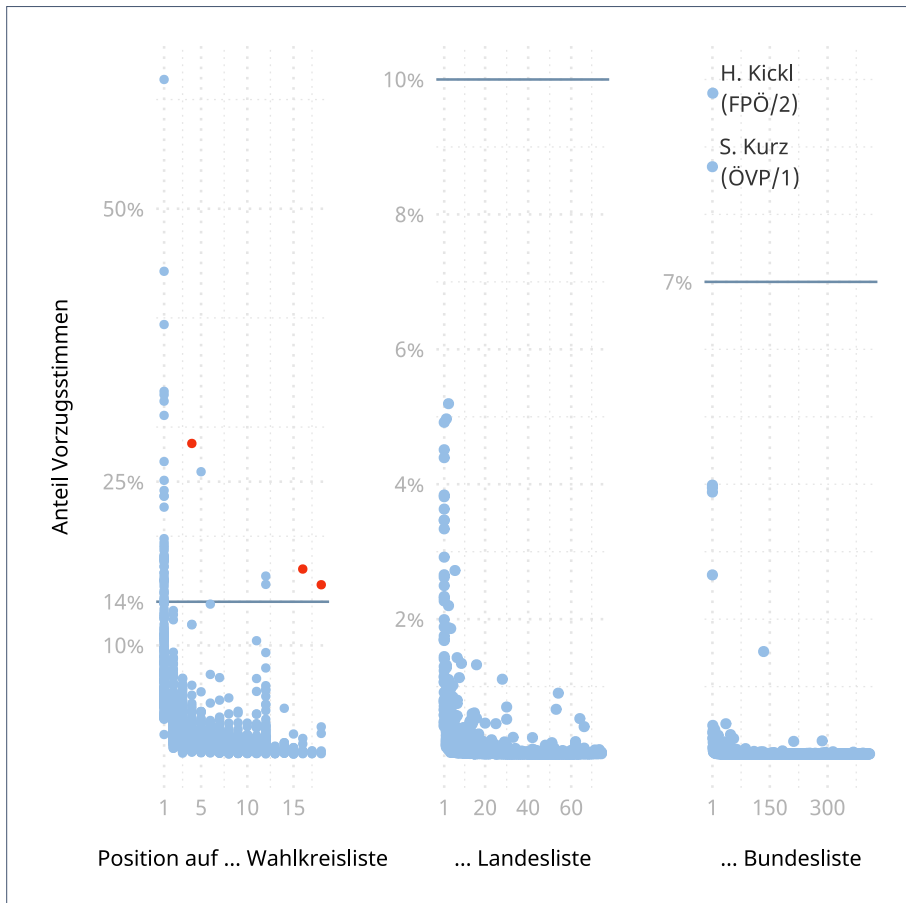
Unabhängig von der Vorzugsstimmenregelung der Nationalratswahl treffen Parteien mitunter eigene interne Regelungen⁶, die die Vorzugsstimmen für Umreihungen heranziehen. Diese bedürfen eines freiwilligen Mandatsverzichts der betroffenen Kandidat*innen, da diese nach der Wahl von der Partei rechtlich nicht gezwungen werden können, ihren Sitz aufzugeben.

Das Umrechnungsverfahren der Stimmen in Mandate folgt den drei Wahlkreisebenen. Auf Regional- und Landesebene kommt in Österreich das System nach Hare zum Einsatz. Die Berechnung erfolgt, indem man zunächst die abgegebenen gültigen Stimmen in einem Landeswahlkreis durch die zu vergebenden Mandate teilt. Das Ergebnis wird aufgerundet und stellt die sogenannte Wahlzahl dar. Es gibt damit nur eine Wahlzahl pro Landeswahlkreis und alle darunterliegenden Regionalwahlkreise.

Die Parteien erhalten im ersten Ermittlungsverfahren so viele Mandate, wie die Wahlzahl in ihrer Stimmenzahl im jeweiligen Regionalwahlkreis enthalten ist. Auf diesem Weg erzielte Mandate heißen Grund- oder Direktmandate. In absoluten Stimmen kosteten sie 2019 zwischen rund 23.000 und rund 28.000 Stimmen. Der tatsächliche Preis im Verhältnis zur Zahl der Wahlberechtigten geht weiter auseinander: Das günstigste Direktmandat kostete rund elf Prozent der gültigen Stimmen in einem RWK, das teuerste – jenes in Osttirol – über 93 Prozent, was realistischerweise damit auch nicht erreichbar ist. Insgesamt erzielten die Parteien bei dieser Wahl 79 solche Grundmandate, die meisten die ÖVP (48).

6 Etwa eine Regelung, bei der bereits eine geringere Stimmenzahl für eine Vorreihung reicht.

Abb. 1 Vorzugsstimmenanteil am Parteiergebnis auf der jeweiligen Wahlkreisebene (Regional-, Landes-, Bundeswahlkreis) bei der Nationalratswahl 2019



Die Grafiken zeigen den Anteil der jeweiligen Vorzugsstimmen am Parteiergebnis in Abhängigkeit von der Reihung auf der Liste (ÖVP, SPÖ, FPÖ, GRÜNE, NEOS). Bei den Regionalwahlkreise (Grafik ganz links) sind jene drei Vorreihungen rot markiert, für die auch tatsächlich ein Mandat gewonnen wurde. Das waren (von oben nach unten) Josef Hechenberger (ÖVP/Listenplatz 4/Wahlkreis 7C), Manfred Haimbuchner (FPÖ/16/4C) und Mario Kunasek (FPÖ/18/6A).

Quelle: Bundesministerium für Inneres (2019); eigene Berechnung.

Im zweiten Ermittlungsverfahren werden die Parteisummen des ganzen Landeswahlkreises herangezogen und erneut durch die Wahlzahl dividiert. An diesem Schritt können nur mehr Parteien teilnehmen, die zumindest vier Prozent der gültigen Stimmen auf Bundesebene oder ein Grundmandat in einem RWK erzielt hatten. Diese Mandate sind günstiger und kosteten 2019 zwischen rund drei und rund 14 Prozent. Von den so vergebenen Mandaten werden jene aus den RWKs wieder abgezogen, womit bei der jüngsten Nationalratswahl 77 Landeswahlkreismandate verteilt wurden.

Tab. 1 Erzielte Mandate in Regionalwahlkreisen, Landeswahlkreisen und dem Bundeswahlkreis 2019

	ÖVP	SPÖ	FPÖ	GRÜNE	NEOS	Gesamt
RWK-Mandate	48	16	10	5	0	79
LWK-Mandate	15	19	16	17	10	77
BWK-Mandate	8	5	5	4	5	27
Gesamt	71	40	31	26	15	183

RWK (Regionalwahlkreis), LWK (Landeswahlkreis), BWK (Bundeswahlkreis).

Quelle: Bundesministerium für Inneres (2019), eigene Berechnung.

Für die dritte Ebene – das gesamte Bundesgebiet – wird das Höchstzahlverfahren nach d'Hondt verwendet. Dazu werden die Parteisummen der Größe nach geordnet nebeneinander geschrieben. In die nächste Zeile schreibt man die Hälfte, darunter ein Drittel, dann ein Viertel usw. der ursprünglichen Parteisummen. Anschließend sucht man die 183.-größte Zahl. 183 deshalb, weil dies der Anzahl der zu vergebenden Mandate entspricht. Die Parteien enthalten so viele Mandate, wie diese Zahl in ihrer Parteisumme enthalten ist. Von diesem Ergebnis sind die schon vergebenen Mandate wieder abziehen, 2019 wurden 27 Mandate über die dritte Ebene vergeben. Hätten übrigens zwei oder mehr Parteien Anspruch auf das letzte Mandat, also die gleiche Stimmenzahl in der jeweiligen Berechnung, käme es zu einem Losentscheid (für die Details siehe Artikel 107 Nationalratswahlordnung).

Tab. 2 Mandatsvergabe nach d'Hondt Nationalratswahl 2019

	ÖVP	SPÖ	FPÖ	GRÜNE	NEOS
Parteiergebnis	1.789.417,00	1.011.868,00	772.666,00	664.055,00	387.124,00
dividiert durch 2	894.708,50	505.934,00	386.333,00	332.027,50	193.562,00
...3	596.472,33	337.289,33	257.555,33	221.351,67	129.041,33
...4	447.354,25	252.967,00	193.166,50	166.013,75	96.781,00
...5	357.883,40	202.373,60	154.533,20	132.811,00	77.424,80
...6	298.236,17	168.644,67	128.777,67	110.675,83	64.520,67
...7	255.631,00	144.552,57	110.380,86	94.865,00	55.303,43
...x					
...31	57.723,13	32.640,90	24.924,71	21.421,13	12.487,87

Die markierte Zahl ist die 183.-größte Zahl und damit die Wahlzahl.

Quelle: Bundesministerium für Inneres (2019), eigene Berechnung.

2.4 Wahlen zum Europäischen Parlament

Die Wahlen zum Europäischen Parlament (siehe dazu Meyer in diesem Band) finden alle fünf Jahre statt. Grundlage ist der Europa-Direktwahlakt, der Rahmenbedingungen für die Wahl aufstellt. So gilt etwa in allen Ländern das Verhältniswahlrecht, Vorzugsstimmen sind erlaubt, die Obergrenze für eine Sperrklausel beträgt fünf Prozent (Bundesministerium für Inneres, 2022). In Österreich lag sie zuletzt bei vier Prozent, in Deutschland beispielsweise gab es keine Sperrklausel. Das hatte zur Folge, dass 2019 auch Parteien mit weniger als einem Prozent der Stimmen Sitze im EU-Parlament erhielten. Für die Zukunft ist eine einheitliche Sperrklausel für Länder mit mehr als 35 Sitzen pro Wahlkreis geplant, die Umsetzung steht aber noch aus.

Abseits dieser grundlegenden Vorgaben ist die Gestaltung der Wahl den Mitgliedsstaaten überlassen. In Österreich gilt auch hier – abweichend von den anderen EU-Staaten – das aktive Wahlalter von 16 Jahren. Wahltag ist hierzulande Sonntag, in anderen Staaten beginnt die Wahl bereits am Donnerstag.

Bei den Wahlen zum Europäischen Parlament sind nicht nur österreichische Staatsbürger*innen wahlberechtigt, sondern auch EU-Bürger*innen mit Hauptwohnsitz in Österreich, die am Stichtag (mindestens 72 Tage vor der Wahl) in der Wählerevidenz einer österreichischen Gemeinde eingetragen sind. 2019 waren dies 38.672 der 6.416.177 Wahlberechtigten (0,6 %). Zum Vergleich, bei derselben Wahl waren 44.723 Auslandsösterreicher*innen in der Wählerevidenz registriert. Die tatsächliche Wahlbeteiligung der EU-Bürger*innen wird nicht erfasst.

Um bei einer EU-Wahl kandidieren zu können, benötigt ein Wahlvorschlag die Unterschriften von drei Nationalratsabgeordneten oder einer*inem EU-Abgeordneten Österreichs oder 2.600 Unterstützungserklärungen von wahlberechtigten Personen. Quoten für einzelne Bundesländer entfallen, da keine Landeswahlkreise existieren. Für die Wahl wird das gesamte Bundesgebiet als ein Wahlkreis betrachtet, die Mandate werden wieder mittels des Verfahrens nach d'Hondt unter jenen Parteien vergeben, die die Sperrklausel schaffen. Vorzugsstimmen können vergeben werden, für eine Vorreihung genügen fünf Prozent der Parteistimmen. 2019 erzielten ausschließlich Personen auf den vorderen Listenplätzen die notwendige Zahl an Vorzugsstimmen (was bei der ÖVP einen Tausch zwischen erstem und zweitem Platz bedeutete), einzig bei der FPÖ wurde Heinz-Christian Strache vom letzten auf den zweiten Listenplatz vorgereiht (nahm das Mandat allerdings nicht an).

Die EU-Wahl ist ein gutes Beispiel für den Einfluss, den die Stimmenumrechnung auf das Ergebnis haben kann. Während in Österreich die Mandate nach d'Hondt berechnet werden, folgt der gleiche Prozess in Deutschland dem Verfahren nach Sainte-Laguë (auch Verfahren nach Schepers genannt). Dieses unterscheidet sich nur dadurch, dass erstens nicht durch 1, 2, 3 usw., sondern durch 0,5, 1,5, 2,5 usw. dividiert wird.

Zweitens wird das Ergebnis nicht abgerundet, sondern „normal“ gerundet, sprich Werte ab 0,5 werden erhöht. Das Argument dafür ist, dass d’Hondt aufgrund der verwendeten Ganzzahlen größere Parteien bevorzugt. Wendet man diese Berechnungsmethode auf das österreichische Ergebnis von 2019 an, dann verschieben sich einige Mandate (siehe Tab. 3). Beide Zugänge sind legitim und werden in der Praxis verwendet, die politische Entscheidung für eine Methode hat aber Auswirkungen auf die Mandatsverteilung.

Tab. 3 Ergebnis der Europawahl 2019 nach unterschiedlichen Berechnungsmethoden

Mandate nach ...	d’Hondt	Sainte-Laguë
ÖVP	7	6
SPÖ	5	4
FPÖ	3	3
GRÜNE	2	3
NEOS	1	2

Quelle: Bundesministerium für Inneres (2019), eigene Berechnung.

2.5 Bundespräsidentchaftswahlen

Für Bundespräsident*innenwahlen wird das Bundesgebiet zwar in Stimmbezirke eingeteilt (deckungsgleich mit den politischen Bezirken und Statutarstädten), die zu Regional- und Landeswahlkreisen zusammengefasst werden. Diese spielen für die Ergebnisermittlung aber keine spezielle Rolle, sondern haben nur organisatorische Funktionen. Jede*r Wahlberechtigte hat eine Stimme und diese abgegebenen Stimmen müssen nicht umgerechnet werden, sondern stellen direkt das Wahlergebnis dar.

Um kandidieren zu können, müssen 6.000 Unterstützungserklärungen gemeinsam mit dem Wahlvorschlag eingebracht werden. Eine Unterstützung durch Abgeordnete analog zur Nationalratswahl erspart nicht das Sammeln dieser Erklärungen. Als Kostenbeitrag sind 3.600 Euro zu bezahlen.

Gewählt ist bei einer Bundespräsidentenwahl, wer die absolute Mehrheit der gültigen Stimmen erreicht (das heißt mindestens 50 Prozent und eine Stimme). Erreicht kein*e Kandidat*in die absolute Mehrheit, ist vier Wochen nach der Wahl ein zweiter Wahlgang durchzuführen, an dem nur mehr die erst- und zweitplatzierte Person teilnehmen. Bisher gab es nur vier Stichwahlen (1951, 1986, 1992 und 2016; die aufgehobene Stichwahl 2016 wird nicht mitgezählt). Trat der Amtsinhaber⁷ zur Wiederwahl an, gewann er diese jedes Mal im ersten Wahlgang.

7 Bisher gab es nur Bundespräsidenten und keine Bundespräsidentinnen in Österreich.

Tab. 4 Wahlrecht bei bundesweiten Wahlen

	NRW	EUW	BPW
Wahlberechtigte ¹	6.333.109	6.416.169	6.363.489
Wahlbeteiligung % ¹	75,59	59,77	65,19
Mindestprozenthürde	4	4	-
Grundmandat	ja	-	-
Wahlkreise ¹	39 RWK, 9 LWK, 1 BWK	1	1
Ermittlungsverfahren	3 Stufen, 2x Hare, 1x d'Hondt	d'Hondt	Mehrheit
Verhältniszahl Mandate	Staatsbürger*innen laut Volkszählung 2011/183	-	-
Verteilung Mandate auf Wahlkreise	Bevölkerung in RWK/LWK/Verhältniszahl (s.o.)	-	-
Anzahl Mandate pro RWK	1–9	-	-
Aktives Wahlrecht	16 Jahre, öst. Staatsbürgerschaft, nicht vom Wahlrecht ausgeschlossen ²		
Auslandsösterreicher*innen wahlberechtigt?	ja	ja	ja
EU-Bürger*innen wahlberechtigt	nein	ja	nein
Passives Wahlrecht	alle jeweils Wahlberechtigten, die nicht von der Wählbarkeit ausgeschlossen sind ³		
Passives Wahlrecht/Alter	18	35	
Eintreffen der Briefwahl	bis 17 Uhr am Wahltag		
Vorzugsstimmen	je 1 pro Wahlkreisebene	1	-
Umreihung durch Vorzugsstimmen	ab 14% der Parteisumme im RWK, 10% im LWK, 7% BWK	ab 5% der Parteisumme	-
Wahlzahl erstes Ermittlungsverfahren	gültige Stimmen/Mandate im LWK	d'Hondt	-
Wahlzahl zweites Ermittlungsverfahren	gültige Stimmen/Mandate im LWK	-	-
Wahlzahl drittes Ermittlungsverfahren	d'Hondt	-	-
Berechnung Restmandate	alle Parteistimmen	-	-
Billigstes Grundmandat ¹	23.055 Stimmen	-	-
Billigstes Grundmandat %*	11,2 (Graz/Umgebung)	-	-
Teuerstes Grundmandat ¹	27.765 Stimmen	-	-
Teuerstes Grundmandat %*	92,6 (Osttirol)	-	-

	NRW	EUW	BPW
Unterstützungserklärungen für Kandidatur	Unterschriften pro LWK (100 B/V, 200 K/S/T, 400 OÖ/ST, 500 NÖ/W; 2.600 insgesamt)	2.600 Unterschriften	6.000
Alternativ Unterstützung durch Abgeordnete	3 NR-Abgeordnete	3 NR-Abgeordnete oder 1 EU-Abgeordnete*r	-

¹ bezieht sich auf die jeweils letzte Wahl: NRW 2019, EUW 2019, BPW 2022.

² unbedingte Freiheitsstrafe von mehr als fünf Jahren oder mindestens einem Jahr in speziellen Fällen (Landesverrat, NS-Wiederbetätigung, Terrorismus usw.), muss von einer*inem Richter*in verhängt werden.

³ unbedingte Freiheitsstrafe von mehr als 6 Monaten oder bedingte Freiheitsstrafe von einem Jahr.

2.6 Landtagswahlen

Landtagswahlen (siehe dazu Dolezal/Fallend in diesem Band) in Österreich folgen der Verhältniswahl. Die Ergebnisermittlung erfolgt auf zwei Ebenen, den Wahlkreisen und dem gesamten Landesgebiet. Darüber hinaus gibt es zahlreiche Variationen (siehe Tab. 5). Das aktive Wahlrecht ist an das Alter (16) und die Staatsbürgerschaft geknüpft, bis auf drei Bundesländer können Auslandsösterreicher*innen jedoch nicht teilnehmen. Dafür können im Burgenland auch Personen ohne Hauptwohnsitz im Bundesland ihre Stimme abgeben, sofern sie eine entsprechende Begründung liefern. In Niederösterreich wurde eine entsprechende Regelung erst 2022 abgeschafft.

Um kandidieren zu dürfen, bestehen unterschiedliche Voraussetzungen: Parteien müssen z.B. bereits im Landtag vertreten sein (Vorarlberg, Wien), eine oder drei Unterschriften von Abgeordneten vorlegen oder zwischen 180 (Burgenland) und 1.800 (Wien) Unterschriften von Wahlberechtigten für ein landesweites Antreten vorweisen können. In Tirol wird die Grenze prozentuell auf Basis der vorangegangenen Wahl errechnet, eine Abgeordneten-Unterschrift ersetzt dabei ein Drittel der notwendigen Unterschriften.

Kärnten wird für Landtagswahlen in vier Wahlkreise geteilt, Niederösterreich in 20. Das billigste Grundmandat kostete (bei der jeweils letzten Wahl) gemessen an der Zahl der Wahlberechtigten 6,25 Prozent (Steiermark, Wahlkreis 1/Graz), das teuerste 66,67 Prozent (Niederösterreich, mehrere Wahlkreise). Die Sperrklausel beträgt im Burgenland, in Nieder- und Oberösterreich vier, in den übrigen Bundesländern fünf Prozent. In der Steiermark gibt es keine prozentuelle Mindestprozenthürde, Parteien müssen hier ein Direktmandat in einem Wahlkreis schaffen, wenn sie an der landesweiten Mandatsermittlung teilnehmen wollen. Umgekehrt gibt es in Niederösterreich

keine Möglichkeit, über ein Direktmandat am zweiten Ermittlungsverfahren teilzunehmen.

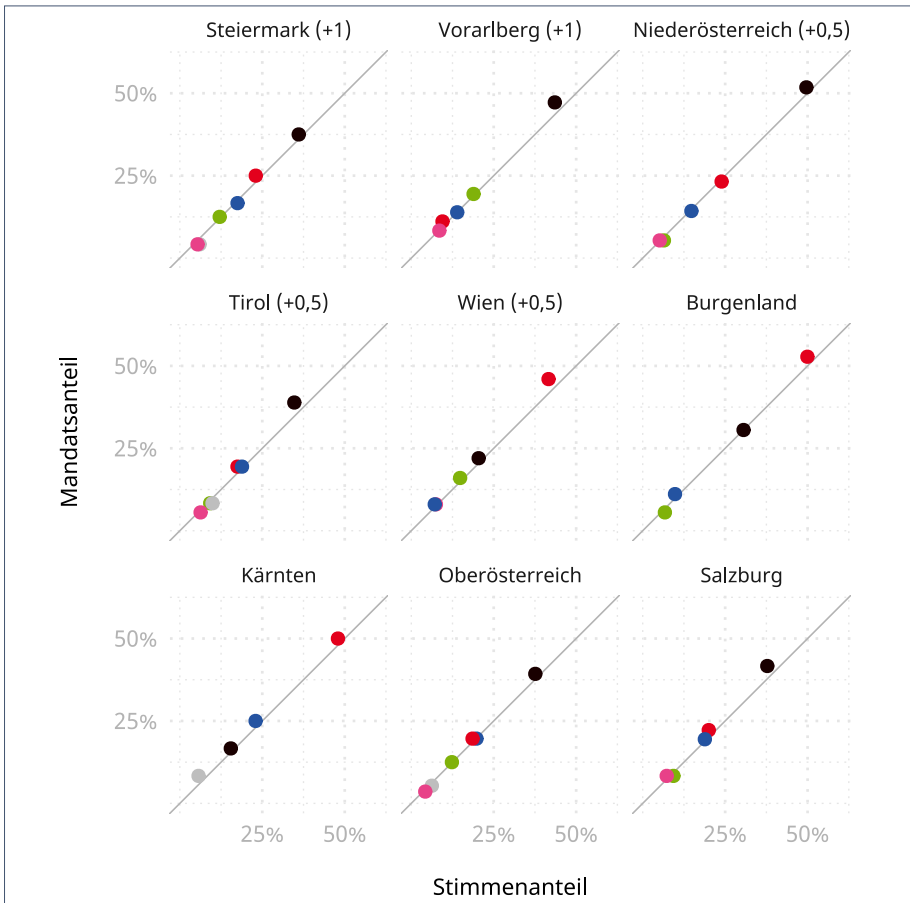
Auch in der Stimmverrechnung im ersten Ermittlungsverfahren gibt es Unterschiede: In Oberösterreich wird z.B. zuerst eine Sperrzahl ermittelt, die darüber Auskunft gibt, welche Parteien überhaupt am Mandatsvergabeverfahren teilnehmen dürfen. Die eigentliche Wahlzahl errechnet sich dann nur mehr auf Basis der gültigen Stimmen, die für diese Parteien abgegeben wurden. Im Burgenland wird eine einzige Wahlzahl auf Landesebene für alle Regionalwahlkreise berechnet. In Niederösterreich, Tirol und Wien wird die Zahl der Mandate zur Berechnung der Wahlzahl um 0,5 erhöht, in der Steiermark und in Vorarlberg um 1. Damit werden Grundmandate teurer, was sich dahingehend mehrheitsfördernd auswirken kann, dass größere Parteien mehr Mandate erhalten. Generell erzielen größere Parteien einen höheren Mandats- als Stimmenanteil (siehe Abb. 2). Für die Landesebene kommt einheitlich das d'Hondt'sche Verfahren zum Einsatz.

Anschauliches. Disproportionalität eines Wahlsystems

Um die Disproportionalität eines Wahlsystems, also das Verhältnis der Stimmen- zur Mandatszahl, zu messen, können diese beiden Werte in Beziehung zueinander gesetzt werden. Eine Maßzahl dafür ist der sogenannte Gallagher-Index (Gallagher 1991): Er berechnet für jede Partei die Abweichung vom Stimmen- zum Mandatsanteil, quadriert dieses Ergebnis und summiert es für alle Parteien. Die Summe wird durch zwei dividiert und daraus wieder die Wurzel gezogen. Das Ergebnis liegt zwischen 0 und 100, je niedriger der Wert ist, desto geringer ist die Disproportionalität des Wahlsystems. Durch die Quadrierung fallen wenige große Abweichungen stärker ins Gewicht als viele kleine Abweichungen, die etwa durch das Antreten zahlreicher Kleinparteien entstehen könnten.

Angewandt auf die Wahlergebnisse, die in Abbildung 2 dargestellt sind, erreicht Oberösterreich den geringsten Wert mit 1,72 und Wien den höchsten mit 6,62 (in dieser Beispielrechnung sind alle Parteien, die angetreten sind, berücksichtigt, es gibt auch Varianten, die Parteien unter einem bestimmten Stimmenanteil streichen oder zusammenfassen).

Abb. 2 Stimmen- und Mandatsanteil bei Landtagswahlen



Die x-Achse zeigt den Stimmen-, die y-Achse den Mandatsanteil der bei der jeweils letzten Wahl in den Landtag gewählten Parteien. Punkte über der Diagonale zeigen einen höheren Mandatsanteil im Vergleich zum Stimmenanteil, der Wert in Klammer hinter dem Bundesland die Zahl, die bei der Berechnungsformel zur Mandatszahl addiert wird.

Quelle: Wahldatenbank (2022); eigene Berechnung.

In Salzburg und der Steiermark kann eine Vorzugsstimme vergeben werden, in Vorarlberg sind fünf möglich, in Niederösterreich ist die Zahl nicht vorgegeben. Vorarlberg und das Burgenland erlauben zudem, bis zu zwei Stimmen auf dieselbe Person abzugeben (Kumulieren). Generell sind Vorzugsstimmen ungültig, wenn die*der Kandidat*in nicht der gewählten Partei angehört. Im Burgenland und in Niederösterreich schlägt hingegen die Vorzugsstimme die Parteistimme: Das bedeutet, dass wenn eine Stimme für eine Person einer anderen Partei als eigentlich gewählt abgegeben wird, zählt die Stimme für die Partei der angegebenen Person.

Die Berechnung, ob es durch Vorzugsstimmen zu Umreihungen kommt, ist wesentlich komplexer als bei Nationalratswahlen und nicht einheitlich. In einigen Bundesländern reicht für eine Vorreihung im Wahlkreis das Erreichen eines Anteils der Wahlzahl (30 % in Tirol) oder der gesamten Wahlzahl. In anderen Bundesländern werden Wahlpunkte berechnet, die sich aus der Listenplatzierung und der Vorzugsstimmenzahl errechnen, die Vorzugsstimmen sind dabei unterschiedlich viel wert (z.B. 25 Punkte in Oberösterreich, 32 Punkte in Vorarlberg). Die Berücksichtigung des Listenplatzes bedeutet in diesen Fällen auch eine Abschwächung der Vorzugsstimmen, da weiter vorne platzierte Personen deutlich mehr Punkte aus dieser Platzierung erzielen können als weiter hinten gereiht.

Dazu ein Rechenbeispiel: Bei der Landtagswahl Burgenland erreichte die SPÖ im Wahlkreis Neusiedl am See – mit sieben zu vergebenden Mandaten – 17.136 Stimmen. Die Listenerste bekam damit $14 \times 17.136 = 239.904$ Listenpunkte.⁸ Der Listenzweite bekam $13 \times 17.136 = 222.768$, würde also für eine Vorreihung zumindest 857 Vorzugsstimmen mehr benötigen $((239.904 - 222.768)/20 \text{ Punkte pro Vorzugsstimme})$. Das entsprach wiederum fünf Prozent der SPÖ-Stimmen im Wahlkreis. Tatsächlich erreichte der Listenzweite 995 Vorzugsstimmen mehr als die Listenerste und wurde vorgereiht.

2.7 Gemeinderatswahlen

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für Gemeinderatswahlen werden mit Ausnahme der Statutarstädte in Landesgesetzen (den Gemeindewahlordnungen) geregelt. Im Folgenden wird nur auf diese allgemeinen Gemeindewahlordnungen eingegangen.

Bundeslandweite Daten zu Gemeinderatswahlen sind wenig aussagekräftig, handelt es sich doch um 2.094 individuelle Wahlen (ohne Wien). Die Größe der Gemeinderäte variiert, steigt jedoch mit der Bevölkerungszahl (siehe dazu Stainer-Hämmerle in diesem Band)⁹. Die Gemeinderatswahlen finden innerhalb eines Bundeslandes zum gleichen Termin statt. Ausnahme können Statutarstädte sein. Das Gemeindegebiet kann – ab einer gewissen Größe (z.B. 500 Wahlberechtigte im Burgenland oder Tirol, 1.000 in Vorarlberg) oder geographischen Ausdehnung – in Sprengel unterteilt werden, die aber für die Mandatsermittlung keine Bedeutung haben. Teilweise ist eine Mindestgröße (z.B. 30 Wahlberechtigte) vorgegeben, um das Wahlgeheimnis zu gewährleisten. Die notwendige Zahl für Kandidaturen schwankt zwischen den Bundesländern: Tirol und

8 Für eine genaue Erklärung der Berechnungsmethode siehe die Anmerkungen bei der folgenden Tabelle.

9 Eine Schwierigkeit in der Ergebnisanalyse ist die nicht immer eindeutige Zuordenbarkeit lokaler Listen zu übergeordneten Parteien. Einige Bundesländer ordnen sie dennoch den Landtagsparteien zu, andere verzichten gänzlich darauf.

Tab. 5 Wahlrecht bei Landtagswahlen

	B	K	NÖ	OÖ	
Wahlberechtigte ¹	250.181	434.121	1.386.356	1.094.074	
Wahlbeteiligung % ¹	74,94	68,63	66,56	81,63	
Mindestprozenthürde	4	5	4	4	
Alternativ Grundmandat	ja	ja	nein	ja	
Wahlkreise ¹	7	4	20	5	
Verteilung Mandate auf Wahlkreise	Staatsbürger*innen mit Hauptwohnsitz im Bundesland/Anzahl Mandate	Staatsbürger*innen mit Hauptwohnsitz im Bundesland/ (Anzahl Mandate + 1)	Staatsbürger*innen mit Hauptwohnsitz im Bundesland/ Anzahl Mandate	Staatsbürger*innen mit Hauptwohnsitz im Bundesland/ Anzahl Mandate	
Mandate pro Wahlkreis	2–7	8–10	1–6	9–14	
Aktives Wahlrecht	16 Jahre, öst. Staatsbürgerschaft, Hauptwohnsitz im Bundesland, nicht vom Wahlrecht ausgeschlossen ³ mit Begründung auch ohne Hauptwohnsitz	16 Jahre, öst. Staatsbürgerschaft, Hauptwohnsitz im Bundesland, nicht vom Wahlrecht ausgeschlossen ³	16 Jahre, öst. Staatsbürgerschaft, Hauptwohnsitz im Bundesland, nicht vom Wahlrecht ausgeschlossen ³	16 Jahre, öst. Staatsbürgerschaft, Hauptwohnsitz im Bundesland, nicht vom Wahlrecht ausgeschlossen ³	
Auslandsösterreicher*innen wahlberechtigt?	nein	nein	auf Antrag, für eine Dauer von 10 Jahren	nein	
Passives Wahlrecht	Wahlberechtigte ab 18, die nicht von der Wählbarkeit ausgeschlossen sind ⁴				
Eintreffen der Briefwahl ⁵	bis zum zweiten Tag vor der Wahl, 14 Uhr	Wahlschluss	bis 6.30 Uhr am Wahltag	Wahlschluss	
Vorzugsstimmen	1 Landesliste, bis zu 3 Wahlkreisliste	Bis zu 3	1 Landesliste, 1 Wahlkreisliste	1 Landesliste, 1 Wahlkreisliste	
Umreihung durch Vorzugsstimmen 1. Ermittlungsverfahren	Zuweisung der Mandate nach Wahlpunkten ⁷ 1 Mandat pro Partei geht an die Person mit den meisten Wahlpunkten, die sonst kein Mandat hat	Wahlpunkte in Höhe von einem Drittel der Wahlzahl im WK ⁸ alle weiteren Mandate nach Listenplatz	Zuweisung der Mandate nach Wahlpunkten ⁹	14% der Parteisumme im WK, mindestens die halbe Wahlzahl im WK alle weiteren Mandate nach Wahlpunkten ¹⁰	
Umreihung durch Vorzugsstimmen 2. Ermittlungsverfahren	4% der Parteisumme	-	4% der gültigen Stimmen	10% der Parteisumme, mindestens die Wahlzahl alle weiteren Mandate nach Wahlpunkten ¹²	

	S	ST	T	V	W
	390.091	955.795	535.112	270.521	1.133.010
	64,96	63,46	65,02	68,44	65,27
	5	-	5	5	5
	ja	ja	ja	ja	ja
	6	4	9	4	18
	Staatsbürger*innen mit Hauptwohnsitz im Bundesland/ Anzahl Mandate	Staatsbürger*innen mit Hauptwohnsitz im Bundesland/ Anzahl Mandate	Staatsbürger*innen mit Hauptwohnsitz im Bundesland/ Anzahl Mandate	Staatsbürger*innen mit Hauptwohnsitz im Bundesland/ Anzahl Mandate	d'Hondt nach Zahl der Staatsbürger*innen mit Hauptwohnsitz im Bundesland
	4–10	8–15	1–9	6–12	3–11
	16 Jahre, öst. Staatsbürgerschaft, Hauptwohnsitz im Bundesland, nicht vom Wahlrecht ausgeschlossen ³	16 Jahre, öst. Staatsbürgerschaft, Hauptwohnsitz im Bundesland, nicht vom Wahlrecht ausgeschlossen ³	16 Jahre, öst. Staatsbürgerschaft, Hauptwohnsitz im Bundesland, nicht vom Wahlrecht ausgeschlossen ³	16 Jahre, öst. Staatsbürgerschaft, Hauptwohnsitz im Bundesland, nicht vom Wahlrecht ausgeschlossen ³	16 Jahre, öst. Staatsbürgerschaft, Hauptwohnsitz im Bundesland, nicht vom Wahlrecht ausgeschlossen ³
	nein	nein	auf Antrag, für eine Dauer von 10 Jahren	auf Antrag, für eine Dauer von 10 Jahren	nein
	Wahlschluss	Wahltag bis 16 Uhr	bis zum zweiten Tag vor der Wahl, 14 Uhr	Wahlschluss	Wahltag bis 17 Uhr
	1	1	1 Landesliste, 1 Wahlkreisliste	Bis zu 5, 2x2 kumulieren	2 Stadtwahlvorschlag, 1 Kreiswahlvorschlag
	Wahlzahl im WK (in der Reihenfolge der Vorzugsstimmen) alle weiteren Mandate nach Listenplatz	Wahlzahl im WK (in der Reihenfolge der Vorzugsstimmen) alle weiteren Mandate nach Listenplatz	30% der Wahlzahl im WK alle weiteren Mandate nach Listenplatz	12% der Partei-summe im WK Alle weiteren Mandate nach Wahlpunkten ¹¹	Wahlzahl im WK (in der Reihenfolge der Vorzugsstimmen)
	-	-	Wahlzahl alle weiteren Mandate nach Listenreihung	-	1,25fache der Wahlzahl alle weiteren Mandate nach Listenreihung

	B	K	NÖ	OÖ	
Wahlzahl erstes Ermittlungsverfahren	Summe aller Parteistimmen, die 4 Prozent erreicht haben/Mandate (aufgerundet)	Gültige Stimmen im Wahlkreis/Mandate (aufgerundet)	Gültige Stimmen im Wahlkreis/ (Mandate + 0,5) (aufgerundet)	Summe aller Parteistimmen, die 4 Prozent oder Grundmandat erreicht haben/Mandate (ohne Dezimalrest)	
Wahlzahl zweites Ermittlungsverfahren	d'Hondt				
Berechnung Restmandate	Reststimmen	Reststimmen	alle Parteistimmen	alle Parteistimmen	
Billigstes Grundmandat ¹	5.249 ⁶	7.972	10.571	13.406	
Billigstes Grundmandat % ¹	14,3	10,0	15,4	7,1	
Teuerstes Grundmandat ¹	5.249 ⁶	8.562	16.811	16.132	
Teuerstes Grundmandat % ¹	46,6	12,5	66,7	11,1	
Unterstützungserklärungen für Kandidatur	fünfmal so viele Unterschriften wie Mandate pro WK (10–35, insgesamt 180)	100 Unterschriften pro WK (400 insgesamt)	50 Unterschriften pro WK (1.000 insgesamt)	80 Unterschriften pro WK (400 insgesamt)	
Alternativ Unterstützung durch Abgeordnete	1	3	3	3	

¹ bezieht sich auf die jeweils letzte Wahl: B 2020, K 2018, NÖ 2018, OÖ 2021, S 2018, ST 2019, T 2022, V 2019, W 2020.

² gerechnet auf das Ergebnis der Landtagswahl 2018

³ unbedingte Freiheitsstrafe von mehr als fünf Jahren oder von mindestens einem Jahr in speziellen Fällen (Landesverrat, NS-Wiederbetätigung, Terrorismus usw.); nicht automatisch.

⁴ unbedingte Freiheitsstrafe von mehr als 6 Monaten oder bedingte Freiheitsstrafe von einem Jahr.

⁵ eine persönliche Abgabe der Wahlkarte ist jeweils bis zum Wahlschluss möglich.

⁶ im Burgenland gibt es eine einheitliche Wahlzahl für alle Wahlkreise.

⁷ Wahlpunkte: Listenpunkte + Vorzugspunkte; Listenpunkte: Listenerste*r erhält pro Parteistimme die doppelte Mandatszahl im WK, die/der Zweite diese Zahl – 1 usw.; Vorzugspunkte: 20 pro Vorzugsstimme.

⁸ Wahlpunkte: 1 Punkt pro Vorzugsstimme.

⁹ Wahlpunkte: Grundpunkte + Vorzugspunkte; Grundpunkte: Listenerste*r erhält pro Parteistimme so viele Grundpunkte, wie die Partei Mandate im Wahlkreis erzielt hat + 1, die/der Zweite auf der Liste diese Zahl – 1 usw.; Vorzugspunkte: 3 * Grundpunkte der*des Listenersten.

S	ST	T	V	W
Gültige Stimmen im Wahlkreis/ Mandate (aufgerundet)	Gültige Stimmen im Wahlkreis/ (Mandate + 1) (aufgerundet)	Gültige Stimmen im Wahlkreis/ (Mandate + 0,5) (aufgerundet)	Gültige Stimmen im Wahlkreis/ (Mandate + 1) (aufgerundet)	Gültige Stimmen im Wahlkreis/(Mandate + 0,5) (aufgerundet)
alle Parteistimmen	Reststimmen	Reststimmen	Reststimmen	Reststimmen
5.657	10.939	6.773	3.852	5.050
10,0	6,3	10,5	7,7	8,3
7.818	12.127	9.390	4.329	7.360
50,0	11,1	66,7	14,3	25,0
100 Unterschriften pro WK (600 insgesamt)	200 Unterschriften pro WK (800 insgesamt)	1% der Wahlzahl des vorangegangenen Wahl pro WK (68–94, 764 insgesamt ²)	100 Unterschriften pro WK (400 insgesamt), falls die Partei noch nicht im Landtag vertreten ist	100 Unterschriften pro Wahlkreis (1.800 insgesamt), falls die Partei noch nicht im Gemeinderat vertreten ist
3	1	1 LT-Abgeordnete*r ersetzt 1/3 der nötigen Unterschriften	-	-

¹⁰ Wahlpunkte: Listenpunkte + Vorzugspunkte; Listenpunkte: Listenerste*r erhält pro Parteistimme doppelt so viele Punkte, wie Mandate im Wahlkreis zu vergeben sind, die/der Zweite auf der Liste diese Anzahl – 1 usw.; Vorzugspunkte: 25 pro Vorzugsstimme.

¹¹ Wahlpunkte: Listenpunkte + Vorzugspunkte; Listenpunkte: Listenerste*r erhält pro Parteistimme so viele Punkte, wie Mandate im Wahlkreis zu vergeben sind, die/der Zweite einen halben Punkt weniger usw.; Vorzugspunkte: 32 Punkte pro Vorzugsstimme.

¹² Wahlpunkte: Listenpunkte + Vorzugspunkte; Listenpunkte: Listenerste*r erhält 28 Punkte pro Parteistimme, die/der Zweite 27 usw.; Vorzugspunkte: 25 pro Vorzugsstimme. Stand: 2022.

Quellen: Nationalratswahlordnung; Europawahlordnung; Landeswahlordnungen/Gemeindewahlordnung.

Salzburg verlangen ein Prozent der Einwohnerzahl, Vorarlberg ein Prozent der Wahlberechtigten, die übrigen Bundesländer staffeln vorgegebene Unterschriftenzahlen nach Gemeindegröße. Kärnten und Vorarlberg erlauben stattdessen auch die Unterschrift von bereits amtierenden Gemeinderät*innen. Eine Sperrklausel gibt es nicht, was kleinere Listen bei steigender Mandatszahl tendenziell begünstigt (Karlhofer/Pallaver 2013, 14).

In sechs Bundesländern gibt es eine Bürgermeister*innendirektwahl, die nach dem Mehrheitswahlrecht abläuft. Gewählt ist, wer eine absolute Mehrheit erreicht. Sollte diese nicht im ersten Wahlgang erzielt werden, folgt eine Stichwahl der Erst- und Zweitplatzierten, die Fristen dafür sind unterschiedlich. Die Bürgermeister*innendirektwahl kann dazu führen, dass die*der gewählte Kandidat*in einer Partei einer anderen parteipolitischen Mehrheit im Gemeinderat gegenübersteht.

Das aktive Wahlrecht haben bei Gemeinderatswahlen auch EU-Bürger*innen ab 16 Jahren, die auch in den Gemeinderat oder zum*zur Bürgermeister*in gewählt werden können. Analog zu den Landtagswahlen ist im Burgenland nicht der Hauptwohnsitz Voraussetzung für die Wahlberechtigung, was in der Vergangenheit zu Diskussionen über die nur unklar geregelte Zuerkennung des Wahlrechts geführt hat.

Jede*r Wähler*in hat bei der Gemeinderatswahl und im Falle einer Bürgermeister*innendirektwahl eine Stimme, dazu kommen wieder unterschiedliche Vorzugsstimmenregelungen. Im Burgenland (insgesamt drei Vorzugsstimmen) und in Vorarlberg (fünf) können je zwei Stimmen analog zur Landtagswahl bei einer Person kumuliert werden. In Niederösterreich ist die Zahl der Vorzugsstimmen nicht limitiert. Das geht Hand in Hand mit der Verwendung nicht amtlicher Stimmzettel: Im Bundesland können diese Stimmzettel, die bereits eine Reihung von Personen enthalten, von Parteien verteilt werden. Sie „stechen“ den amtlichen Stimmzettel bei der Wahl.

Die Umrechnung der Vorzugsstimmen ist ähnlich komplex wie auf Länderebene, Grenzen für die Umreihung reichen von 15 bis 70 Prozent der Parteistimmen oder der Wahlzahl, auch Wahlpunktesysteme gibt es. Für die Mandatsvermittlung gibt es nur eine Runde, die der Methode nach d'Hondt folgt.

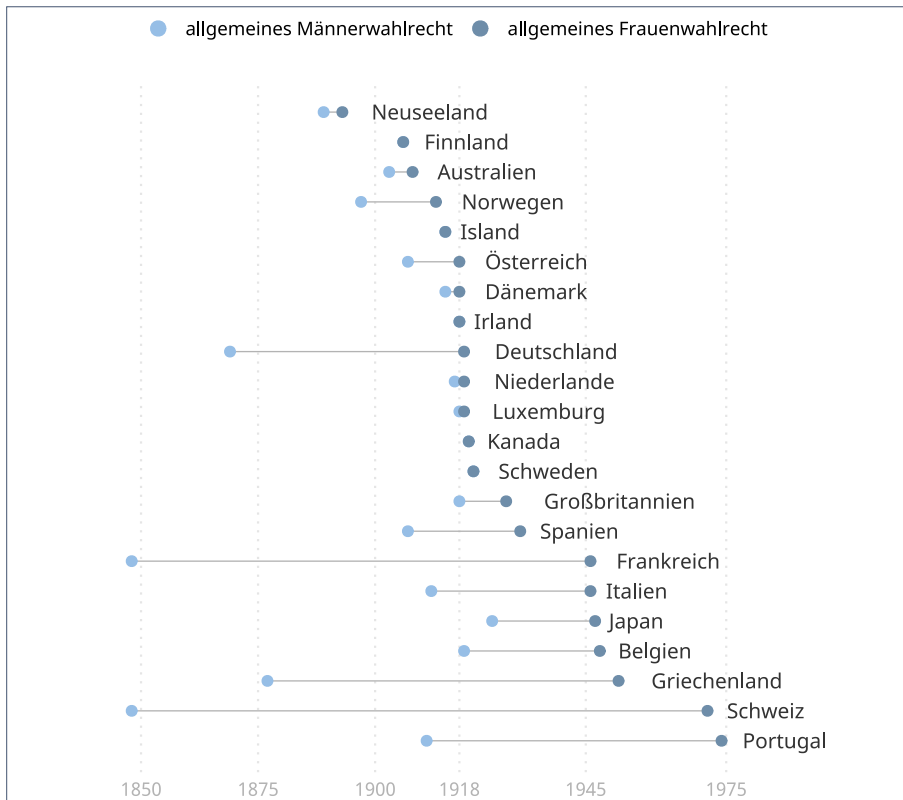
In Tirol können Listen gekoppelt werden, d.h. sie zählen für die Wahl (und die darauffolgende Gemeinderatsperiode) als eine wahlwerbende Gruppe, scheinen aber auf dem Wahlzettel als mehrere Gruppierungen auf, die auf einen klaren Parteibezug verzichten. Die ÖVP Tirol verweist in ihrem Parteistatut darauf, unterschiedliche ÖVP-Listen „tunlichst zu koppeln“, die Partei machte in der Vergangenheit auch am meisten von dieser Möglichkeit Gebrauch (Karlhofer 2013, 136–139).¹⁰

10 § 59/4 Landesparteiorganisationsstatut der Tiroler Volkspartei, https://www.tiroler-vp.at/fileadmin/userdaten/Download_PDF/Landesorganisationsstatut_der_Tiroler_Volkspartei.pdf (23.06.2022).

3. Rahmenbedingungen und geschichtlicher Hintergrund

Die Wahlrechtsentwicklung in Österreich zeigt, dass die Interpretation von „allgemein“ und „gleich“ einem Wandel unterworfen war und ist. Männer erhielten das allgemeine und gleiche Wahlrecht bereits 1907, während es davor an den Stand und das Vermögen (Kurienwahlrecht) gebunden war. Frauen blieben vom Wahlrecht ausgeschlossen. Zudem gab es bei der Mandatsberechnung diskriminierende Unterschiede für deutsch- und nicht-deutschsprachige Parteien, wie viele Stimmen für einen Sitz im Parlament erforderlich waren. Erst seit 1918 – die Monarchie zerfiel mit dem Ende des Ersten Weltkriegs und es begann die Erste Republik – gibt es auch ein allgemeines und gleiches Frauenwahlrecht (siehe Abb. 3).

Abb. 3 Einführung des allgemeinen Männer- und Frauenwahlrechts



Jahr der Einführung des allgemeinen Männer- und Frauenwahlrechts. In Österreich erhielten alle Männer ab 24 Jahren bereits 1896 das Wahlrecht, sofern sie ein Jahr am selben Ort gewohnt hatten. Allerdings bestand nach wie vor eine Ungleichheit in der Stimmengewichtung.

Quelle: Nohlen (2014, 49).

Für die Zweite Republik war es nach den Ereignissen in der Zwischenkriegszeit und im Februar 1934, als es bewaffnete Kämpfe zwischen den Parteien und gegen die den Ständestaat anstrebende Regierung mit hunderten Toten gab, sowie nach der Zeit des nationalsozialistischen Regimes von 1938 bis 1945 naheliegend, dass das Verhältniswahlrecht bevorzugt wurde. Erst in der jüngeren Vergangenheit des 21. Jahrhunderts gab es vermehrt Initiativen für mehrheitsfördernde Wahlrechtsformen.

1945 waren ehemalige Nationalsozialist*innen vom Wahlrecht ausgeschlossen, dies betraf gut eine halbe Million Menschen. 1949 durften sogenannte Minderbelastete („nur“ einfache NSDAP-Mitglieder) wieder wählen, nach 1950 auch wieder sogenannte Belastete.

Das aktive und passive Wahlalter verschoben sich in der zweiten Republik beständig nach unten (während es 1929 und in einigen Bundesländern 1932 – zur Schwächung der Nationalsozialisten gedacht – noch erhöht worden war). 1945 durfte man bei Nationalratswahlen mit 21 Jahren wählen und mit 29 Jahren gewählt werden, 1949 sank das Alter auf 20/26, 1968 auf 19/25 und 1992 auf 18/19 Jahre. Seit 2007 liegt das aktive Wahlalter bei 16, das passive bei 18 Jahren.¹¹

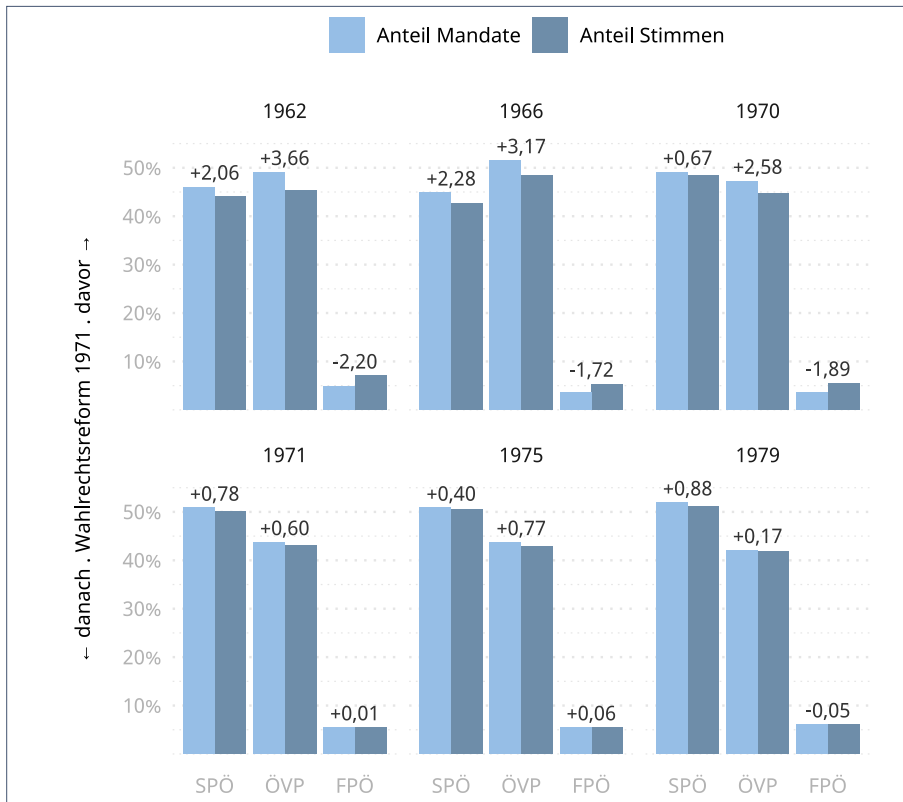
Auf Länderebene galt schon vor 2007 punktuell ein niedrigeres Wahlalter, so etwa im Burgenland, wo ab 2002 16-Jährige bei Gemeinderats- und Bürgermeisterwahlen mitstimmen durften, aber auch in Wien. 2004 gab es analoge Regelungen in der Steiermark und in Salzburg, 2005 im Burgenland eine erste Landtagswahl, bei der das aktive Wahlalter 16 Jahre betrug.

Größere Änderungen am Wahlsystem gab es 1970, 1992 und 2007. 1970 wurde die Verhältnismäßigkeit insofern gestärkt, als der Mandatsanteil nun dem Stimmenanteil stärker entsprach (siehe Abb. 4) und eine für kleinere Parteien gerechtere Umwandlung der Stimmen in Mandate angewandt wurde (Pelinka/Rosenberger 2000, 153). Die Ermittlung der nun 183 Mandate (davor 165) erfolgte auf zwei Ebenen: Im ersten Ermittlungsverfahren wurden die Sitze in neun Wahlkreisen (nicht mehr 25) nach dem Hare'schen System vergeben, im zweiten in zwei Wahlkreisverbänden (nach d'Hondt). Zugangshürde für das zweite Ermittlungsverfahren war ein Mandat im ersten Ermittlungsverfahren (Grundmandat). Erstmals konnten Vorzugsstimmen vergeben werden.

1992 wurde für die Mandatsvergabe eine vorgelagerte regionale Ebene (Regionalwahlkreise, zunächst 43, aktuell 39) eingeführt, das damals geschaffene System ist auch heute noch im Einsatz. Dieser Schritt sollte eine weitere Stärkung der Proportionalität, also der „gerechten“ Verteilung, des Wahlsystems erreichen. Gleichzeitig war es der Versuch, eine direktere Verbindung zwischen Wähler*innen und Gewählten herzustellen (Pelinka/Rosenberger 2000, 154). Dazu dienten einerseits die nun neuen 43 Regionalwahlkreise, in denen starke Kandidat*innen in geographisch vergleichsweise kleinen

¹¹ Siehe demokratiezentrum.org (15.05.2022).

Abb. 4 Stimmen- und Mandatsanteil vor und nach der Wahlrechtsreform 1970



Angaben in Prozent der Parteienteile an den gültigen Stimmen sowie der Parteienteile an den zu vergebenden Mandaten, der Unterschied ist in Prozentpunkten angegeben. Lesebeispiel: Hatte beispielsweise die ÖVP 1970 noch einen um 2,58 Prozentpunkte höheren Mandats- als Stimmenanteil und die FPÖ umgekehrt einen Stimmenüberhang, reduzierten sich diese Unterschiede ab 1971 auf unter einen Prozentpunkt.

Quelle: Bundesministerium für Inneres (2021); eigene Berechnung.

Räumen theoretisch ein Direktmandat erreichen konnten, andererseits die Möglichkeit, durch Vorzugsstimmen die Reihenfolge der Mandatsvergabe auf den Listen zu beeinflussen – dieser Effekt ist allerdings gering geblieben (ebd., 155; siehe oben).

Die jüngste Wahlrechtsreform 2007 brachte neben der angesprochenen Senkung des Wahlalters eine Ausweitung der Briefwahl. Davor war fast ausschließlich die Urnenwahl – also die Stimmabgabe im Wahllokal – vorgesehen. Ausnahmen gab es lediglich für körperlich bzw. gesundheitlich beeinträchtigte Personen, die von „fliegenden Wahlkommissionen“ besucht wurden, sowie für ständig im Ausland lebende Staatsbürger*innen. Zudem wurde die Legislaturperiode von vier auf fünf Jahre verlängert.

Insbesondere die Reformen 1970 und 2007 zeigen, dass die Gestaltung des Wahlrechts auch Ausdruck politischer Interessen ist und nicht losgelöst von den jeweiligen Mehrheitsverhältnissen betrachtet werden kann. Die Reform 1970 war auch das Ergebnis der Stützung der Minderheitsregierung Kreisky durch die FPÖ, die dafür ein Wahlrecht erreichte, das kleinere Parteien nicht mehr so stark benachteiligte wie zuvor. 2007 strebte insbesondere die SPÖ die Senkung des Wahlalters an, die ÖVP hingegen die Ausweitung der Briefwahl.

Nennenswert ist die Initiative Wiens im Jahr 2002, ein Ausländerwahlrecht einzuführen. Auf Ebene des Gemeinderats, der in Wien identisch mit dem Landtag ist, sollten Personen ohne Staatsbürgerschaft das aktive und passive Wahlrecht erhalten, wenn diese fünf Jahre ununterbrochen ihren Hauptwohnsitz in Wien hatten. Die Bundesregierung beeinspruchte die Regelung, der Verfassungsgerichtshof hob das Ausländerwahlrecht 2004 mit Verweis auf die unbedingte Notwendigkeit einer österreichischen Staatsbürgerschaft auf. Das bereits 1989 eingeführte Wahlrecht für Auslandsösterreicher*innen unterstreicht die Dominanz der Staatsbürgerschaft gegenüber dem Wohnsitz als Entscheidungskriterium.

4. Einordnung des österreichischen Falls

Für den Vergleich des österreichischen Wahlrechts mit anderen Staaten wird im Folgenden die Nationalratswahl herangezogen.

Österreich nimmt in Sachen Wahlrecht international nur hinsichtlich des Wahlalters eine Sonderstellung ein. Ein generelles Wahlalter von 16 Jahren findet sich nur in wenigen Staaten (z.B. Malta, Nicaragua, Argentinien oder Brasilien; ACE Electoral Knowledge Network 2022). Das Verhältniswahlrecht ist das meistgenutzte System in Demokratien weltweit, das gilt auch für die Berechnungsmethoden nach Hare und d'Hondt (Bormann/Golder 2013, 364). Die Mindestprozenthürde von vier Prozent ist international gesehen keine besonders hohe, aber auch keine besonders niedrige Grenze (Nohlen 2014, 121).

Im Detail unterscheiden sich Wahlsysteme trotz dieser groben Trends sehr stark voneinander, wie ein beispielhafter Vergleich von Österreich, Deutschland und der Schweiz zeigt. Zwar ist das aktive und passive Wahlrecht (bis auf das Alter) praktisch gleich, auch eine Briefwahl ist möglich (und in der Schweiz sogar die dominante Form der Stimmabgabe).

Die Stimmgebung ist hingegen unterschiedlich: Der Parteistimme und den Vorzugsstimmen in Österreich stehen zwei Stimmen in Deutschland und eine bis 35 Stimmen in der Schweiz gegenüber. Parteien können dort mit mehreren Listen antreten und diese verbinden, die Wähler*innen können diese Listen umordnen, zwei Stimmen auf eine Person konzentrieren (Kumulieren) oder auch Kandidat*innen von unterschiedlichen

Listen unterstützen (Panaschieren). Eine Umreihung der Parteilisten ist in Deutschland hingegen nicht vorgesehen, dafür können in den Wahlkreisen auch Einzelpersonen kandidieren und theoretisch über ein Direktmandat in den Bundestag einziehen.

Tab. 6 Wahlrecht in Österreich, Deutschland und der Schweiz

	Österreich	Deutschland	Schweiz				
Kammer	Nationalrat	Bundestag	Nationalrat	Ständerat			
Legislaturperiode	5	5	4	4			
Wahlsystem	Verhältnisswahl	Personalisierte Verhältniswahl	Verhältnisswahl ²	Mehrheitswahl (außer Jura und Neuenburg)			
Sitze	183	variabel, mindestens 598	200	46 ³			
Wahlkreise	39, 9, 1	299	26 ⁴	26 ⁴			
Aktives Wahlrecht ¹	16 Jahre, Staatsbürgerschaft, nicht ausgeschlossen	18 Jahre, Staatsbürgerschaft, nicht ausgeschlossen					
Wahlrecht Auslandsbürger*innen	ja						
Briefwahl	ja						
Passives Wahlrecht ¹	18 Jahre, Staatsbürgerschaft, nicht ausgeschlossen						
Sperrklausel	4% oder Grundmandat	5% oder Grundmandate in drei Wahlkreisen ⁴	-	-			
Stimmen	1, bis zu drei Vorzugsstimmen	2, Erststimme für Wahlkreiskandidat*in, Zweitstimme für Partei	so viele Stimmen, wie Sitze im Kanton zu vergeben sind (1–35)	so viele Stimmen, wie Sitze im Kanton zu vergeben sind (1–2)			
Ermittlungsverfahren	Hare, d'Hondt	Erststimme: relative Mehrheit Zweitstimme: Sainte-Laguë/Schepers ⁵	Hagenbach-Bischoff ⁶	absolute Mehrheit im ersten, relative Mehrheit im zweiten Wahlgang			
Umreihung der Listen	ja	nein	ja	ja			

¹ Ein Hauptwohnsitz im Land oder eine Mindestaufenthaltsdauer in einer bestimmten Zeitspanne kommt dazu.

² in Kantonen mit nur einem Sitz im Nationalrat gilt die Mehrheitswahl.

³ der Sitz von Appenzell Innerrhoden wird durch die Landsgemeinde schon vor der eigentlichen Wahl gewählt.

⁴ deckungsgleich mit den Kantonen, jeder Kanton muss zumindest einen Sitz erhalten.

⁵ analog zu d'Hondt, allerdings Teilung durch 0,5, 1,5, 2,5 usw. und Auf-/Abrunden je nach Ergebnis.

⁶ gültige Stimmen/(Mandate + 1); Restmandate anhand der höchsten Quotienten (Parteistimmen/(gewonnene Mandate + 1)).

Stand: 2022.

Quellen: Nationalratswahlordnung; Bundeswahlleiter; Parlament Schweiz.

5. Herausforderungen für die Zukunft

Debatten über Wahlrechtsänderungen sind kein österreichisches Spezifikum, sondern finden sich in allen demokratischen Systemen (siehe etwa Debatten über die Abschaffung der Mehrheitswahl in den USA und Großbritannien). Wichtig zu differenzieren ist, ob die Motivation für mögliche Änderungen in einem tatsächlichen Defizit des Wahlsystems (etwa aufgrund geänderter Rahmenbedingungen) liegt oder nur eine gewisse Unzufriedenheit mit den jeweiligen Mehrheitsverhältnissen widerspiegelt.

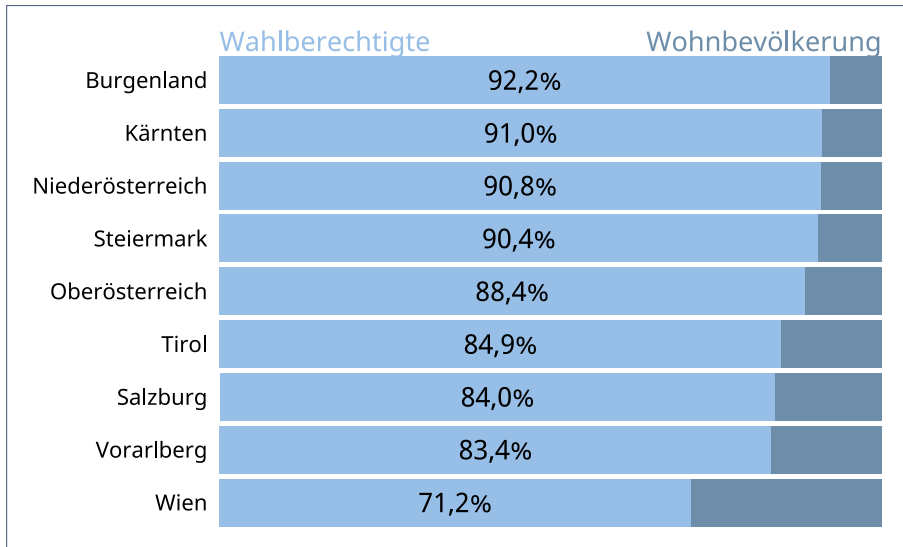
In Österreich gab und gibt es etwa den Befund, dass es nur/zu wenige „realistische“ Regierungsmehrheiten gibt. Nach der langjährigen Festlegung der SPÖ, mit der FPÖ nicht koalieren zu wollen, waren 2017 und 2019 ausschließlich Zweierkoalitionen zwischen ÖVP und SPÖ oder ÖVP und FPÖ möglich (Dreierkoalitionen waren 2019 aufgrund der Abgrenzung der GRÜNEN von der FPÖ ebenso ausgeschlossen wie 2017 aufgrund der Mehrheitsverhältnisse). Dies ist aber kein Effekt des Wahlsystems, sondern eine parteipolitische Entscheidung, die in Zukunft auch wieder geändert werden kann.

Eine große Herausforderung ist eine wachsende Kluft zwischen der wahlberechtigten Bevölkerung und der Wohnbevölkerung. Durch Zuwanderung, aber auch durch die Niederlassungsfreiheit in der EU, gibt es immer mehr Menschen in Österreich, die hier leben und von den Entscheidungen des politischen Systems betroffen sind, dieses aber nicht mitbestimmen können. Besonders groß ist diese Kluft in Wien mit zuletzt rund 30 Prozentpunkten (siehe Abb. 5).

Das Problem wird insofern verschärft, als nicht wahlberechtigte Personen in erster Linie für Parteien nicht „interessant“ sind, da sie bei Wahlen eben keine Stimme abgeben können. Solche Gruppen werden damit automatisch weiter marginalisiert, bis es entweder ein parteipolitisches Kalkül gibt, dass eine Inklusion dieser Gruppe den eigenen Wahlchancen nützen könnte, oder aber einen breiteren politischen/gesellschaftlichen Konsens darüber, dass die Exklusion demokratiepolitisch nicht mehr tragbar ist. Diese Situation zeigt ein grundsätzliches Spannungsverhältnis auf, nämlich jenes, wenn eine Gruppe mit Wahlrecht darüber entscheiden muss, dieses Wahlrecht zu teilen und damit die eigene Bedeutung zu verringern.

Weitere Reformdebatten beziehen sich grundsätzlich auf das Wahlsystem in dem Sinn, dass ein Wechsel vom aktuellen Verhältniswahlrecht hin zu einem stärker mehrheitsfördernden System bis hin zu einem Mehrheitswahlrecht diskutiert wird. Ein Hintergrund dieser Überlegungen ist, dass die im Verhältniswahlrecht angelegte Tendenz zu Koalitionsregierungen zu einer Verwässerung der politischen Positionen von Parteien führt. Vereinfacht ausgedrückt: Keine Partei kann alle Wahlversprechen umsetzen, wenn sie mit einer oder mehreren anderen Parteien koalieren muss (was sich auch in der Forschung bestätigt; Thomson et al. 2017): Neben den damit einhergehenden Kom-

Abb. 5 Unterschied zwischen Wohn- und Wahlbevölkerung pro Bundesland



Angaben in Prozent der Wahlbevölkerung an der Wohnbevölkerung ab 16 Jahren (= 100 %). Der Vergleich ist nicht exakt möglich, da keine Daten zur Wohnbevölkerung am Wahltag und keine Daten zur Wahlbevölkerung zu Jahresbeginn vorliegen. Verglichen werden daher die Wohnbevölkerung zu Jahresbeginn 2020 und die Zahl der Wahlberechtigten bei der Nationalratswahl 2019. Stand: 2022. Quellen: Statistik Austria; Bundesministerium für Inneres.

promissen und Verhandlungen würde damit auch ein effizientes Arbeiten der Regierung erschwert. Demgegenüber könnte ein Mehrheitswahlrecht zu einer absoluten Mehrheit (allenfalls zuzüglich gewisser Regeln zum Schutz kleiner Parteien) einer Partei führen, die dann für die folgende Legislaturperiode ihr Programm umsetzen könnte. Die Verantwortlichkeit wäre ebenfalls klarer geregelt, da eben nur eine (oder zumindest eine dominierende) Partei in der Regierung wäre.

Dem lässt sich entgegenhalten, dass gerade die Notwendigkeit von Kompromissen in einer Koalition zu einem Ausgleich gesellschaftlicher Interessen führt. Zudem führen Mehrheitswahlssysteme nicht zwingend zu absoluten Mehrheiten, wie das Beispiel der Unterhauswahlen in Großbritannien 2010 und 2017 gezeigt hat.

Ein weiterer Aspekt ist die Rolle der Parteien im Wahlsystem: Man kann kritisieren, dass aufgrund des Listenwahlrechts in Österreich der Zugang zu politischen Ämtern von den politischen Parteien kontrolliert wird. Über den Prozess der Listenerstellung entscheiden sie, wer gute oder schlechte Chancen hat, tatsächlich in den Nationalrat oder einen Landtag gewählt zu werden. Das Vorzugsstimmensystem in seiner jetzigen Form stellt vergleichsweise hohe Hürden für einen Eingriff der Wähler*innen auf. Einmal gewählt, verfügen die Abgeordneten zwar über das freie Mandat und sind an keine

Parteilinie o.ä. gebunden, im eigenen Interesse einer Wiederaufstellung durch eben jene Partei besteht aber ein informeller Druck, sich nicht gegen deren Standpunkte zu positionieren. Somit sei der Weg für parteiunabhängige Personen in die Politik praktisch kaum möglich.

Dem lässt sich entgegenhalten, dass Parteien durch diesen Auswahlprozess eine ihrer Hauptfunktionen, nämlich die Rekrutierung politischen Personals, erfüllen. Weiters gewährleisten sie, dass der Erwerb politischer Ämter nicht zu stark von individuellen Ressourcen – konkret Geld und Bekanntheit – abhängt, womit eine breitere Bevölkerungsschicht grundsätzlich die Chance hat, gewählt zu werden.

Literatur

- ACE Electoral Knowledge Network (2022). Voting age, <https://aceproject.org/epic-en/CDTable?view=country&question=VR001> (18.05.2022).
- Bormann, Nils-Christian/Golder, Matt (2013). Democratic Electoral Systems around the world, 1946–2011, *Electoral Studies* 4, 360–369.
- Bundesministerium für Inneres (2019). Nationalratswahl 2019, https://www.bmi.gv.at/412/Nationalratswahlen/Nationalratswahl_2019/start.aspx (18.05.2022).
- Bundesministerium für Inneres (2021). Wahlen, <https://www.bmi.gv.at/412/start.aspx> (18.05.2022).
- Bundesministerium für Inneres (2022). (Rats-)beschluss zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments, https://www.bmi.gv.at/412/Europawahlen/Rats_beschluss_zur_Einfuehrung_allgemeiner_unmittelbarer_Wahlen_der_Abgeordneten_des_Europaeischen_Parlaments.aspx (18.05.2022).
- demokratiezentrum.org (2022). Wahlrechtsentwicklung in Österreich 1848 bis heute, <http://www.demokratiezentrum.org/wissen/timelines/wahlrechtsentwicklung-in-oesterreich-1848-bis-heute.html> (18.05.2022).
- Gallagher, Michael (1991). Proportionality, disproportionality and electoral systems, *Electoral Studies* 10(1), 33–51.
- Karlhofer, Ferdinand (2013). Tirol, in: Ferdinand Karlhofer/Günther Pallaver (Hrsg.): Gemeindegewahlen in Österreich im Bundesländervergleich, Innsbruck, S. 129–145.
- Karlhofer, Ferdinand/Pallaver, Günther (2013). Kommunalwahlen in den Bundesländern. Ein vergleichender Überblick, in: Ferdinand Karlhofer/Günther Pallaver (Hrsg.): Gemeindegewahlen in Österreich im Bundesländervergleich, Innsbruck, S. 9–32.
- Lijphart, Arend (1969). Consociational Democracy, *World Politics* 21(2), 207–225.
- Nohlen, Dieter (2014). Wahlrecht und Parteiensystem, 7. Auflage, Opladen.

- parlament.ch (2022). Nationalratswahlen/Ständeratswahlen. <https://www.parlament.ch/de/%c3%bcber-das-parlament/parlamentsportraet/stellung-der-bundesversammlung/die-kantone-und-die-bundesversammlung> (18.05.2022).
- Pelinka, Anton (2004). Grundzüge der Politikwissenschaft, Wien.
- Pelinka, Anton/Rosenberger, Sieglinde (2000). Österreichische Politik: Grundlagen – Strukturen – Trends, Wien.
- Polsby, Nelson W./Wildavsky, Aaron B./Schier, Steven E./Hopkins, David A. (2019). Presidential Elections. Strategies and Structures of American Politics, Lanham.
- Statistisches Bundesamt (2022). Bundeswahlleiter, <https://www.bundeswahlleiter.de/bundeswahlleiter.html> (18.05.2022).
- Thomson, Robert/Royed, Terry/Naurin, Elin/Artés, Joaquín/Costello, Rory/Ennsner-Jedenastik, Laurenz/Ferguson, Mark/Kostadinova, Petia/Moury, Catherine/Pétry, François/Praprotnik, Katrin (2017). 'The fulfillment of parties' election pledges: A comparative study on the impact of power sharing, American Journal of Political Science 61(3), 527–542.
- wahldatenbank.at (2022). Wahldatenbank Österreich, <https://www.wahldatenbank.at> (18.05.2022).

Übungsfragen

- Welche Vor- und Nachteile haben Mehrheits- und Verhältniswahlrecht aus Ihrer Sicht?
- Was spricht für die Stärkung eines Persönlichkeitswahlrechts in Österreich, was dagegen?
- Welche gesetzlichen und sonstigen Hürden fallen Ihnen ein, die neuen Parteien ein Antreten bei Nationalratswahlen erschweren? Ist es sinnvoll, solche Hürden einzuziehen, oder sollte man sie soweit möglich reduzieren? Warum?
- Grundvoraussetzungen für demokratische Wahlen sind, dass diese allgemein, gleich, geheim und direkt ablaufen. Welche Rolle spielt aus Ihrer Sicht, ob das Wahlrecht möglichst einfach verständlich ist?
- Berechnen Sie das Mandatsergebnis der Nationalratswahl 2019 selbst anhand der Ergebnisdatei des Bundesministeriums für Inneres.
- Was ändert sich an der Mandatsverteilung, wenn Sie die Mindestprozenzhürde streichen?
- Nehmen Sie an, in den 39 Regionalwahlkreisen in Österreich würden mittels Mehrheitswahl je drei Mandate vergeben – wie würde das Ergebnis von 2019 aussehen?
- Basis für die Mandate, die in jedem Regionalwahlkreis vergeben werden, ist derzeit

die Volkszählung 2011. Was ändert sich an der Verteilung, wenn Sie stattdessen eine aktuelle Zahl der Staatsbürger*innen heranziehen?

- Gemeinderatswahlen haben in Österreich überwiegend keine Sperrklausel: De facto gibt es aber aufgrund der Verrechnungsmethode immer eine Art Mindesthürde. Wählen Sie ein beliebiges Gemeindeergebnis aus und berechnen Sie diese (fiktive) Hürde. Wovon hängt deren Höhe ab?

Wahlkampf

Julia Partheymüller / Lena Maria Huber

Zusammenfassung

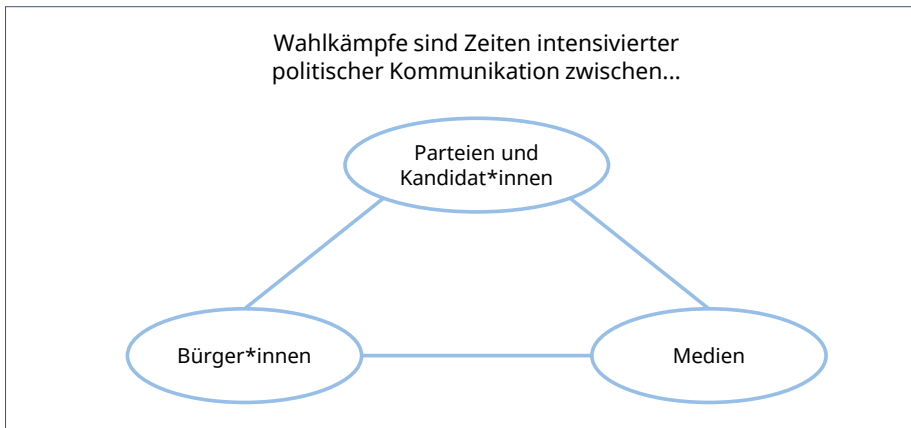
- ✓ Grundsätzlich stärken Wahlkämpfe vorrangig den Einfluss langfristig-bestehender Loyalitäten. Dennoch können bei einem knappen Wahlausgang kurzfristige Effekte entscheidend sein.
- ✓ Wahlkämpfe in Österreich waren zuletzt turbulent und wurden wiederholt von Skandalen und Enthüllungen überschattet.
- ✓ Die Rahmenbedingungen für Wahlkämpfe in Österreich unterscheiden sich von amerikanischen Präsidentschaftswahlen in Hinblick auf das Wahlrecht und die gesetzlichen Regelungen zur Wahlkampffinanzierung.
- ✓ Der Anteil der späten Wahlentscheidung ist in Österreich im internationalen Vergleich bisher eher gering, wodurch die Auswirkungen von Kurzfristfaktoren abgefedert wurden.
- ✓ Die größte Herausforderung stellt die Verbesserung der Qualität des Informationsangebots im Wahlkampf dar. Es besteht zudem Reformbedarf in Hinblick auf die Transparenz von Wahlkampf- und Parteienfinanzierung.

1. Einleitung

Wahlkämpfe sind Zeiten intensiver politischer Kommunikation (Schoen 2005). Die zentralen Akteur*innen der Wahlkampfkommunikation sind (1) die Parteien und Kandidat*innen, (2) die Medien sowie (3) die Bürger*innen (Abb. 1). Die Parteien und Kandidat*innen werben über vielfältige Kommunikationskanäle um die Stimmen der Wahlberechtigten, die Medien berichten verstärkt über die Wahlen und die Bürger*innen suchen vermehrt nach politischen Informationen. Der Startzeitpunkt des Wahlkampfes ist dabei nicht immer präzise auszumachen. Per Konvention wird der Zeitraum von einem Jahr vor der Wahl als der lange Wahlkampf („long campaign“) und die Phase der letzten zwei Monate vor der Wahl als der kurze Wahlkampf („short campaign“) bezeichnet (Miller et al. 1990). Manche Forscher*innen gehen sogar davon aus, dass wir zunehmend einen Wandel hin zu einem permanenten Wahlkampf⁶ erleben (Blumenthal 1982), womit gemeint ist, dass sich die Politik zunehmend dauerhaft im Wahlkampf-Modus befindet. Allerdings bleibt diese These umstritten. Denn obwohl Pub-

lic-Relations-Methoden auch zwischen Wahlen zum Einsatz kommen, verstärken die politischen Akteur*innen ihre werbenden Aktivitäten weiterhin vorwiegend im Zeitraum vor Wahlen. Wir gehen in diesem Kapitel daher davon aus, dass sich trotz eines Trends zum ständigen taktischen Manövrieren Wahlkämpfe weiterhin von denjenigen zwischen Wahlzeiten grundsätzlich abgrenzen lassen, und fokussieren im Folgenden auf den Zeitraum unmittelbar vor der Wahl.

Abb. 1 Das Dreieck der Wahlkampfkommunikation



Quelle: Eigene Darstellung.

In der Vorbereitung auf Wahlen sollen Wahlkämpfe einen Beitrag zur Herstellung von Legitimation in repräsentativen Demokratien leisten und für die Demokratie konstitutive Funktionen erfüllen (Dahl 1989). Insbesondere soll durch den Wettbewerb zwischen den Parteien sowie vielfältige Informationsangebote eine breite Beteiligung und aufgeklärte Meinungsbildung ermöglicht werden. Wahlkämpfe sollen auf die Wahl aufmerksam machen, politisches Interesse wecken, mobilisieren und dazu beitragen, dass sich die Bürger*innen informieren und mit dem personellen und inhaltlichen Angebot der Parteien auseinandersetzen.

Definition

.....
 : Wahlkämpfe sind Zeiten im Vorfeld von Wahlen, in denen sich die politische Kommuni- :
 : kation zwischen Parteien bzw. Kandidat*innen, Medien und Bürger*innen intensiviert. :

Inwiefern die real-existierende Wahlkampf-Praxis diesen normativ-wünschenswerten Zielen gerecht werden kann, ist jedoch strittig. Die frühe Forschung zu Wahlkämpfen des Teams um den österreichisch-amerikanischen Soziologen Paul F. Lazarsfeld

hat gezeigt, dass Wahlkämpfe vor allem politische Grundeinstellungen verstärken und aktivieren (Berelson et al. 1954; Lazarsfeld et al. 1948). Für einen großen Teil der Wähler*innen steht die Wahlentscheidung in der Regel bereits lange vor Beginn des Wahlkampfes aufgrund ihrer politischen Grundeinstellungen fest. Der Wahlkampf bestärkt diese Wähler*innen vor allem darin, wählen zu gehen und bei ihrer präferierten Partei zu bleiben („reinforcement“). Bei Wähler*innen, die sich erst während des Wahlkampfes entscheiden, aktiviert der Wahlkampf zumeist die politischen Prädispositionen, wodurch sie mobilisiert werden und letztlich in der Regel bei jener Partei landen, der sie aufgrund ihrer Grundeinstellungen am nächsten stehen. Ein Meinungswandel („conversion“) ist demgegenüber selten, was zuweilen so gedeutet wurde, dass Wahlkämpfe nur „minimale Effekte“ haben (Finkel 1993). Dieses grundsätzliche Muster der Wahlkampfwirkungen konnte vielfach bestätigt werden. Darüber hinaus ist auch weithin bekannt, dass sich Wahlergebnisse gut anhand von vorlaufenden Indikatoren wie der Wirtschaftslage vorhersagen lassen (Rosenstone 1983). Daher sprechen manche Studien dem Wahlkampf eine geradezu „erleuchtende“ Wirkung zu, demzufolge der Wahlkampf den fundamentalen Bestimmungsgrößen des Wählens zur Geltung ver helfe (Gelman/King 1993).

Dennoch gibt es Hinweise, dass zugleich Defizite bestehen. Wahlkämpfe gelten oft als inhaltsleer, langweilig und oberflächlich. Politische Beobachter*innen sowie auch die Bürger*innen nehmen sie zudem manchmal als unfair, aggressiv oder übermäßig emotionalisiert wahr (siehe Abb. 2 sowie Box Anschauliches). Statt über Sachthemen zu informieren, fokussiert ein großer Teil der Berichterstattung auf Personen und die strategische Meta-Kommunikation, insbesondere Umfragen, was einerseits politischen Zynismus befeuern (De Vreese/Elenbaas 2008), andererseits Signale für kurzfristig strategisches Wählen freisetzen kann (Meffert/Gschwend 2010). Zudem werden Wahlkämpfe zuweilen von politischen Skandalen, Enthüllungen und Fehltritten überschattet, die sich schnell zum alles dominierenden Wahlkampfthema entwickeln und kurzfristige Effekte auf das Wahlverhalten ausüben können (Johnston et al. 2004). In jüngerer Zeit wird vor allem ein möglicher Einfluss von Desinformation und sozialen Medien zunehmend als kritisch erachtet.

Obwohl das Potenzial für kurzfristige Wahlkampfeffekte durch die oben skizzierten langfristigen und mittelfristigen Einflussgrößen begrenzt wird, kann das Ausmaß an kurzfristigen Fluktuationen in der öffentlichen Meinung bei hochkompetitiven Wahlen aufgrund der Knappheit des Wahlausgangs dennoch wahlentscheidend sein. Die zunehmende Lockerung von traditionellen Parteibindungen und die Abschwächung des Einflusses von soziodemographischen Merkmalen, wie zum Beispiel der sozialen Schicht, auf politisches Verhalten hat zu einem stetigen Anstieg des Anteils an Wechselwähler*innen und Spätereisender*innen geführt (Dalton et al. 2002). Die dadurch bedingte Verschärfung des politischen Wettbewerbs verleiht der Phase des Wahlkampfes

und dem Wahlkampfgeschehen ein größeres politisches Gewicht. Daher ist es wichtig, das Informationsumfeld im Wahlkampf zunehmend sehr genau zu beobachten, um beurteilen zu können, inwiefern es für eine aufgeklärte Meinungsbildung geeignet erscheint.

Die Parteien versuchen den Wahlkampf und ihre Kommunikationsstrategien möglichst optimal im Sinne der Stimmenmaximierung zu gestalten. Sie nutzen eine breite Palette an Kommunikationskanälen und setzen sowohl auf direkten Kontakt mit den Bürger*innen wie zum Beispiel mit Hausbesuchen, Informationsständen und öffentlichen Reden, aber auch auf andere Formen der Wahlwerbung, wie zum Beispiel Wahlplakate, Wahlprogramme und Broschüren. Die eingesetzten Wahlwerbemittel haben sich im Laufe der Zeit stark verändert und deren Vielzahl ist heute größer denn je. Besonders die elektronischen Massenmedien sowie die zunehmende Verbreitung von sozialen Medien haben die Wahlkampfführung verändert. Während traditionelle Wahlkämpfe hauptsächlich von einfachen Parteimitgliedern betrieben wurden und sich auf die direkte Kommunikation mit den Wähler*innen vor Ort konzentrierten, hat die Bedeutung der Massenmedien (wie zum Beispiel das Fernsehen) über die Zeit zugenommen. Gleichzeitig hat sich die Wahlkampfführung immer mehr professionalisiert, das heißt, dass die Wahlkampfkommunikation von Parteien sorgfältig geplant und von professionellen Werbeagenturen und PR-Berater*innen betreut wird.

Weil eine gute beziehungsweise schlechte Wahlkampfführung heute in zunehmendem Maß über den Ausgang von Wahlen entscheiden kann, hat das (politik-)wissenschaftliche Interesse an bestimmten Strategien der Parteienkommunikation in den letzten Jahrzehnten stark zugenommen. Insbesondere drei Strategien sind in diesem Zusammenhang zu erwähnen:

1. **Selektive Themenbetonung:** Hier wird der Wettbewerb über die unterschiedlich starke Hervorhebung von Themen geführt (Budge/Farlie 1983). Dabei ist es von besonderer Bedeutung, welcher Partei von der Bevölkerung bei einem bestimmten Thema die größte Kompetenz zugeschrieben wird (hier spricht man auch von Themenführerschaft oder Issue Ownership, Petrocik 1996). Für Parteien und Kandidat*innen ist es vorteilhaft, diese Themen besonders häufig anzusprechen und dafür zu sorgen, dass ihre Themen möglichst prominent in der öffentlichen Diskussion vertreten sind. In Österreich gelten beispielsweise die GRÜNEN als besonders kompetent beim Thema Umweltschutz, die FPÖ wiederum für Zuwanderung. Der ÖVP wird im Bereich Wirtschaftspolitik eine hohe Kompetenz zugeschrieben, während die SPÖ auf dem Gebiet Arbeit und Beschäftigung als besonders fähig betrachtet wird (Aichholzer et al. 2020). Andererseits kommt jedoch keine Partei an Themen vorbei, die für eine große Anzahl an Wähler*innen von Bedeutung sind und in der Öffentlichkeit und den Medien stark diskutiert werden, was den Spielraum zur selektiven Themenbetonung begrenzt.

2. **Negative Campaigning:** Ein weiterer wichtiger Aspekt des Parteienwettbewerbs ist das sogenannte Negative Campaigning. Hier geht es darum, inwiefern die Parteien und Kandidat*innen ihre politischen Konkurrent*innen im Wahlkampf angreifen und versuchen, sie in ein schlechtes Licht zu rücken. Unter Negative Campaigning werden also Kritik am und Angriffe auf den politischen Gegner verstanden, im Gegensatz zum Positive Campaigning, das der eigenen positiven Selbstdarstellung dient (Walter 2014, 43). Negative Campaigning ist ein durchaus umstrittenes Stilmittel der Kampagnenführung, dennoch greifen österreichische Parteien seit den 1980er-Jahren verstärkt darauf zurück. Presseaussendungen, Zeitungsinserate, Wahlplakate, aber auch Fernsehdebatten sind beliebte Kanäle für Angriffe auf den politischen Gegner (Dolezal et al. 2014b). Dabei geht es darum, die Kompetenz und die Glaubwürdigkeit der Mitbewerber*innen in Frage zu stellen und deren Versäumnisse und Fehlleistungen in den Vordergrund zu stellen. Auch Affären und Skandale, die sich beispielsweise mit Korruption und Geldzuwendungen oder auch der Vergangenheit von Politiker*innen beschäftigen, spielen in Wahlkämpfen häufig eine wichtige Rolle. Durch ihre hohe Emotionalität und ihren Neuigkeitswert sind sie besonders geeignet, um eigene Parteianhänger*innen und Wähler*innen gegen andere Parteien zu mobilisieren. Allerdings kann die Verwendung von negativen Kommunikationsstrategien unter Umständen auch eine Reihe von negativen Folgewirkungen haben, wie zum Beispiel ein sinkendes Vertrauen in politische Eliten, eine zunehmende Politikverdrossenheit sowie eine Demobilisierung von Wähler*innen (Ansolahehere/Iyengar 1995).
3. **Personalisierung:** Die Spitzenkandidat*innen verkörpern im Wahlkampf die Programme, Ziele und Schwerpunkte ihrer Parteien und werden so oft selbst zum Gegenstand der Wahlentscheidung. Vor allem für Wechselwähler*innen, aber auch für Parteianhänger*innen ist ein*e populäre*r Spitzenkandidat*in ein wichtiges Kriterium und maßgeblich für den Wahlerfolg einer Partei. Damit zusammen hängt auch das Phänomen der zunehmenden Personalisierung des Wahlkampfes durch Parteien, Medien und Wähler*innen, welche die Rolle und das Image der Spitzenkandidat*innen zu einem wichtigen Faktor im Wahlkampf macht. Das Ausmaß der Personalisierung lässt sich dabei an verschiedenen Aspekten festmachen (Dolezal et al. 2014a): zum einen an der Kommunikation von Parteien, wenn diese ihre Spitzenkandidat*innen in den Mittelpunkt der Wahlkampagne stellen. Deren Präsentation soll so erfolgen, dass wichtige positive Eigenschaften in den Vordergrund gerückt werden, wie Problemlösungskompetenz, Managementfähigkeiten sowie Integrität. Außerdem spricht man von einer Personalisierung der Wahlberichterstattung, wenn die Medien sich vor allem auf die Spitzenkandidat*innen und ihre Persönlichkeit fokussieren und weniger über die politischen Parteien und deren inhaltliche Standpunkte berichten. Darüber hinaus kann Personalisierung auch die Wahrnehmung

und Evaluierung der Kandidierenden durch die Wähler*innen sowie deren Wahlverhalten beeinflussen, wenn diese sich zunehmend am personellen Angebot der Parteien orientieren, anstatt an deren inhaltlichen Programmen.

Da alle Parteien gleichermaßen versuchen, ihre Kommunikationsstrategien optimal zu gestalten, heben sich im allgemeinen Effekte der Wahlkampfkommunikation oft gegenseitig auf (Zaller 1996). Zudem können sie aufgrund ihrer Kurzlebigkeit oft sehr schwer messbar sein (Hill et al. 2013). Dies bedeutet aber nicht, dass eine Partei einseitig auf die Wahlkampfkommunikation verzichten könnte. Am sichtbarsten werden die Wirkungen der Parteienkommunikation nämlich dann, wenn es einer Seite nicht gelingt zu optimieren und eine asymmetrische Kommunikationssituation entsteht (Vavreck 2009). In der Praxis ergibt sich daraus ein kostspieliges Wettrüsten, das sich in der heißen Schlussphase des Wahlkampfs intensiviert und nur teilweise durch die Regelungen zur Wahlkampffinanzierung und Wahlwerbung eingedämmt werden kann.

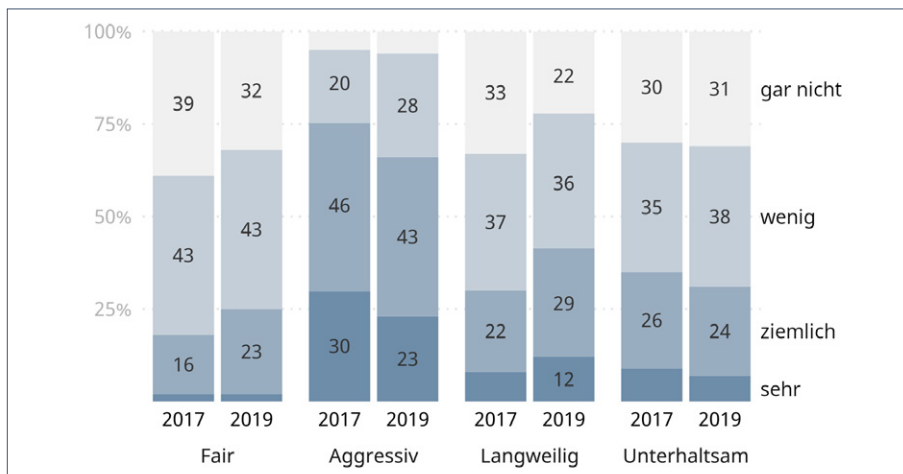
Hinzu können kurzfristige Effekte der Medienberichterstattung treten. Die Forschung zu Agenda-Setting, Priming und Framing hat gezeigt, dass die (notwendigerweise) selektive Betonung von Akteur*innen, Themen oder Argumenten in der Berichterstattung die Wichtigkeit und kognitive Zugänglichkeit von Einstellungen kurzzeitig beeinflussen kann (McCombs 2014; Lecheler/De Vreese 2019). Daher ist die Ausgewogenheit der Medienberichterstattung in Hinblick auf die Menge der Berichterstattung („coverage bias“), die Auswahl der Themen („agenda bias“) und die Tonalität der Berichterstattung („statement/tonality bias“) über die Parteien hinweg besonders wichtig, da sich sonst verzerrende Einflüsse auf die öffentliche Meinung ergeben können (Eberl et al. 2017).

In der Gesamtschau ergibt sich ein gemischtes Bild. Real-existierende Wahlkämpfe können die ihnen aus demokratietheoretisch-normativer Sicht zugeschriebenen Funktionen wohl nicht in Gänze erfüllen. Wahlkämpfe haben vorrangig eine mobilisierende und aktivierende Wirkung. Sie können latente gesellschaftliche Konfliktlinien aktivieren und den Einfluss langfristiger Loyalitäten verstärken, wodurch das Potenzial für manipulative Kampagnenwirkungen begrenzt wird. Allerdings bestehen Zweifel daran, inwiefern das Informationsumfeld im Wahlkampf für eine informierte und aufgeklärte Meinungsbildung förderlich ist. Denn hier dominieren selektive Themenbetonung, Schmutzkübelkampagnen, Skandale, Enthüllungen, Personalisierung, Umfragewerte, Fake News und soziale Medien. Die Kommunikationssituation im Wahlkampf scheint damit insgesamt weit entfernt von der Habermas'schen idealen Sprechsituation, die für einen rationalen Diskurs im Sinne deliberativer Demokratietheorien erforderlich wäre (Habermas 1981). In hoch kompetitiven Wahlen können sich in dieser volatilen Informationsumgebung leicht kurzfristige Stimmungslagen herausbilden, die dann zum „Zünglein an der Waage“ werden können.

2. Gegenwärtige Situation

Schaut man zurück auf die Wahlkämpfe zur Nationalratswahl 2017 und 2019, bestätigen sich einige der genannten Bedenken gegenüber der Qualität des Informationsumfelds in Wahlkämpfen. Abbildung 2 zeigt die Wahrnehmungen der Wahlkämpfe in diesen beiden Wahljahren durch Wahlberechtigten anhand von Daten der Österreichischen Wahlstudie (AUTNES, siehe dazu auch Box Forschungsprojekt). Auffällig ist, dass beide Wahlkämpfe als wenig fair und ziemlich aggressiv wahrgenommen wurden. So gaben beispielsweise im Wahlkampf von 2017 76 Prozent der Befragten an, der Wahlkampf sei sehr oder ziemlich aggressiv gewesen; im Wahlkampf 2019 waren dies rund 65 Prozent. Nur 18 Prozent (2017) bzw. 26 Prozent (2019) empfanden den Wahlkampf als ziemlich oder sehr fair.

Abb. 2 Wahrnehmung der Nationalratswahlen 2017 und 2019



Fragestellung: Wie fanden Sie im Großen und Ganzen den Wahlkampf? War der Wahlkampf ...?

Quelle: AUTNES Online Panel Study (2017–2019).

Angesichts der Ereignisse in diesen Wahlkämpfen erscheinen diese Wahrnehmungen wenig verwunderlich. Denn beide Wahlkämpfe wurden durch Skandale und Enthüllungen überschattet (Hofer/Tóth 2019 & 2017). So stand beispielsweise der Wahlkampf zur Nationalratswahl 2017 im Schatten der Enthüllungen rund um den SPÖ-Politberater Tal Silberstein, der aufgrund des Verdachts der Geldwäsche festgenommen und zudem beschuldigt wurde, über die Social-Media-Plattform *Facebook* eine verdeckte Negativkampagne gegen den ÖVP-Kanzlerkandidaten Sebastian Kurz betrieben zu haben, woraufhin sich die SPÖ von Silberstein distanzierte (Bodlos/Plescia 2018; Berk et al. 2021). Auch zwei Jahre später stand der Nationalratswahlkampf wieder im Schatten

eines Skandals, nachdem die ÖVP-FPÖ-Regierungskoalition zunächst über die Enthüllungen rund um das Ibiza-Video zerbrochen war und in der letzten Woche vor der Wahl der Spesenskandal um den zurückgetretenen Vize-Kanzler und ehemaligen FPÖ-Parteiboss Heinz Christian Strache für weiteres Aufsehen sorgte (Eberl et al. 2020).

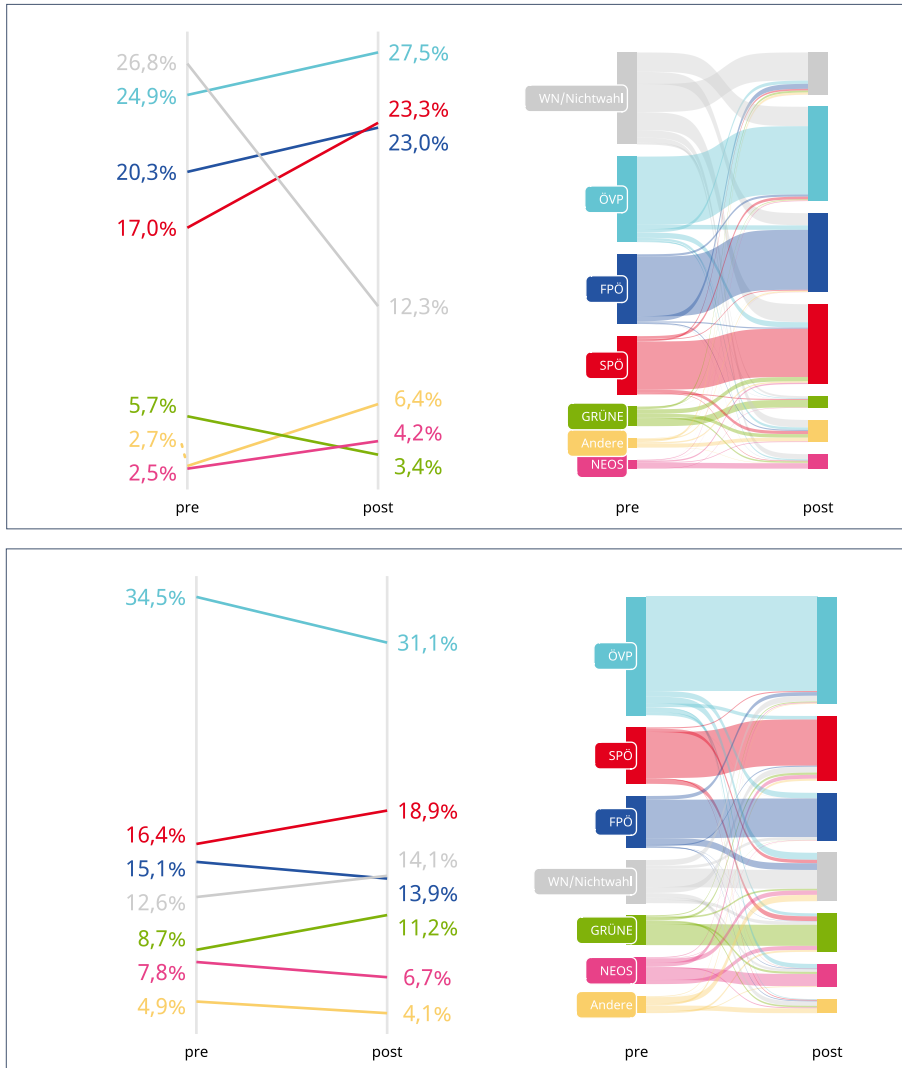
Forschungsprojekt. Austrian National Election Study (AUTNES)

Die österreichische nationale Wahlstudie (AUTNES – Austrian National Election Study) befasst sich mit der umfassenden sozialwissenschaftlichen Analyse der österreichischen Nationalratswahlen. AUTNES untersucht sowohl die „Angebotsseite“ (Parteien und Kandidat*innen), die „Nachfrageseite“ (Wähler*innen) sowie die Medienberichterstattung im Wahlkampf. Die im Rahmen des Projekts erhobenen Daten sind über das Austrian Social Science Data Archive (AUSSDA) verfügbar.

Auch jenseits des medialen Skandalgeschehens wiesen die Parteikampagnen Merkmale auf, die zumindest Fragen aufwerfen, inwiefern die rezenten österreichischen Wahlkämpfe einer aufgeklärten Meinungsbildung zuträglich waren. Zu beobachten war beispielsweise eine überaus starke Personalisierung in der Kommunikationsstrategie der ÖVP, die im Vorfeld der Nationalratswahl 2017 ein Rebranding vollzog und als „Liste Sebastian Kurz – die neue Volkspartei“ antrat (Eberl et al. 2017). Zudem wurde thematisch vor allem das hochgradig polarisierte und emotionalisierte Migrations-thema selektiv betont (Bodlos/Plescia 2018). Gleich mehrere Parteien überschritten die Wahlkampfkosten-Obergrenze von 7 Millionen Euro (ÖVP: ca. 13 Mio., FPÖ: ca. 10,7 Mio., SPÖ: 7,3 Mio.) und mussten in weiterer Folge Strafzahlungen leisten (Der Standard 2018). Auch im Nationalratswahlkampf 2019 war die Kommunikationsstrategie der ÖVP wieder stark kandidatenzentriert ausgerichtet. Darüber hinaus ließen sich bei dieser Wahl auch erstmals Auffälligkeiten bei der *Facebook*-Werbung beobachten, da die Plattform diese Angaben erstmals bereitstellte. So gab beispielsweise die FPÖ in der letzten Woche vor der Wahl 95.000 Euro und somit mehr als alle anderen Parteien zusammengekommen für *Facebook*-Werbung aus (Eberl et al. 2020).

Doch wie veränderten sich die Wählerpräferenzen während dieser Wahlkämpfe? Abbildung 3 zeigt die Wähler*innen-Ströme in den letzten Monaten vor den Nationalratswahlen. Für das Wahljahr 2017 stammt der erste Messzeitpunkt aus dem Juni (pre), beim zweiten Zeitpunkt handelt es sich um die Nachwahlbefragung aus dem Oktober (pos). Für das Wahljahr 2019 stammt die erste Messung aus dem Mai (pre), unmittelbar nach der Europawahl 2019, und beim zweiten Messpunkt handelt es sich um die Daten aus der Nachwahlbefragung, die in Anschluss an die Nationalratswahl 2019 Ende September standfand (pos). Es zeigt sich im Einklang mit den auf Basis der Literatur zu erwartenden Mustern, dass für viele Wähler*innen die Wahlentscheidung

Abb. 3 Veränderungen der Wahlpräferenzen während der Wahlkämpfe zu den Nationalratswahlen 2017 und 2019



Fragestellung (pre-election): Und welcher Partei werden Sie bei der Nationalratswahl am 15. Oktober 2017 bzw. 29. September 2019 voraussichtlich Ihre Stimme geben?

Fragestellung (post-election): Und welche Partei haben Sie bei der Nationalratswahl 2017 bzw. 2019 gewählt?

Quelle: AUTNES Online Panel Study (2017–2019).

schon bereits mehrere Monate vor der Wahl feststand und der Wahlkampf für sie vermutlich vorwiegend eine bestärkende Rolle spielte. Zudem sieht man, insbesondere

für den 2017er-Wahlkampf eine ausgeprägte Mobilisierung und Kristallisation von Wählerpräferenzen: Unentschlossene und mögliche Nichtwähler*innen konnten insbesondere durch die drei größeren Parteien – ÖVP, SPÖ und FPÖ – erreicht werden. Für die ÖVP erhöhte sich der Stimmenanteil (prozentuiert auf alle Wahlberechtigten) dabei insgesamt von rund 25 Prozent in der Vorwahlbefragung auf ca. 27,5 Prozent in der Nachwahlbefragung, für die FPÖ von rund 20 Prozent auf fast 23 Prozent und für die SPÖ von rund 17 Prozent auf etwa 23 Prozent.

Darüber hinaus ist ein komplexes Wirrwarr von Wechselströmen zu erkennen. Auch wenn diese Ströme quantitativ zunächst weniger stark hervorstechen und manche Bewegungen sich gegenseitig aufheben, so lassen sich doch einige dieser Pfade in Verbindung mit Wahlkampfeignissen bringen, die die Kampagnen und die Wahlergebnisse durchaus entscheidend prägten. Ein Beispiel ist die Abwanderung von den GRÜNEN 2017 zur SPÖ, aber auch zu den „anderen“ Parteien, wobei es sich bei Letzterem vorrangig um eine Folge der Gründung einer grünen Splitterpartei LISTE PILZ handelte. Die Folge dieser Dynamik war, dass den GRÜNEN 2017 nicht der Einzug in den Nationalrat gelang, da die Partei knapp die Vierprozenthürde verfehlte. Ein weiteres Beispiel ist die Abwanderung von FPÖ-Wähler*innen im skandalbehafteten 2019er-Wahlkampf in das Lager der Nichtwähler*innen, was in einem deutlichen Stimmenverlust Niederschlag fand. Insgesamt illustrieren diese Beispiele, dass Meinungsänderungen zwar eher selten auftreten, aber selbst diese moderaten Veränderungen einen erheblichen Einfluss auf den Wahlausgang nehmen können (siehe dazu auch Box Anschauliches).

Anschauliches. Wahlkampf-Praxis in Österreich

.....
 • Fragen an den Experten und Politikberater Dr. Thomas Hofer
 • Wie groß ist der Einfluss von Wahlkämpfen und Kampagnen auf die Entscheidungen
 • der Wähler*innen? Welche Rolle spielen langfristige Parteibindungen?
 • Messbar ist der Einfluss nicht. Einzelne Kanäle wie die in Österreich beliebten Plakate sind
 • überschätzt. Aber natürlich macht es einen Unterschied, wie professionell eine Partei an
 • Wahlkämpfe herangeht. Es geht um Platzierung und Inszenierung von Themen und Per-
 • sonen sowie um die Frage, wer eher in die Offensive kommt. Weil die Bedeutung traditio-
 • neller Parteibindungen schwindet und der „Wählermarkt“ volatiler wird, ist der Faktor
 • Kampagnenfähigkeit zentral. Das haben die jüngsten Nationalratswahlen gezeigt.
 • Was ist wichtiger: Inhalte oder Spitzenkandidat*innen? Kommt es zu einer zunehmen-
 • den Personalisierung der Wahlkämpfe?
 • Auch in Österreich kommt zu einer Personalisierung. Inhalte sind zuletzt in den Hinter-
 • grund getreten oder waren Beiwerk zur persönlichen Imageaufladung. Damit einher
 • geht auch eine Fokussierung auf Negative und Dirty Campaigning. Eine völlige Absenz
 • von Inhalt fällt aber irgendwann auf. Die deutlich sichtbare Überinszenierung einzelner
 • Persönlichkeiten eröffnet zudem die Möglichkeit, wieder gegenläufige, scheinbar „fade-
 • re“ Politiker*innen zu forcieren. Ohne Chancen ist inhaltliche Fokussierung also nicht.
 •

Gibt es in Österreich eine Entwicklung hin zum „permanenten Wahlkampf“ (Stichwort: Message Control)?

Auch hier kommt es zu einer Annäherung an professionalisierte Kampagnenmärkte wie jenen der USA. Es ist so, dass Positionierungskämpfe permanent auch während der Legislaturperiode ausgefochten werden, Parteien ständig im Kampagnenmodus sind. Nach Message Control innerhalb des eigenen Apparats strebt jede Partei. Problematisch wird es, wenn jemand versucht, dieses Prinzip auf unabhängige Dritte, etwa Medien, auszudehnen.

Sind Wahlkämpfe eher informativ oder eher manipulativ? Welchen Einfluss haben Agenturen, Spin-Doktoren und die Marketingstrategien von Parteien?

Wiens Ex-Bürgermeister Michael Häupl hatte mit dem Diktum der „fokussierten Unintelligenz“ in Wahlkämpfen nicht unrecht. Jede Partei versucht, ihren „Spin“ durchzubringen und es ist wesentlich, welche Strategien entwickelt werden und wer die dann umsetzt. Dann gibt es aber auch noch die Medien als vierte Macht, die diesen Spin dekuivrieren. Außerdem: Man sollte sich von der Mär verabschieden, Wahlkämpfe wären je vorwiegend informativ gewesen. Das Problem ist eher die überbordende Emotionalisierung in der politischen Kommunikation.

Welche Rolle spielen soziale Medien im Wahlkampf in Hinblick auf Persuasion und Mobilisierung?

Zuerst ist der Begriff „soziale Medien“ schon ein „Spin“: Medien sind nie per se „sozial“ oder „unsozial“, es kommt drauf an, was man daraus macht. Aber klarerweise eröffnet die Möglichkeit der direkten, vom professionell-journalistischen Filter abgekoppelten Konversation mit abgegrenzten Zielgruppen neue Möglichkeiten für Wahlkämpfer*innen. Das geht noch dazu kostengünstiger als früher. Und auch Negativkommunikation bleibt leichter unentdeckt. Zuletzt wurden Wahlkämpfe häufig von Skandalen und Affären überschattet. Welche Auswirkungen ergeben sich für die Unterstützung von Parteien und des demokratischen System insgesamt?

Der Fokus auf das Negative hat potenziell schädliche Auswirkungen auf das Demokratietrauen. Das gilt nicht nur für Affären. Generell ist es so, dass fast unabhängig vom Thema die Angst zur dominierenden Emotion in der politischen Kommunikation zu werden droht. Eine Hinwendung zu einer diskursorientierten Form der politischen Debatte ist so nur schwer möglich.

Welche Herausforderungen sehen Sie für zukünftige Wahlkämpfe? Bräuchte es zusätzliche Regulierungen und Vorschriften, z.B. mit Blick auf die Parteien- und Wahlkampffinanzierung, um einen fairen Wettbewerb sicherzustellen?

In Österreich ist eine strengere und transparentere Form der Parteienfinanzierung überfällig. Allerdings sieht man in anderen Kampagnenwelten, dass sich das Geld trotz Regeln seinen Weg bahnt (siehe US-Super-PACs). Das größte Problem in absehbarer Zukunft wird wohl das immer schwierigere Entlarven von „Fake News“. Zu erwarten ist eine Professionalisierung bei der Manipulation von Bewegt看. Das kann gerade in von kritischen Medien abgekoppelten Kanälen verheerende Wirkung haben.

3. Rahmenbedingungen und geschichtlicher Hintergrund

3.1. Wahlrecht und Wahlkampffinanzierung

Das Wahlrecht und die Regeln zur Wahlkampffinanzierung stellen wichtige Rahmenbedingungen für die Wahlkampfführung dar. So führt etwa das Mehrheitswahlrecht bei den amerikanischen Präsidentschaftswahlen zu einer Teilung des Landes in hochgradig umkämpfte „swing states“ und die wenig kompetitiven „safe states“. Die Wahlwerbung konzentriert sich dabei stark auf die Bundesstaaten, in denen ein knapper Wahlausgang erwartet wird, während andere Landesteile, wo eindeutige Mehrheitsverhältnisse bestehen, nur wenig vom Wahlkampf mitbekommen (Shaw 2006). Zudem sind die amerikanischen Präsidentschaftswahlkämpfe aufgrund des Wahlsystems, das eine direkte Personenwahl vorsieht, stark personalisiert. Die gesetzlichen Regelungen zur Kampagnenfinanzierung, die die finanziellen Zuwendungen zu Parteien begrenzen sollen, werden dabei durch „unabhängige“ Organisationen (sog. Super-PACs), die Geld für die Kandidat*innen sammeln und ihre Wahlkämpfe unterstützen, zum Teil umgangen. Hohe finanzielle Ressourcen kommen zum Einsatz und die Wahlkämpfe werden sehr intensiv geführt.

Die Rahmenbedingungen für Wahlkämpfe in Österreich unterscheiden sich von diesem Modell. Österreich hat ein proportionales Wahlrecht, wodurch eine Regionalisierung des Wahlkampfgeschehens, wie in den Vereinigten Staaten, kaum eine Rolle spielt. Jede Stimme zählt gleich viel, unabhängig davon, in welchem Bundesland sie gewonnen wird. Vorrangig werden Parteilisten gewählt, auf denen die Reihenfolge der Kandidierenden von den Parteien festgelegt wird (siehe dazu Perlot/Filzmaier in diesem Band). Zusätzlich wurde jedoch mit der Wahlrechtsreform von 1992 eine Möglichkeit zur Personalisierung geschaffen: Es wurde ein Vorzugsstimmensystem eingeführt, mit der Einführung von Vorzugsstimmen auf Bundesebene sowie der Absenkung der Mandatshürden in den Regional- und Landeswahlkreisen (Aichholzer et al. 2014). Mithilfe eines Vorzugsstimmenwahlkampfes können Kandidat*innen auf aussichtslosen Listenplätzen den Sprung in das Parlament schaffen. In der Praxis sind die Hürden allerdings zu groß, als dass die Wähler*innen tatsächlich einen Einfluss auf die Parteilisten haben und eine Vorreihung herbeiführen könnten. So gelang es bisher nur zwei Kandidaten bei EU-Parlamentswahlen, auf einem aussichtslosen Listenplatz aufgrund der Anzahl der Vorzugsstimmen vorgereicht zu werden (Josef Cap von der SPÖ und Andreas Mölzer von der FPÖ). Außerdem betreiben viele Spitzenkandidat*innen und andere Kandidat*innen auf sicheren Listenplätzen ebenfalls Vorzugsstimmenwahlkämpfe, um die eigene Person stärker in den Vordergrund zu rücken und sich innerparteilich zu profilieren. Trotz des Vorzugsstimmensystems bleibt daher der Listenplatz das wichtigste Kriterium für die Erringung eines Mandats. Es kann also festgestellt werden,

dass die Kandidat*innen in Österreich stark von ihrer Partei abhängig und daher im Wahlkampf auch kaum als eigenständige Akteur*innen zu betrachten sind (Eder et al. 2015).

Zu den wichtigsten Einnahmequellen für die Wahlkampffinanzierung der österreichischen Parteien zählt die direkte und indirekte staatliche Parteienfinanzierung. Denn neben der direkten Parteienfinanzierung übernimmt der österreichische Staat auch einen Großteil der Kosten, die mit der Abhaltung von Wahlen verbunden sind (Sickinger 2013, 209). Im Nationalrat vertretene Parteien erhalten eine jährliche staatliche Förderung bestehend aus einem Grundbetrag (für Parlamentsklubs) und einem Steigerungsbetrag (je nach Stimmenanteil). Daneben erhalten auch Parteien, die den Einzug in den Nationalrat verpasst, aber mehr als ein Prozent der Stimmen erreicht haben, in Wahljahren eine eigenständige Förderung (Sickinger 2013, 140). Weitere Möglichkeiten für Parteien, um die Wahlkampfkosten zu decken, sind beispielsweise Mitgliedsbeiträge sowie gezielte Sammelaktionen, um Kleinspenden von Mitgliedern zu lukrieren. Hinzu kommen Kostenbeteiligungen von Kandidat*innen auf aussichtsreichen Listenplätzen, welche häufig etwa ein Monatsgehalt ihrer zukünftigen Bezüge betragen (Sickinger 2013, 244). Zusätzlich werden von den Parteien häufig Kredite aufgenommen, wenn beispielsweise das nötige Wahlkampfbudget nicht mit Spendenaktionen oder Rücklagen aus Nicht-Wahljahren gedeckt werden kann oder die Kosten höher ausfallen als ursprünglich erwartet (Sickinger 2013, 110).

Mehrere Gründe sprechen für die Begrenzung der Wahlwerbungskosten: Feste Obergrenzen für Wahlkampfausgaben sind eine wichtige und notwendige Maßnahme, um ein exzessives finanzielles Wettrüsten der Parteien zu unterbinden (Sickinger 2013, 237). Außerdem wird dadurch der Wettbewerbsvorteil von finanzstarken Parteien zumindest ein Stück weit reduziert und auch kleineren Parteien mit eingeschränkten finanziellen Ressourcen ermöglicht, bei Wahlen anzutreten und an Wahlkämpfen zu partizipieren. Jedoch sind die Anreize zur Umgehung solcher Regelungen zur Begrenzung der Wahlkampfkosten aufgrund der hochkompetitiven Wettbewerbssituation enorm, weshalb eine Gefahr zur Verschleierung von Zuwendungen besteht.

Hinsichtlich der Transparenz von Parteien- und Wahlkampffinanzierung stellt die Einwerbung von Parteispenden eines der größten Probleme dar. Insbesondere in Wahlkampfzeiten zeigen sich Unternehmen und wohlhabende Individuen mitunter äußerst großzügig. Darunter fallen neben direkten Zahlungen auch indirekte Zuwendungen, wie zum Beispiel Inserate in Parteipublikationen, Kostenübernahmen oder auch Sachspenden (Sickinger 2013, 83). Die Bestimmungen im Parteiengesetz 2012 (PartG 2012) sehen vor, dass Spenden, Sponsorings und Inserate ab einer bestimmten Höhe unverzüglich offengelegt werden müssen. Die Annahme von Spenden von Parlamentsklubs oder Landtagsklubs, Parteiakademien sowie (teil-)staatlicher Unternehmen und öffentlich-rechtlicher Körperschaften ist verboten. Im PartG 2012 wur-

de außerdem erstmals eine Obergrenze für Wahlkampfkosten in Österreich gesetzlich verankert, die für alle wahlwerbenden Parteien rechtsverbindlich gilt. Konkret wurde festgelegt, dass Parteien im Zeitraum zwischen dem Stichtag (welcher 82 Tage vor dem Wahltermin liegen muss) und dem Wahltag nicht mehr als 7 Millionen Euro für Wahlwerbeausgaben aufwenden dürfen (Sickinger 2013, 235). Dazu zählen unter anderem Ausgaben für Plakate, Inserate und Werbeeinschaltungen, Werbe-, PR- und Kommunikationsagenturen sowie Online-Werbung. Ausgenommen hiervon sind jedoch Ausgaben einzelner Kandidat*innen für auf die eigene Person zugeschnittene Wahlwerbung bis zu einer Summe von 15.000 Euro (Sickinger 2013, 235). Überschreitungen dieser Obergrenzen werden mit Geldbußen sanktioniert. Im Zuge des Ibiza-Skandals offenbarte sich allerdings ein rechtliches „Schlupfloch“, wie diese Regelungen umgangen werden können: So können scheinbar unabhängige Vereine von Parteien als Umgehungskonstruktion genutzt werden, um Zuwendungen von Spender*innen verdeckt anzunehmen. Es besteht Klärungsbedarf, wie zukünftig mit parteinahen Vereinen umgegangen werden sollte.

3.2 Phasen der politischen Kommunikation im Wahlkampf

Die historische Entwicklung von Wahlkämpfen wird allgemein in drei Phasen der politischen Kommunikation unterteilt (Blumler/Kavanagh 1999). Demnach wird die **Phase bis 1960 als vormoderner Wahlkampf** bezeichnet, der in Österreich von einem parteiendominierten Kommunikationssystem geprägt war (Plasser/Ullrich 2004). Während dieser Phase waren Wahlkämpfe und politische Kommunikation hauptsächlich auf Parteiorganisationen und die Parteipresse fokussiert. Auch der persönliche Kontakt mit den Wähler*innen auf Wahlveranstaltungen und Kundgebungen spielte im Wahlkampf eine zentrale Rolle. Aufgrund starker Parteibindungen der Wähler*innen war das Wahlverhalten relativ stabil. Parteien konzentrierten sich deshalb im Wahlkampf vorrangig darauf, die eigenen Wähler*innen zu mobilisieren.

Die **Phase des modernen Wahlkampfs ab Mitte der 1960er-Jahre** ist durch die steigende Professionalisierung der Wahlkampforganisation charakterisiert, verbunden mit einer zunehmenden Bedeutung von externen Beratern und Meinungsumfragen (Norris 2000). Die Verbreitung des Fernsehens als dominantes Medium führte auch zum Trend der Personalisierung, weil dadurch die Spitzenkandidat*innen in den Vordergrund der Kampagne gerückt wurden. Parteizeitungen wurden durch unabhängige Tageszeitungen (wie die *Neue Kronen Zeitung* und *Der Standard*) ersetzt und dies führte dazu, dass Parteien stärker gezwungen sind sich einer kommerziellen Medienlogik zu unterwerfen. Durch die Aufweichung von traditionellen Konfliktlinien und damit verbundenen Parteibindungen wurde das Wahlverhalten volatiler.

Ab den 1990er-Jahren wird von einer **postmodernen Phase des Wahlkampfes** gesprochen. Diese ist von einer multimedialen Angebotsvielfalt an Informationskanälen und Programmen gekennzeichnet (Plasser/Ullrich 2004). Dazu zählt zum einen die Verbreitung des Kabel- und Satellitenfernsehens verbunden mit sinkenden Marktanteilen des ORF, aber auch die steigende Zahl an Internetnutzer*innen in Österreich. Während dieser Phase kam es zur steigenden Fragmentierung der politischen Kommunikation, die eine zielgruppenorientierte Kommunikation von politischen Botschaften ermöglicht (Norris 2000). Parteien greifen für die Planung ihrer Kampagnen in noch stärkerem Maße auf Umfragen, Fokusgruppen und PR-Berater*innen zurück. Auf Seite der Wähler*innen nimmt die Zahl der Parteimitglieder und Personen mit starker Parteiidentifikation weiter ab, während der Anteil an Wechselwähler*innen zunimmt. Entsprechend rücken kurzfristige Entscheidungsfaktoren wie die Einstellungen der Wähler*innen gegenüber Themen und Kandidat*innen stärker in den Vordergrund.

Zusätzlich zu den oben beschriebenen drei Phasen der Wahlkampfkommunikation wird in der neueren Literatur ein „**fourth age of political communication**“ identifiziert (Blumler 2013; Magin et al. 2017). Durch die extreme Zunahme an Programmkanälen sowie On-Demand Plattformen und Streamingdiensten ist es zunehmend schwerer für Parteien, die Wähler*innen zu erreichen. Deswegen werden auch in Österreich in zunehmendem Maße Social-Media-Plattformen (wie *Facebook* oder *Instagram*) genutzt, die es den Parteien ermöglichen, die Wähler*innen direkt anzusprechen. Mithilfe sozialer Medien können Parteien außerdem ihre Inhalte und Botschaften gezielt an bestimmte Zielgruppen verbreiten, zum Beispiel basierend auf dem Geschlecht, Alter oder Wohnort der Wähler*innen.

4. Einordnung des österreichischen Falls

4.1 Fluidität von Wählermärkten im Vergleich

Im Vergleich mit anderen entwickelten Demokratien folgt Österreich allgemein den internationalen Langfristrends hin zu einer zunehmenden Entkoppelung von Wähler*innen und Parteien, einer zunehmenden Fragmentierung des Parteiensystems und einer zunehmend professionalisierten Wahlkampfplanung. International ist beispielsweise zu beobachten, dass der Trend zu späten Wahlentscheidungen, die erst im Wahlkampf getroffen werden, zugenommen hat (Dalton et. al. 2002), und ein beträchtlicher Anteil von Wähler*innen sich erst in den letzten Wochen und Tagen vor der Wahl entscheiden.

Tab. 1 Anteil der Späterscheider*innen in ausgewählten entwickelten Demokratien

Land	Wahltermin	% Späterscheider*innen	Wahlstudie (Datenquelle)
Österreich	29.09.2019	31,7	AUTNES (Aichholzer et al. 2020)
Großbritannien	06.05.2010	37,3	BES (Whiteley/Sanders 2014)
Australien	18.05.2019	46,5	AES (McAllister et al. 2019)
Deutschland	26.09.2021	50,6	GLS (Roßteutscher et al. 2021)
Kanada	19.10.2015	58,8	CES (Fournier et al. 2015)
Schweiz	20.10.2019	62,2	SELECTS (Bernhard et al. 2020)
Niederlande	17.03.2021	62,6	DEPS (Jacobs et al. 2022)

Es wurde zur Berechnung die jeweils letzte verfügbare Studie verwendet, die die relevante Frage nach dem Zeitpunkt der Wahlentscheidung enthielt. Die Antwortkategorien variieren etwas über die Länder weg. Als Späterscheider*innen wurden nach Möglichkeit jeweils die Befragten zusammengefasst, die sich erst in den letzten zwei Monaten vor der Wahl entschieden.

Tabelle 1 zeigt den Anteil der „späten Wahlentscheidungen“ für Österreich im Vergleich zu anderen Ländern. Demnach ist die Entwicklung hin zur späten Wahlentscheidung in Österreich bislang noch nicht ganz so weit vorangeschritten wie in den anderen Ländern: 31,7 Prozent der Befragten gaben für die Nationalratswahl 2019 an, sich erst in den letzten Wochen vor der Wahl festgelegt zu haben. Das ist bereits ein beträchtlicher Anteil, jedoch liegen in den Vergleichsländern die Anteile noch höher, teilweise sogar fast doppelt so hoch, wie zum Beispiel in der Schweiz und den Niederlanden. In diesen Ländern entschieden sich bei den letzten Wahlen fast zwei Drittel der Wähler*innen erst in der Wahlkampfphase. Österreich weist also insgesamt noch eine hohe Stabilität in den Wahlpräferenzen auf. Es ist aber angesichts der übergreifenden langfristigen Entwicklungen zu erwarten, dass auch in Österreich die Fluidität des Wählermarkts und somit die Wichtigkeit der Wahlkampfkommunikation noch weiter zunehmen werden.

4.2 Instrumente der Wahlkampfkommunikation

Um im Wahlkampf möglichst viele Wähler*innen mit unterschiedlichen Interessen und Meinungen zu überzeugen und zu mobilisieren, bedarf es verschiedener Kommunikationsinstrumente. Einerseits wenden sich die Parteien dabei direkt an die Wähler*innen, etwa mit Wahlplakaten, Inseraten in Printmedien, Flugblättern oder Wahlkampfauftritten von (Spitzen-)Kandidat*innen. Andererseits erreichen die Parteien die Wahlberechtigten aber auch indirekt, beispielsweise über Presseaussendungen, deren Inhalte dann von den Medien aufgegriffen und verbreitet werden. Entsprechend unterscheidet man in der Wahlkampfkommunikation von politischen Akteur*innen zwischen Paid Media (bezahlte Formen der politischen Kommunikation) und Free Media (kostenlose

Kommunikationsformen) (Schoen 2005). Ein Vorteil von bezahlter Werbung ist, dass sie vollständige Kontrolle über die Inhalte erlaubt. Kostenlose Formen der politischen Kommunikation, wie die Berichterstattung in den Medien, erlauben den politischen Akteur*innen dagegen nur einen geringeren Einfluss auf die vermittelten Inhalte.

Eine ganz zentrale Rolle für die Parteienkommunikation im Wahlkampf spielen die Wahlprogramme: Die Planung der Wahlkampfstrategie beginnt bei den Parteien meist mit der Festlegung der Kernthemen der Kampagne, das heißt jenen Themen, auf die sie sich während des Wahlkampfes fokussieren möchten. Auf dieser Basis an Themen wird dann das Wahlprogramm entwickelt (Dolezal et al. 2012). An diesem Prozess sind verschiedene Akteur*innen innerhalb der Parteien beteiligt, wie zum Beispiel der Parlamentsklub, die Minister*innenbüros und der Parteivorstand, die wesentlich zur Entstehung des Wahlprogramms beitragen. Nach der Finalisierung wird das Wahlprogramm dann meist von der Parteispitze verabschiedet und gewöhnlich vier bis acht Wochen vor der Wahl der Öffentlichkeit vorgestellt (Dolezal et al. 2012). Dieses enthält Vorschläge und thematische Schwerpunkte für die nächste Gesetzgebungsperiode.

Die Wahlprogramme bilden eine wesentliche Grundlage für die inhaltliche Ausrichtung des Wahlkampfes. Obwohl sie selbst nur von wenigen Wähler*innen gelesen werden, erfüllen sie für Parteien dennoch wichtige Funktionen: Wahlprogramme dienen der innerparteilichen Befriedung von Konflikten und die durch sie erzeugte parteiinterne Einigung ist eine wichtige Voraussetzung für einen erfolgreichen Wahlkampf. Außerdem dienen sie als Ausgangspunkt für Kampagnenmaterialien sowie als Grundlage für die Kandidat*innen für Diskussionen mit ihrer potenziellen Wählerschaft (Eder et al. 2017). Darüber hinaus richten sie sich an die Medien und werden dort oft ausführlich diskutiert (Dolezal et al. 2012). Auch nach der Wahl dienen Wahlprogramme als Basis für Koalitionsverhandlungen beziehungsweise parlamentarisches Handeln in der Opposition.

In Österreich ist im Vergleich zu anderen Staaten außerdem die Wahlwerbung mit Plakaten nach wie vor sehr verbreitet (Bodlos/Plescica 2018). Bis zu 40 Prozent des Wahlkampfbudgets werden von den Parteien dafür aufgewendet, dafür ist die Reichweite von Wahlplakaten auch entsprechend hoch (Hayek 2012). Auch wenn sie die Wahlentscheidung der Bürger*innen kaum beeinflussen, sprechen dennoch verschiedene Gründe für die Verwendung von Plakaten: Erstens werden Wahlplakate von vielen Menschen wahrgenommen und können so zur Informationsvermittlung über Themenschwerpunkte und Kandidat*innen betragen. Zweitens signalisieren Wahlplakate durch ihre massive Präsenz im öffentlichen Raum, dass sich der Wahlkampf in der „heißen“ Phase befindet. Dadurch können sie auch politisch weniger interessierte Menschen zur Wahlteilnahme mobilisieren. Drittens ziehen Wahlplakate meist die Aufmerksamkeit der Medien auf sich und werden in der Berichterstattung aufgegriffen.

TV-Werbung spielt hingegen in österreichischen Wahlkämpfen nur eine untergeordnete Rolle, da die Ausstrahlung von parteipolitischen Werbespots im öffentlich-recht-

lichen Rundfunk gesetzlich verboten ist. Fernsehwerbung der politischen Parteien blieb damit lange Zeit auf die österreichischen Privatsender sowie auf die Werbefenster der ausländischen Fernsehsender beschränkt (Lederer 2010). Im internationalen Vergleich sind diese Zugangsbeschränkungen als sehr restriktiv einzustufen, da viele andere Länder den Parteien kostenlose Sendezeit im öffentlich-rechtlichen Rundfunk zur Verfügung stellen oder zumindest bezahlte Werbung ermöglichen (Holtz-Bacha/Kaid 2006). Die Relevanz von Video-Formaten zu Wahlkampfzwecken hat sich erst in den letzten Jahren mit zunehmendem „Online Campaigning“ und Möglichkeiten der direkten Ansprache von Wähler*innen auf eigenen Internet-Plattformen und Social-Media-Kanälen geändert und für die österreichischen Parteien an Attraktivität gewonnen.

Fernsehdebatten und TV-Konfrontationen bilden aber einen wichtigen Teil des Wahlkampfs und erregen große Aufmerksamkeit, sowohl bei Wähler*innen als auch Journalist*innen (Plasser/Lengauer 2010). Das Format bietet Politiker*innen die Möglichkeit, Themen und Inhalte mit der eigenen Person zu assoziieren und dient dazu, die eigene Anhänger*innenschaft zu mobilisieren und gegebenenfalls unentschlossene Wähler*innen anzusprechen. Diese Diskussionen, zu denen üblicherweise alle Spitzenkandidat*innen der im Parlament vertretenen Parteien entweder gleichzeitig oder paarweise im Duell-Format eingeladen werden, werden nach wie vor durch den öffentlich-rechtlichen *ORF* dominiert. Darüber hinaus veranstalten aber auch private Fernsehsender ähnliche Debatten und Diskussionsformate (Eberl et al. 2020). Insbesondere durch die österreichische Besonderheit, alle im Mehrparteienkontext logisch möglichen paarweisen Debatten abzuhalten, ergibt sich dabei, dass während des Wahlkampfs fast kein Tag ohne TV-Diskussion bis zur Wahl vergeht.

Spätestens ab dem Wahlkampf für die Nationalratswahl 2013 hat die Bedeutung des Internets für die österreichischen wahlwerbenden Parteien aber auch ihre Aktivitäten im Web und auf sozialen Medien stark zugenommen (Dolezal/Zeglovits 2014). Für die Parteien sind soziale Netzwerke besonders wichtig, um sich im Wahlkampf direkt an die Öffentlichkeit zu wenden und vor allem jüngere Zielgruppen anzusprechen und zu informieren. *Facebook*, *Twitter*, *Youtube*, *Instagram* und *WhatsApp* gehören hier zu den wichtigsten Plattformen für die Parteien. Ein Vorteil der Nutzung von Onlinemedien im Wahlkampf liegt darin, dass politische Akteur*innen ihre Botschaften und Informationen ohne die Filterwirkung traditioneller Massenmedien an die Wähler*innen verbreiten können.

5. Herausforderungen für die Zukunft

In Hinblick auf die elektorale Integrität (Norris 2013) verorten sowohl die Wahlberechtigten als auch politische Beobachter*innen die größten Probleme von Wahlen in Ös-

terreich im Bereich des Informationsumfelds für die Meinungsbildung (Partheymüller et al. 2022). Insbesondere die Medienberichterstattung, mögliche Verzerrungen durch soziale Medien und der Einfluss aus dem Ausland werden als problematisch erachtet. Dies deckt sich auch mit wissenschaftlichen Analysen, die die Qualität des Informationsangebots in Wahlkämpfen untersucht haben. Ein problematischer Trend ist beispielsweise, dass sich der Wahlkampf und auch die Berichterstattung in den Medien häufig auf den politischen Wettbewerb an sich beziehen und nur ein immer kleinerer Teil sich tatsächlich mit politischen Inhalten beschäftigt. Durch eine stärkere Orientierung an der Medienlogik im Kampf um Aufmerksamkeit rückt die Inszenierung des politischen Wettstreits in den Vordergrund, während die Diskussion von inhaltlichen Standpunkten und sachpolitischen Fragen vernachlässigt wird (Lengauer et al. 2004). Obwohl politische Auseinandersetzung und politische Inhalte keinen Widerspruch an sich darstellen, wird diese Entwicklung dann problematisch, wenn Parteitaktik und die mediale Berichterstattung nur noch dem „Game Schema“ der Politikdarstellung folgen und kein Platz mehr bleibt für die Bearbeitung inhaltlicher Probleme. Das wiederum kann schwerwiegende Folgen für politische Repräsentation, Legitimation und Vertrauen in das politische System haben.

Eine weitere kritische Entwicklung ist die Möglichkeit, personalisierte Werbung in sozialen Netzwerken nur an eine genau definierte, themenspezifische Zielgruppe auszuspielen. Mithilfe von „Microtargeting“ ist es also möglich, bestimmte politische Botschaften nur bestimmten Gruppen an Wähler*innen anzeigen zu lassen. Diese Methode lässt sich nicht nur zur Mobilisierung potenzieller Wähler*innen einsetzen, sondern auch zur Demobilisierung vermeintlicher Unterstützer*innen von anderen Parteien. Problematisch ist, dass sich diese Form der politischen Werbung der Kontrolle der Öffentlichkeit und der Medien weitgehend entzieht, da nur sehr schwer nachvollziehbar ist, wer welche Werbeanzeige aufgrund bestimmter Merkmale (wie zum Beispiel Wohnort, Geschlecht, Alter oder Einkommen) zu sehen bekommt. Diese zunehmende Fragmentierung der politischen Öffentlichkeit in eine Vielzahl von Teilöffentlichkeiten ist eine große Herausforderung für die Qualität und Standards von massenmedialer Politikvermittlung. Im Hinblick auf die Informationsfunktion von Wahlkämpfen ist in diesem Zusammenhang außerdem die zunehmende Verbreitung von Desinformation und Falschmeldungen (Fake News) in sozialen Medien eine besorgniserregende Entwicklung.

Weitere Herausforderung bestehen zudem in der Regulierung der Wahlkampf- und Parteienfinanzierung (vgl. Box Anschauliches). Zwar wurden Probleme in diesem Zusammenhang durch Skandale bekannt und durch gerichtliche Prozesse post-hoc untersucht. Damit aber faire Wettbewerbsbedingungen für den Wahlkampf bestehen, wäre es erforderlich sicherzustellen, dass klare Spielregeln definiert werden und für Transparenz bereits im Vorfeld von Wahlen gesorgt wird. Insbesondere wäre auch dafür zu sorgen,

dass bekannt gewordene Probleme in Zusammenhang mit Umgehungskonstruktionen systematisch aufgedeckt und geregelt werden. Hier braucht es eine kritische Öffentlichkeit, die entsprechende Reformen einfordert.

Literatur

- Aichholzer, Julian/Kritzinger, Sylvia/Jenny, Marcelo/Müller, Wolfgang C./Schönbach, Klaus/Vonbun, Ramona (2014). Kapitel 1: Die Ausgangslage, in: Sylvia Kritzinger et al. (Hrsg.): Die Nationalratswahl 2013. Wie Parteien, Medien und Wählerschaft zusammenwirken, Wien, S. 9–38.
- Aichholzer, Julian/Partheymüller, Julia/Wagner, Markus/Kritzinger, Sylvia/Plescia, Carolina/Eberl, Jakob-Moritz/Meyer, Thomas M./Berk, Nicolai/Büttner, Nico/Boomgaarden, Hajo/Müller, Wolfgang C. (2020). AUTNES Online Panel Study 2017–2019 [dataset], Wien: AUSSDA Dataverse, doi:10.11587/QDETRI.
- Ansolahehere, Stephen/Iyengar, Shanto (1995). *Going Negative. How Political Advertisements Shrink and Polarize the Electorate*, New York.
- Berk, Nicolai/Eberl, Jakob-Moritz/Partheymüller, Julia (2021). Die Nationalratswahl 2017 unter besonderer Berücksichtigung der Silberstein-Affäre, in: Bernhard Weißels/Harald Schoen (Hrsg.): *Wahlen und Wähler*, Wiesbaden, S. 503–520.
- Bernhard, Laurent/Lauener, Lukas/Scaperrotta, Laura/Tresch, Anke (2020). *Selects 2019 Post-Election Survey* [dataset], FORS – Swiss Centre of Expertise in the Social Sciences, doi:10.23662/FORS-DS-1179-1.
- Blumenthal, Sidney (1982). *The permanent campaign*, New York.
- Blumler, Jay G. (2016). The fourth age of political communication, *Politiques De Communication* 6(1), 19–30.
- Blumler, Jay G./Kavanagh, Dennis (1999). The Third Age of Political Communication: Influences and Features, *Political Communication* 16(3), 209–230.
- Bodlos, Anita/Plescia, Carolina (2018). The 2017 Austrian snap election. A shift rightward, *West European Politics* 41(6), 1354–1363.
- Dalton, Russell J./McAllister, Ian/Wattenberg, Martin P. (2002). The Consequences of Partisan Dealignment, in: Russell J. Dalton/Martin P. Wattenberg (Hrsg.): *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, S. 37–63.
- Dahl, Robert A. (1989). *Democracy and Its Critics*, New Haven.
- Der Standard (2018). ÖVP gab für Wahlkampf 2017 fast doppelt so viel aus wie erlaubt, <https://www.derstandard.at/story/2000090293391/oevp-und-fpoe-sprengten-kostenrahmen-bei-nationalratswahl-deutlich> (23.05.2022).
- Dolezal, Martin/Ennser-Jedenastik, Laurenz/Müller, Wolfgang C./Winkler, Anna K. (2012). The life cycle of party manifestos. The Austrian case, *West European Politics* 35(4), 869–895.

- Dolezal, Martin/Zeglovits, Eva (2014). Almost an Earthquake. The Austrian Parliamentary Election of 2013, *West European Politics* 37(3), 644–652.
- Dolezal, Martin/Eberl, Jakob-Moritz/Jacobi, Carina/Zeglovits, Eva (2014). Die Rolle der Spitzenkandidatinnen und -kandidaten, in: Sylvia Kritzinger et al. (Hrsg.): *Die Nationalratswahl 2013. Wie Parteien, Medien und Wählerschaft zusammenwirken*, Wien, S. 67–86.
- Dolezal, Martin/Haselmayer, Martin/Johann, David/Thomas, Kathrin/Ennser-Jedenastik, Laurenz (2014). Negative Campaigning, in: Sylvia Kritzinger et al. (Hrsg.): *Die Nationalratswahl 2013. Wie Parteien, Medien und Wählerschaft zusammenwirken*, Wien, S. 99–112.
- Eberl, Jakob-Moritz/Boomgaarden, Hajo G./Wagner, Markus (2017). One bias fits all? Three types of media bias and their effects on party preferences, *Communication Research* 44(8), 1125–1148.
- Eberl, Jakob-Moritz/Zeglovits, Eva/Sickinger, Hubert (2017). Austria Election Preview: Sebastian Kurz and the Rise of the Austrian ‚Anti-Party‘, <http://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2017/10/04/austria-election-preview-sebastian-kurz-and-the-rise-of-the-austrian-anti-party/> (23.05.2022).
- Eberl, Jakob-Moritz/Huber, Lena M./Plescia, Carolina (2020). A tale of firsts. The 2019 Austrian snap election, *West European Politics* 43(6), 1350–1363.
- Eder, Nikolaus/Jenny, Marcelo/Müller, Wolfgang C. (2015). Winning over voters or fighting party comrades? Personalized constituency campaigning in Austria, *Electoral Studies* 39(3), 316–328.
- Eder, Nikolaus/Jenny, Marcelo/Müller, Wolfgang C. (2017). Manifesto functions. How party candidates view and use their party’s central policy document, *Electoral Studies* 45, 75–87.
- Fournier, Patrick/Cutler, Fred/Soroka, Stuart/Stolle, Dietlind (2015). The 2015 Canadian Election Study [dataset], <https://ces-eec.arts.ubc.ca/english-section/surveys/> (24.06.2022).
- Habermas, Jürgen (1981). *Theorie des kommunikativen Handelns*, Frankfurt a. M.
- Hayek, Lore (2012). Plakatwahlkampf. Personalisierung in österreichischen Nationalratswahlkämpfen, in: Fritz Plasser (Hrsg.): *Erfolgreich wahlkämpfen. Massenmedien und Wahlkampagnen in Österreich*, Wien, S. 209–224.
- Holtz-Bacha, Christina/Kaid, Lynda (2006). Political advertising in international comparison, in: Lynda Kaid/Christina Holtz-Bacha (Hrsg.): *The SAGE handbook of political advertising*, Thousand Oaks, S. 3–14.
- Hill, Seth J./Lo, James/Vavreck, Lynn/Zaller, John (2013). How Quickly We Forget. The Duration of Persuasion Effects from Mass Communication, *Political Communication* 30(4), 521–547.
- Hofer, Thomas/Tóth, Barbara (2017). *Wahl 2017. Loser, Leaks & Leadership*, Wien.

- Hofer, Thomas/Tóth, Barbara (2019). *Wahl 2019. Strategien, Schnitzel, Skandale*, Wien.
- Jacobs, Kristof/Lubbers, Marcel/Sipma, Take/Spierings, Nils/Van der Meer, Tom W. (2022). *Dutch Parliamentary Election Study 2021 (DPES/NKO 2021)* [dataset], Stichting Kiezersonderzoek Nederland, doi:10.17026/DANS-XCY-AC9Q.
- Lecheler, Sophie/De Vreese, Claes H. (2019). *News framing effects. Theory and practice*, Abingdon.
- Lederer, Andreas (2010). Politische Werbung in der Wahlkampfarena. Analysen politischer Werbekommunikation, in: Fritz Plasser (Hrsg.): *Politik in der Medienarena. Praxis politischer Kommunikation in Österreich*, Wien, S. 241–272.
- Lengauer, Günther/Pallaver, Günther/Pig, C. (2004). Redaktionelle Politikvermittlung in der Mediendemokratie, in: Fritz Plasser (Hrsg.): *Politische Kommunikation in Österreich. Ein praxisnahes Handbuch*, Wien, S. 149–236.
- McAllister, Ian/Bean, Clive/Gibson, Rachel/Makkai, Toni/Sheppard, Jill/Cameron, Sarah (2020). *Australian Election Study, 2019, ADA Dataverse*, doi:10.26193/KMAMMW.
- Norris, Pippa (2013). The New Research Agenda Studying Electoral Integrity, *Electoral Studies* 32(4), 563–575.
- Norris, Pippa (2000). *A Virtuous Circle. Political Communications in Postindustrial Societies*, Cambridge.
- Partheymüller, Julia/Müller, Wolfgang C./Rabitsch, Armin/Lidauer, Michael/Grohman, Paul (2022). Participation in the administration of elections and perceptions of electoral integrity, *Electoral Studies* 77, doi:10.1016/j.electstud.2022.102474.
- Plasser, Fritz/Lengauer, Günther (2010). Wahlkampf im TV-Studio. Konfrontationen in der Medienarena, in: Fritz Plasser (Hrsg.): *Politik in der Medienarena. Praxis politischer Kommunikation in Österreich*, Wien, S. 193–240.
- Plasser, Fritz/Ullrich, Peter A. (2004). Parteienwettbewerb in der Mediendemokratie, in: Fritz Plasser (Hrsg.): *Politische Kommunikation in Österreich. Ein praxisnahes Handbuch*, Wien, S. 377–428.
- Roßteutscher, Sigrid/Debus, Marc/Faas, Thorsten/Schoen, Harald (2021). *GLES Querschnitt 2021, Nachwahl* [dataset], Köln: GESIS, doi:10.4232/1.13858.
- Schoen, Harald (2005). Wahlkampfforschung, in: Jürgen W. Falter/Harald Schoen (Hrsg.): *Handbuch Wahlforschung*, Wiesbaden, S. 503–542.
- Sickinger, Hubert (2013). *Politisches Geld. Parteienfinanzierung und öffentliche Kontrolle in Österreich*, Wien.
- Shaw, Daron R. (2006). *The race to 270. The electoral college and the campaign strategies of 2000 and 2004*, Chicago.
- Walter, Annemarie S. (2014). Negative Campaigning in Western Europe. Similar or Different?, *Political Studies* 62(1), 42–60.
- Whiteley, Paul F./Sanders, David (2014). *2010 BES Cross-Section. British Election Study* [dataset]. <https://www.britishelectionstudy.com/data-object/2010-bes-cross-section/> (24.06.2022).

Tipps

Die Daten vieler nationaler Wahlstudien sind für die wissenschaftliche Nutzung, auch für Studierende, zugänglich und über die folgenden Quellen abrufbar:

Nationale Wahlstudien	Seit	Datenanbieter
Australian Election Study (AES)	1987	Australian Data Archive (ADA)
Austrian National Election Study (AUTNES)	2008	Austrian Social Science Data Archive (AUSS-DA)
Belgian National Election Study (BNES)	1991	Data Archiving and Networked Services (DANS)
Canadian Election Study (CES)	1965	Canadian Opinion Research Archive (CORA)
Danish National Election Study (DNES)	1971	Centre for Survey and Survey/Register Data (CSSR)
Estonian National Election Study (ENES)	2003	Estonian National Election Study (ENES)
Finnish National Election Study (FNES)	2003	Finnish Social Science Data Archive (FSD)
French Election Study (FES)	1958	French Data Archives For Social Sciences (CDSP)
German Longitudinal Election Study (GLES)	1949	GESIS – Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften
British Election Study (BES)	1963	UK Data Service
Hellenic National Election Studies (ELNES)	2009	Inter-university Consortium for Political and Social Research (ICPSR)
Hungarian Election Study	1996	TÁRKI Social Research Institute (TARKI)
Icelandic National Election Study (ICENES)	1983	Social Science Research Institute (SSRI)
Irish National Election Study (INES)	2002	Irish Social Science Data Archive (ISSDA)
Israel National Election Studies (INES)	1969	Israel National Election Studies (INES)
Italian National Election Study (ITANES)	1968	Italian National Election Study (ITANES)
Japanese Election Study (JES)	1983	Social Science Japan Data Archive (SSJDA)
Lithuanian National Election Study (LNES)	2012	Lietuvos HSM duomenų archyvas (LiDA)
Dutch Parliamentary Election Studies (DPES)	1971	Data Archiving and Networked Services (DANS)
New Zealand Election Study (NZES)	1990	New Zealand Election Study (NZES)
Norwegian National Election Studies (NNEs)	1957	Norwegian Centre for Research Data (NSD)
Polish National Election Study (PGSW)	1997	GESIS – Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Portuguese Election Study (CEP)	2002	Production and Archive of Social Science Data (PASSDA)
Spanish Election Studies (CIS)	1977	Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)
Swedish National Election Studies (SNES)	1960	Swedish National Data Archive (SND)
Swiss Election Study (Selects)	1971	FORS – Swiss Centre of Expertise in the Social Sciences
American National Election Study (ANES)	1948	American National Election Study (ANES)

Übungsfragen

- Wie lässt sich der Begriff Wahlkampf definieren? Erläutern Sie den Begriff unter Bezugnahme auf das Dreieck der Wahlkampfkommunikation.
- Zu welchen konstitutiven Funktionen von Demokratie können Wahlkämpfe aus demokratietheoretischer Sicht einen Beitrag leisten?
- Welche Kommunikationsstrategien nutzen politische Parteien im Wahlkampf, um die Stimmen der Wähler*innen zu gewinnen? Nennen Sie drei Beispiele.
- In welche Phasen lässt sich die historische Entwicklung von Wahlkämpfen in Österreich einteilen?
- Welche Funktionen haben Wahlprogramme für politische Parteien?
- Was ist der Unterschied zwischen Positive Campaigning und Negative Campaigning?
- Wie beeinflusst das Wahlsystem in Österreich den Wahlkampf von Kandidat*innen?
- Was ist mit dem Konzept der Themenführerschaft oder Issue Ownership gemeint?
- Nennen Sie jeweils drei Beispiele für Free Media und Paid Media im Wahlkampf.
- Wie finanzieren Parteien ihre Wahlkämpfe?

Wähler*innen und Wahlverhalten

Sylvia Kritzinger / Markus Wagner

Zusammenfassung

- ✓ Die Wahlbeteiligung bei Nationalratswahlen ist seit 1945 gesunken und liegt bei den letzten Nationalratswahlen zwischen 75 und 80 Prozent der wahlberechtigten Bevölkerung.
- ✓ Die meisten österreichischen Wähler*innen identifizieren sich auch mit der Partei, die sie wählen, das heißt sie fühlen sich ihr nahe.
- ✓ Sozio-demographische Faktoren wie Alter, Geschlecht, Klasse, Bildung und Wohnort hängen systematisch mit der Wahlentscheidung zusammen, die Erklärungskraft dieser Faktoren ist aber nicht sehr stark.
- ✓ Das Wahlverhalten der österreichischen Wähler*innen ist volatiler geworden.
- ✓ Kurzfristige Faktoren wie Themensalienz, Kompetenz und Kandidat*innenbeliebtheit kennzeichnen verstärkt das Wahlverhalten.
- ✓ Der politische Raum ist differenzierter geworden. Neben ökonomischen Faktoren haben gesellschaftspolitische Themen, und hier vor allem Migration und Umweltschutz, an Bedeutung in der Wahlentscheidung dazugewonnen.

1. Einleitung

Die Wahlforschung ist ein zentrales Forschungsgebiet in der (vergleichenden) Politikwissenschaft, wobei besonders zwei Aktionen in der Analyse von Bedeutung sind: (a) Wahlbeteiligung und (b) Wahlentscheidung.¹ Wir nehmen zunächst Bezug auf das Phänomen der Wahlbeteiligung. Seit einigen Jahrzehnten ist eine sinkende Wahlbeteili-

1 Der Fokus dieses Kapitels liegt auf dem Wahlverhalten in Österreich aus aktueller und vergangener Perspektive, den Erklärungsfaktoren für individuelle Wahlentscheidungen sowie den Auswirkungen von Wahlverhalten. Dafür werden insbesondere die Nationalratswahlen beleuchtet, da diese allgemein als die wichtigste Wahl in parlamentarischen Demokratien wie Österreich angesehen werden. Daneben gibt es auch noch weitere Wahlen, die von Bedeutung sind, wie beispielsweise die Bundespräsidentenwahl und die Wahlen zum Europäischen Parlament als weitere Wahlen auf nationaler Ebene, oder Wahlen auf Landes- und Bezirksebene oder im Bereich der Sozialpartner. Diese Wahlen werden jedoch nicht besonders in diesem Kapitel berücksichtigt.

gung in westlichen liberalen Demokratien zu beobachten. Dieser Rückgang ist teilweise auf veränderte Rahmenbedingungen zurückzuführen, wie beispielsweise die Abschaffung der Wahlpflicht, ist aber auch der zunehmenden geographischen und sozialen Mobilität geschuldet (Franklin 2004). Wähler*innen weisen dadurch schwächere politische Bindungen auf, was zu einer größeren Wahrscheinlichkeit der Wahlenthaltung führt.

Definition

.....
 : Das Wahlverhalten beinhaltet zwei Entscheidungen von Bürger*innen: Nehmen sie an
 : der Wahl teil (Wahlbeteiligung)? Und, wenn ja, welcher wahlwerbenden Partei geben
 : sie ihre Stimme (Wahlentscheidung)? Wähler*innen sind dabei alle Stimmberechtigten,
 : nicht nur die, die tatsächlich wählen gehen, da auch die Nichtwahl eine bewusste, poli-
 : tische Entscheidung von Wähler*innen sein kann.
 :

Im Zusammenhang mit Wahlbeteiligung gilt es, das in der Literatur zentrale „Civic-Voluntarism-Model“ von Verba et al. (1995) anzuführen, welches besagt, dass die Wahlteilnahme mit den Ressourcen des*der einzelnen Bürgers*Bürgerin in Verbindung steht. Bürger*innen müssen Ressourcen wie Zeit in die Informationsbeschaffung und Entscheidungsfindung investieren. Des Weiteren bedarf es verschiedenster staatsbürgerlicher Fähigkeiten, wie politisches Wissen, sowie politischer Motivation und Engagement, wie politisches Interesse, um sich an Wahlen zu beteiligen. Diese Ressourcen sind jedoch ungleich über die Bürger*innen verteilt, was zu unterschiedlicher Wahlbeteiligung führen kann.

Rationale Modelle des Wahlverhaltens zeigen dabei interessanterweise, dass wählen gehen an sich schwer durch Kosten-Nutzen-Rechnungen gerechtfertigt werden kann: Die Kosten der Wahlbeteiligung (Zeit, Informationssuche) übersteigen immer die Wahrscheinlichkeit, dass die eigene Stimme wahlentscheidend sein wird (Downs 1957). Als Antwort darauf wird die Wahlbeteiligung daher eher als ein sozialer Akt gesehen als eine Bürger*innenpflicht („civic duty“), die man als Teil einer Gruppe ausführt, für die man bereit ist, Ressourcen zu investieren, ohne einen unmittelbaren Nutzen dadurch zu erzielen (Riker/Ordeshook 1968).

Für Österreich ist in Zusammenhang mit der Wahlbeteiligung auch noch das Wählen mit 16 von Bedeutung. Österreich ist neben Malta derzeit das einzige Land der EU-Mitgliedsstaaten, welches eine Wahlbeteiligung ab 16 Jahren für alle Wahlen ermöglicht. Angesichts der vielerorts sinkenden Wahlbeteiligung wurde die These entwickelt, dass durch eine Wahlaltersenkung auf 16 Jahre die Wahlbeteiligungsraten langfristig wieder steigen könnten, da Bürger*innen dadurch bereits in sehr jungen Jahren ein

habituelles Teilnahmeverhalten an Wahlen entwickeln werden (Plutzer 2002).² Die Ergebnisse der ersten Nationalratswahl 2008, bei denen 16- und 17-jährige Wähler*innen erstmals wählen konnten, zeigen, dass diese Gruppe von Erstwähler*innen eine höhere Wahlbeteiligung aufweist als ältere Erstwähler*innen (18- bis 20-Jährige) (Zeglovits 2011).

Zur Erklärung von Wahlentscheidungen haben sich drei wesentliche Erklärungsmodelle in der politikwissenschaftlichen Literatur etabliert: das soziologische Modell, das sozialpsychologische Modell und das Modell des rationalen Wählens (Gallagher et al. 2011; Kritzinger et al. 2013). Diese drei Modelle haben sich chronologisch entwickelt und bauen jeweils aufeinander auf beziehungsweise erweitern das vorhergehende Modell.

Beim soziologischen Modell – auch bekannt unter dem Namen Modell der Columbia School – wird das Wähler*innenverhalten primär durch die Zugehörigkeit zu bestimmten sozialen Gruppen erklärt. Soziale Charakteristika bestimmen die politischen Präferenzen und somit die Parteiwahl bei Wahlentscheidungen (Lazarsfeld 1949). Zu diesen sozialen Charakteristika zählen unter anderem Herkunft, soziale Klasse, Religiosität, aber auch demographische Merkmale wie Geschlecht oder Alter werden in diesem Modell oft als Faktoren hinzugenommen, um das Wahlverhalten der Bürger*innen zu erklären. Aus dem soziologischen Modell ergeben sich auch Aussagen über die Konfliktlinien (sogenannte „Cleavages“) in einer Gesellschaft. Konfliktlinien sind dabei Ausdruck eines „dauerhaften Konflikts, der in der Sozialstruktur verankert ist und im Parteiensystem seinen Ausdruck gefunden hat“ (Pappi 1977, 493). Vier traditionelle Konfliktlinien werden dabei festgemacht (Lipset/Rokkan 1967): die Konfliktlinie (a) zwischen Kirche und Staat (Religion), (b) zwischen Zentrum und Peripherie (dies bedeutet zwischen dominanter und untergeordneter Kultur), (c) zwischen Stadt und Land (Urbanisierung) und (d) zwischen sozialen Klassen (Bildung und Beruf). Die Zugehörigkeit zu einer Gruppe innerhalb dieser Konfliktlinien determiniert in weiterer Folge das Wahlverhalten (siehe weiter unten).

Beim sozialpsychologischen Modell – auch bekannt als Modell der Michigan School – ist die individuelle Parteiidentifikation der zentrale Faktor, welcher das Verhalten der Wähler*innen beeinflusst. Die Parteiidentifikation umfasst die affektive Bindung an eine Partei und wird auch als eine Form sozialer Identität betrachtet. Die Parteiidentifikation funktioniert dabei auch als Filter, der die Wahrnehmung der politischen Realität beeinflusst, was sich dann auch auf die Bewertung anderer politischer Faktoren auswirkt. So kann die Parteiidentifikation beispielsweise beeinflussen, wie politische Kandidat*innen bewertet werden oder welche Themenausrichtung als richtig oder wichtig angesehen wird. Andere Gruppenidentitäten (wie zum Beispiel Religionszugehörigkeit)

2 siehe auch Wagner et al. (2012); Aichholzer/Kritzinger (2020).

und Mitgliedschaft in politischen Organisationen (wie zum Beispiel Gewerkschaften) können ähnliche Effekte auf Wähler*innen haben wie Parteiidentifikation, da auch sie wie soziale Identitäten wirken können.

Beim Modell des rationalen Wählens – auch bekannt als Modell der Rochester School – wird davon ausgegangen, dass kurzfristig wirkende Faktoren für die Wahlentscheidung entscheidend sind. Die Grundprämisse dieses Modells ist, dass sich Wähler*innen für jene Parteien beziehungsweise jene Kandidat*innen entscheiden, von dessen*deren Politik sie sich den größten Nutzen versprechen. Basierend auf der Wettbewerbstheorie bieten die verschiedenen Parteien eine spezifische Themenagenda und unterschiedliche Parteipositionen zu verschiedensten Themen an. Die Positionen der Parteien bilden dann die Grundlage für die Bewertungen und die Entscheidung der Wähler*innen für eine bestimmte Partei. Jene Partei, die für den*die einzelne*n Wähler*in den größten Nutzen verspricht, hat laut diesem Modell die größte Wahrscheinlichkeit von diesem*dieser auch gewählt zu werden. Das Modell des rationalen Wählens wurde im Rahmen von Downs (1957) ökonomischer Theorie der Politik entwickelt.

Das Ineinandergreifen dieser drei Erklärungsmodelle wird in der Literatur auch als Trichter der Kausalität („Funnel of Causality“) beschrieben. Die langfristig angelegten, stabilen sozialstrukturellen Faktoren (soziologisches Modell) bedingen Parteiidentifikationen (sozialpsychologisches Modell). Diese beiden Faktoren bilden die Basis des Trichters, welche in weiterer Folge die (kurzfristigen) Themenpräferenzen und Parteienbeziehungsweise Kandidat*innenbewertungen beeinflussen, die dann unmittelbar auf die Wahlentscheidungen einwirken.

2. Gegenwärtige Situation

Zur allgemeinen Betrachtung der gegenwärtigen Situation ziehen wir die Nationalratswahlen der letzten zehn Jahre in Österreich heran.

2.1 Wahlbeteiligung

Die Wahlbeteiligung ist in Österreich nach wie vor auf einem relativ hohen Niveau: 2013 nahmen 74,9 Prozent, 2017 80 Prozent und 2019 75,6 Prozent der Bevölkerung an den Nationalratswahlen teil. Die Wahlbeteiligung ist auch nach wie vor im Vergleich zu anderen europäischen Demokratien im oberen Bereich anzusiedeln (siehe auch Abb. 5 in Abschnitt 4.).

Dieses Bild ist bei Landtags-, Bundespräsidenten- und EP-Wahlen etwas differenzierter. Während bei Landtagswahlen die Wahlbeteiligung grundsätzlich hoch ist

(Schwankungen je nach Bundesland bei der letzten Wahl zwischen 76,4 % in Oberösterreich 2021 und 60 % in Tirol 2018), ist die Beteiligung bei EP-Wahlen eher gering: Bei den Wahlen zum Europäischen Parlament 2014 gaben in Österreich lediglich 45,4 Prozent der Wahlberechtigten eine Stimme ab, wobei die Wahlbeteiligung 2019 auf knapp 60 Prozent stieg. Bei Bundespräsidentenwahlen hängt die Wahlbeteiligung stark davon ab, wie kompetitiv die Wahl ist. Während bei der Wahl zum Bundespräsidenten 2010, wo der Amtsinhaber Heinz Fischer erneut als unabhängiger Kandidat antrat und neben der SPÖ auch von den GRÜNEN unterstützt wurde, 53,5 Prozent der Wahlberechtigten eine Stimme abgaben, war die Beteiligung 2016 im ersten Wahlgang im April mit 68,5 Prozent und im Dezember im zweiten Wahlgang mit 74,2 Prozent durchaus ähnlich hoch wie bei Nationalratswahlen. Einerseits war im ersten Wahlgang ein starker Wettbewerb zwischen den Kandidat*innen vorhanden, stellten doch beinahe alle im Nationalrat vertretenen Parteien eine*n Kandidaten*Kandidatin auf; andererseits kam es im zweiten Wahlgang zu einem polarisierenden Zweierwahlkampf zwischen einem Kandidaten, der den GRÜNEN zuzuordnen war (Alexander Van der Bellen), und einem Kandidaten der FPÖ (Norbert Hofer).

Wenn wir uns den Ergebnissen der Nationalratswahlen zuwenden, nehmen drei Parteien für österreichische Wähler*innen eine herausragende Rolle ein: die ÖVP, die SPÖ und die FPÖ. Alle drei Parteien haben einen relativ stabilen Sockel an Unterstützung und können, wie zum Beispiel die FPÖ 2019, auch bei schwierigen Rahmenbedingungen eine wichtige Partei im österreichischen Parteiensystem bleiben. Neben diesen drei Hauptkonkurrenten nehmen noch die GRÜNEN (seit den 1980er-Jahren) und die NEOS (seit den 2010er-Jahren) eine wichtige Rolle im österreichischen Parteienspektrum ein. Obwohl die Unterstützung der GRÜNEN und NEOS zahlenmäßig etwas kleiner ist, ist diese dennoch meistens stabil. Aktuell ist das Wahlverhalten bei Nationalratswahlen durchaus von einer gewissen Stabilität gekennzeichnet, was sich auch in der allgemeinen Struktur des Parteiensystems widerspiegelt.

Gleichzeitig gibt es jedoch einiges an Volatilität. So scheiterten bei der Nationalratswahl 2017 beispielsweise die GRÜNEN an der Vier-Prozent-Hürde an Stimmenanteilen, die für den Einzug in den Nationalrat übersprungen werden muss – schafften es aber zwei Jahre später bei der Wahl 2019 mit einem Stimmenanteil von knapp 14 Prozent wieder in den Nationalrat. Einer der Gründe für das Scheitern der GRÜNEN 2017 war der Erfolg der LISTE PILZ, die von einem ehemaligen Mandatar der GRÜNEN angeführt wurde. Auch das ist ein Merkmal rezenter Wahlen: Neben den etablierten Parteien können regelmäßig neue Parteien wie zum Beispiel das BZÖ, NEOS, TEAM STRONACH oder eben die LISTE PILZ aus dem Stand Wahlerfolge feiern. Aus diesen Reihen haben es bisher jedoch nur die NEOS geschafft, sich dauerhaft bei den Wähler*innen zu etablieren. Außerdem gilt es die gelegentlich großen Veränderungen in den Wahlanteilen einzelner Parteien zu erwähnen, die zur Volatilität beitragen.

So verlor die FPÖ beispielsweise zwischen 2017 und 2019 fast zehn Prozent Wähler*innenanteile, während die GRÜNEN über zehn Prozent gewannen.

2.2 Wahlentscheidung

Welche Faktoren hängen mit der Parteiwahl zusammen? Um dies zu veranschaulichen, ziehen wir Daten der Austrian National Election Study (AUTNES; siehe dazu Box Forschungsprojekt) für die Nationalratswahl 2017 heran (Aichholzer et al. 2018) und betrachten den Zusammenhang zwischen Parteiwahl und soziologischen, sozialpsychologischen und rationalen Motivationen. Als soziologische Faktoren nehmen wir Alter, Geschlecht, Religion, Bildung, Beruf und Urbanisierungsgrad, da in Österreich die Konfliktlinien soziale Klasse, Religion und Stadt–Land von Bedeutung sind (Kritzinger et al. 2013). Als sozialpsychologisches Merkmal benutzen wir nur die Gewerkschaftsmitgliedschaft; wir nehmen bewusst die Parteiidentifikation in diesen Modellen nicht auf, da diese sehr stark mit der Wahlentscheidung korreliert und andere Muster überdeckt. Als rationales Motiv nehmen wir die politische Ideologie (gemessen als die Position der*des Befragten auf einer Links-Rechts-Dimension). Diese Faktoren werden gemeinsam in linearen Regressionsmodellen analysiert, wobei die Entscheidung für jede Partei separat modelliert wird.³

Diese Ergebnisse der Modelle werden in Tabelle 1 dargestellt. Die einzelnen Koeffizienten können hierbei als der Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit gewertet werden, die jeweilige Partei eher zu wählen. Zum Beispiel sagt uns die Variable Weiblich, dass die Wahrscheinlichkeit, dass eine Frau SPÖ wählt, um 4,7 Prozent höher geschätzt wird als die eines Mannes, unter Berücksichtigung der weiteren Kontrollvariablen; für die FPÖ ist die gleiche Wahrscheinlichkeit um 7,6 Prozent niedriger. Für jedes Lebensjahr steigt die geschätzte Wahrscheinlichkeit ÖVP zu wählen um ungefähr 0,4 Prozent. Wie oben erwähnt sind Alter und Geschlecht nicht Teil klassischer „Cleavages“, strukturieren aber dennoch oft das Wahlverhalten. In Österreich zeigen sich in multivariaten Modellen basierend auf den Daten der Nationalratswahl 2017 einige Zusammenhänge: Die GRÜNEN und die SPÖ erfahren stärkere Unterstützung von Frauen, die FPÖ weniger. Ältere Wähler*innen stimmen eher für die ÖVP, jüngere eher für FPÖ und GRÜNE.

3 Nähere Erklärungen zu Regressionsmodellen finden Sie in Statistikbüchern wie etwa Müller-Benedict (2011).

Tab. 1 Regressionsmodelle, Parteiwahl (Nationalratswahl 2017)

Variablen	SPÖ	ÖVP	FPÖ	GRÜNE	NEOS
Alter in Jahren	0,00058 (0,00097)	0,0035*** (0,0011)	-0,0028*** (0,00088)	-0,00083 (0,00051)	-0,0017*** (0,00052)
Weiblich	0,047** (0,023)	0,042 (0,027)	-0,076*** (0,021)	0,026** (0,012)	-0,015 (0,012)
Stadt–Land, Referenzkategorie: Dorf					
Kleinstadt	-0,012 (0,033)	-0,012 (0,038)	-0,061** (0,030)	-0,0058 (0,017)	0,032* (0,018)
Mittlere Stadt	0,12*** (0,041)	-0,083* (0,048)	-0,051 (0,038)	-0,026 (0,022)	0,017 (0,022)
Zentrum einer Großstadt	0,15*** (0,032)	-0,18*** (0,037)	-0,036 (0,029)	-0,012 (0,017)	0,032* (0,017)
Stadtrand einer Großstadt	0,071* (0,037)	-0,13*** (0,043)	0,044 (0,034)	-0,019 (0,019)	0,028 (0,020)
Frequenz Besuch Gottesdienst	0,0014 (0,0013)	0,00033 (0,0015)	-0,0033*** (0,0012)	0,0013* (0,00068)	-0,00063 (0,00070)
Bildung, Referenzkategorie: andere					
Matura	-0,013 (0,029)	0,12*** (0,034)	-0,20*** (0,027)	0,014 (0,015)	0,013 (0,016)
Tertiäre Ausbildung	-0,13*** (0,033)	0,14*** (0,038)	-0,25*** (0,030)	0,078*** (0,017)	0,055*** (0,017)
Beschäftigung, Referenzkategorie: Angestellte					
Arbeiter*innen	0,12*** (0,036)	-0,20*** (0,041)	0,065** (0,033)	0,021 (0,019)	-0,023 (0,019)
Landwirt*innen	-0,038 (0,080)	0,087 (0,092)	-0,13* (0,072)	0,038 (0,042)	0,0023 (0,042)
Selbstständige	-0,025 (0,041)	0,039 (0,047)	-0,11*** (0,037)	0,020 (0,021)	0,074*** (0,022)
in Pension	0,18*** (0,056)	-0,21*** (0,065)	-0,20*** (0,051)	0,085*** (0,029)	-0,0021 (0,030)
andere	0,11*** (0,039)	-0,11** (0,045)	-0,046 (0,036)	0,012 (0,020)	0,037* (0,021)
Gewerkschaftsmitglied	0,20*** (0,030)	-0,14*** (0,034)	-0,075*** (0,027)	0,0033 (0,015)	-0,033** (0,016)

Variablen	SPÖ	ÖVP	FPÖ	GRÜNE	NEOS
Ideologische Selbsteinstufung (Links-Rechts)	-0,079***	0,055***	0,061***	-0,018***	-0,0014
	(0,0074)	(0,0085)	(0,0067)	(0,0039)	(0,0039)
Selbsteinstufung ²	0,00088***	-0,00064***	-0,00069***	0,00021***	0,000024
	(0,000084)	(0,000096)	(0,000076)	(0,000044)	(0,000044)
Konstante	0,39***	-0,017	0,33***	0,10***	0,12***
	(0,076)	(0,087)	(0,069)	(0,039)	(0,040)
Befragte	1,122	1,122	1,122	1,122	1,122
R ²	0,221	0,166	0,233	0,077	0,059

Fragetexte werden im Detail in Aichholzer et al. (2018) beschrieben; Links-Rechts-Selbsteinstufung wird auf einer Skala von 0 (Links) bis 10 (Rechts) gemessen und ist in quadrierter Form Teil des Modells, um mögliche nichtlineare Effekte einfangen zu können (siehe Abb. 1); Frequenz Besuch Gottesdienst ist eine Variable mit sieben Skalenpunkten von 1 (nie) bis 6 (einmal die Woche oder öfter). Der R²-Wert besagt, welcher Anteil der Variation der abhängigen Variable durch das Modell erklärt wird (im SPÖ-Modell zum Beispiel 22,1 %).

Quelle: Eigene Analysen basierend auf der AUTNES-Umfrage von Aichholzer et al. (2018).

Wenn wir zu den klassischen „Cleavages“ gehen, zeigen sich die erwarteten Unterschiede. Hier zeigt die Tabelle bei Bildung, Berufsgruppen und Urbanisierungsgrad die Unterschiede im Vergleich zu den Referenzkategorien. Die Referenzkategorie für Bildung sind Wähler*innen mit weniger Bildung als Matura, für Berufsgruppen ist die Referenzkategorie die Gruppe der Angestellten und für Urbanisierungsgrad die Dorfbewohner*innen. Effekte in der Tabelle zeigen immer die Unterschiede zu diesen Gruppen. Daher zeigen die Modelle, dass Wähler*innen mit hoher (universitärer) Bildung eher NEOS, ÖVP und GRÜNE wählen als jene mit einer eher niedrigen formalen Bildung. Diese stimmen eher für SPÖ und FPÖ. Bei den Berufsgruppen zeigt sich ein differenziertes Bild. Bei Arbeiter*innen konnte die ÖVP im Vergleich zu den Angestellten weniger punkten; in dieser Gruppe ist die FPÖ besonders stark. Selbstständige wählen im Vergleich zu Angestellten eher NEOS und eher weniger FPÖ. In Bezug auf die Religion zeigt sich, dass die ÖVP-Wähler*innen nicht mehr besonders religiös sind. Schließlich zeigen sich beim Urbanisierungsgrad nur wenige Unterschiede, wobei die SPÖ und die GRÜNEN eher in Städten und die ÖVP eher in ländlichen Gebieten unterstützt wird.

Zusammengefasst lassen sich die traditionellen Konfliktlinien in Österreich – Religion, Urbanisierung, soziale Klasse – also durchaus noch wiederfinden. ÖVP-Wähler*innen sind höher gebildet, wohnen weniger in Städten und sind seltener Arbeiter*innen. Das Gegenteil ist bei SPÖ-Wähler*innen der Fall. Durch die Vielfalt an Parteien wird dieses klare Bild jedoch getrübt. Zum Beispiel waren die FPÖ bei Arbeiter*innen und die NEOS bei Selbstständigen besonders beliebt, Gruppen, die historisch jeweils der

SPÖ beziehungsweise der ÖVP zugeordnet wurden. Auch ist die Erklärungskraft rein soziologischer Modelle nicht überwältigend, wenn man zum Beispiel die erklärte Varianz (R^2) solcher Regressionsmodelle heranzieht.

Ziehen wir als Nächstes das sozialpsychologische Modell der Wahlentscheidungen heran, welches auch nach wie vor Wahlverhalten in Österreich in Teilen erklärt. Gewerkschaftsmitglieder wählen eher SPÖ und eher nicht ÖVP, FPÖ oder NEOS (siehe Tab. 1). Tabelle 2 zeigt darüber hinaus, wie viel Prozent der Wähler*innenschaft jeder Partei sich auch mit dieser identifizieren. Wir sehen, dass generell über 70 Prozent der Wähler*innen jeder Partei sich dieser Partei auch nahe fühlen. Die einzige Ausnahme sind die NEOS, die als neuere Partei diese Loyalitäten von Seiten ihrer Wähler*innen womöglich noch nicht aufbauen konnte.

Tab. 2 Parteiidentifikation nach Parteiwahl (Nationalratswahl 2017)

Parteiwahl	% mit Parteiidentifikation
ÖVP	72
SPÖ	84
FPÖ	70
GRÜNE	76
NEOS	49

Die Tabelle gibt an, wie viel Prozent der Wähler*innen jeder Partei im Jahr 2017 auch der Partei nahestanden, sich also mit der Partei identifizierten. Parteiidentifikation wurde wie folgt gemessen: Zunächst wurden zwei Fragen gestellt, die eine Parteiidentifikation für irgendeine Partei messen sollten („In Österreich stehen einige Leute einer bestimmten politischen Partei nahe, obwohl sie ab und zu auch eine andere Partei wählen. Wie ist das bei Ihnen? Stehen Sie im Allgemeinen einer politischen Partei nahe?“ und bei einer „nein/weiß nicht“-Antwort, „Stehen Sie denn einer bestimmten Partei ein wenig näher als den anderen Parteien?“). Alle, die auf eine der zwei Fragen mit „ja“ antworteten, wurden gefragt, um welche Partei es sich dabei handele. Die obige Tabelle zeigt die Verteilung dieser Antworten.

Quelle: Eigene Analysen basierend auf der AUTNES-Umfrage von Aichholzer et al. (2018).

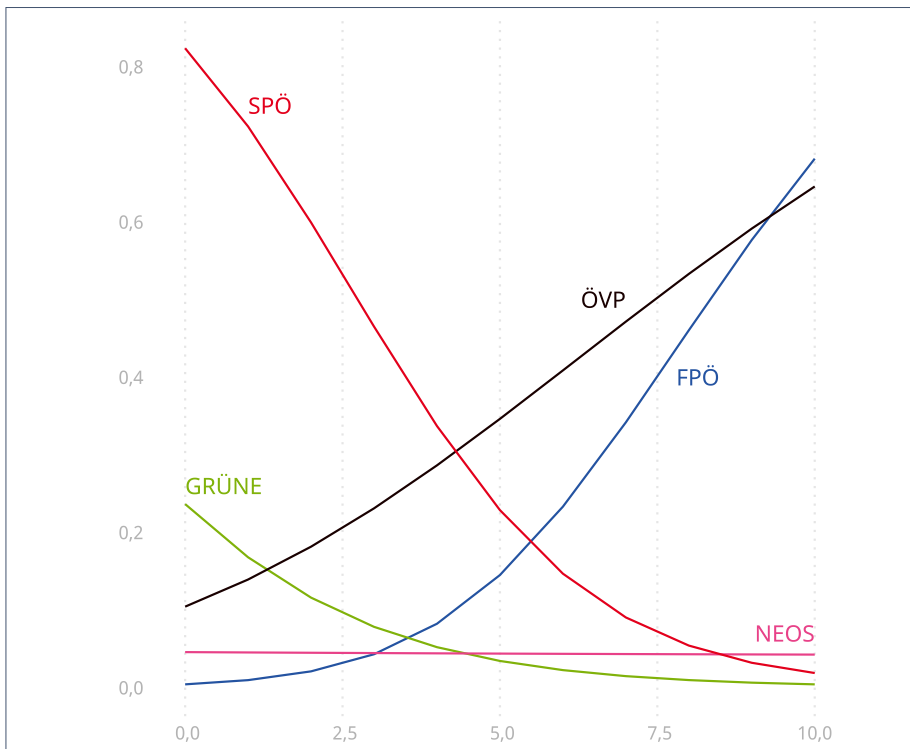
Forschungsprojekt. Austrian National Election Study (AUTNES)

.....

• AUTNES – Austrian National Election Study ist eine umfassende sozialwissenschaftliche •
• Analyse der österreichischen Nationalratswahlen, welche sowohl die „Nachfrageseite“ •
• (Wähler*innen) und die „Angebotsseite“ (politische Parteien sowie Kandidat*innen) •
• im politischen Wettbewerb berücksichtigt als auch die Medienberichterstattung im •
• Wahlkampf umfasst. Qualitativ hochwertige Daten für die interessierte Öffentlichkeit •
• und die Wissenschaftsgemeinschaft für die Nationalratswahlen 2008, 2013, 2017 und •
• 2019 werden über AUSSDA – The Austrian Social Science Data Archive zur Verfügung •
• gestellt. •
•

Als Letztes schauen wir uns die rationalen Motive als Gründe von Wahlentscheidungen an. Es zeigt sich, dass die Position der Wähler*innen auf der ideologischen Links-Rechts-Dimension ein wichtiger Erklärungsfaktor für die Wahlentscheidung ist: Wähler*innen, die sich eher links positionieren, wählen eher SPÖ und GRÜNE, wohingegen Wähler*innen rechts der Mitte eher ÖVP und FPÖ favorisieren (siehe Abb. 1). Wähler*innen der FPÖ sind dabei etwas weiter rechts im Durchschnitt als diejenigen der ÖVP. Insgesamt hängt die Links-Rechts-Position auffallend stark mit der Wahlentscheidung zusammen. Bei den NEOS ist auffallend, dass der Zusammenhang mit der Links-Rechts-Position von Wähler*innen (noch?) schwach ist. Ansonsten ist die Wähler*innenschaft der verschiedenen Parteien jedoch ideologisch jeweils klar mit der Links-Rechts-Zuordnung der Wähler*innen in Übereinstimmung.

Abb. 1 Positionierung der Wähler*innen auf der Links-Rechts-Achse und Wahlwahrscheinlichkeiten



Vorhergesagte Wahrscheinlichkeiten für die Parteiwahl, die auf Basis der Modelle in Tabelle 1 berechnet wurden. x-Achse: Links-Rechts-Selbsteinstufung der befragten Personen, 0–10-Skala. y-Achse: vorhergesagte Wahrscheinlichkeit, für jede Partei zu stimmen. Für eine*n Wähler*in mit einer Links-Rechts-Positionierung auf dem Wert 6 liegt die vorhergesagte Wahrscheinlichkeit, die ÖVP zu wählen, bei etwas über 40 Prozent, jene, die SPÖ zu wählen, nur bei etwas über zehn Prozent.

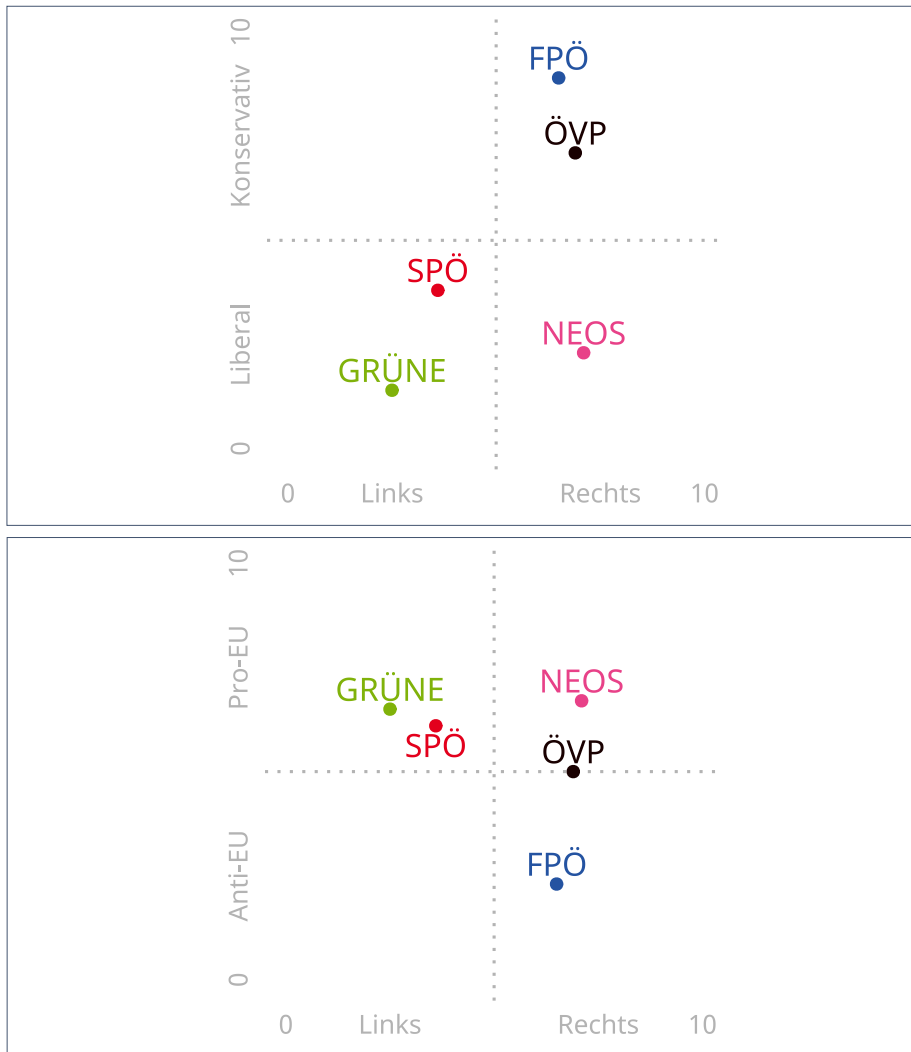
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Umfrage von Aichholzer et al. (2018).

Zum Verständnis des rationalen Wählens in Österreich lohnt es sich daher, das auf Themen basierte Wählen, das sogenannte „issue-voting“, genauer zu betrachten. Hierfür zeigen wir die Verteilung der Parteien in einem mehrdimensionalen politischen Raum. Abbildung 2 stellt die Position der österreichischen Parteien laut Expert*innenmeinungen auf drei Dimensionen dar: (a) die Parteiposition zu wirtschaftlichen Fragen, zum Beispiel Umverteilung und Steuerlast, (b) die Parteiposition zu gesellschaftspolitischen Fragen, zum Beispiel Migration und LGBTQ-Rechte, und (c) die Parteiposition zu Fragen der Europäischen Integration. Die Abbildung zeigt, dass das wirtschaftspolitische Feld zweigeteilt ist, wobei die SPÖ und GRÜNE linksgerichtete und NEOS-ÖVP-FPÖ rechtsgerichtete Positionen vertreten. Daher wählen Personen mit den jeweils ausgerichteten wirtschaftspolitischen Einstellungen auch eher diese Parteien. Gesellschaftspolitisch gestaltet sich das Feld anders, mit SPÖ, GRÜNE und NEOS auf der einen und FPÖ und ÖVP auf der anderen Seite des politischen Raums. Auch hier sieht man klar, welche Wähler*innen welche Parteien unterstützen sollten: FPÖ- und ÖVP-Wähler*innen sollten eher konservative und nationalistische gesellschaftspolitische Positionen vertreten, SPÖ-, NEOS- und GRÜN-Wähler*innen eher liberale. Hinsichtlich der europäischen Integration sind alle Parteien bis auf die FPÖ als pro-europäisch zu positionieren. Wähler*innen, die der EU skeptisch gegenüberstehen, werden daher auch eher die FPÖ wählen. Diese Wähler*innenverteilung bei den Themenpositionen konnte von Plescia et al. (2020) für die Nationalratswahl 2017 auch gezeigt werden.

Die Themenpositionen der Parteien sind aber nur ein Aspekt, der für die Wahlentscheidung von Einfluss sein kann. Parteien betonen Themen auch unterschiedlich stark: dies ist die sogenannte Themenwichtigkeit oder „Issue-Salienz“. Betrachten Wähler*innen die Positionen von Parteien, ziehen sie auch die Betonung und die Wichtigkeit des Themas beziehungsweise der Themen in Betracht. So ist das Wirtschaftsthema für die ÖVP und die SPÖ zentraler als für andere Parteien, wohingegen die GRÜNEN und die FPÖ – und seit 2017 auch die ÖVP – gesellschaftspolitische Themen (insbesondere Migrations- und Klimathemen) besonders in den Vordergrund stellen. Zusätzlich haben Parteien über die Zeit hinweg zu bestimmten Themen auch eine starke Reputation aufgebaut: Dies bedeutet, dass Wähler*innen mit bestimmten Themen bestimmte Parteien in Verbindung bringen und ihnen hier erhöhte Kompetenz zuschreiben. Diese Reputation, auch oft „Issue Ownership“ genannt, kann auch wahlentscheidend sein, vor allem in Zusammenhang mit „Issue Salienz“. Ist beispielsweise ein Thema, welches einer bestimmten Partei zugeschrieben wird, während des Wahlkampfs besonders prominent, so erhöhen sich die Chancen für die Partei, mit diesem Thema bei den Wähler*innen punkten zu können.

Die Veränderung in den Wahlergebnissen zwischen 2017 und 2019 dient als gutes Beispiel, diese Dynamiken von „Issue Salienz“ und „Issue Ownership“ in Österreich aufzuzeigen. Zunächst kann man zwischen 2017 und 2019 eine Veränderung in der

Abb. 2 Parteipositionen in Österreich



Die Abbildung zeigt die Parteipositionen auf drei Dimensionen: wirtschaftspolitische Fragen (x-Achse, sowohl oberes als auch unteres Panel), gesellschaftspolitische Fragen (y-Achse, oberes Panel) und EU-Integration (y-Achse, unteres Panel).

Quelle: Eigene Darstellung nach Jolly et al. (im Erscheinen).

Themensalienz beobachten: Während 2017 bei den Wähler*innen noch das Migrationsthema im Vordergrund stand, wurden 2019 die Themen Klimawandel und Umweltpolitik mehr diskutiert. Die Stimmengewinne der GRÜNEN 2019 lassen sich zum Teil durch diese veränderte Themensalienz erklären (Kritzinger et al. 2020). Auch das

Migrationsthema war durchaus dynamisch in den letzten Wahlen. 2017 hat die ÖVP bei diesem Thema der FPÖ in puncto Salienz und Kompetenz Konkurrenz gemacht (Plescia et al. 2020). Im Gegensatz dazu haben SPÖ und GRÜNE dieses sehr saliente Thema 2017 eher weniger angesprochen. Die SPÖ hat sich beispielsweise auf Themen wie soziale Gerechtigkeit und Umverteilung fokussiert. Dies sind zwar Themen, bei denen die SPÖ traditionell die Themenführerschaft besitzt, die aber 2017 von weniger großer Salienz für die Wähler*innenschaft war (Plescia et al. 2020) und daher auch weniger das Wahlverhalten beeinflusst und weniger Wähler*innen angezogen haben.

Schließlich spielt noch die Beliebtheit von Kandidat*innen eine durchaus wichtige Rolle. Hier muss man vor allem für die jüngere österreichische Vergangenheit den ehemaligen ÖVP-Parteivorsitzenden und Bundeskanzler Sebastian Kurz hervorheben, dessen persönliche Beliebtheit für das starke Abschneiden der ÖVP 2017 und 2019 eine wichtige Rolle gespielt hat. Während mit der Person Kurz auch Positionen und Themen verbunden waren (z.B. zur Migration), war er als Politiker auch abseits dieser Positionierung besonders beliebt. Auch diese Faktoren können bei Wahlentscheidungen eine wichtige Rolle spielen (Plescia/Aichholzer 2017).

„Issue Ownership“ ist auch hinsichtlich retrospektivem Wählen von Bedeutung. Bei retrospektivem Wählen bewerten die Wähler*innen die Performanz der Parteien in der Vergangenheit, insbesondere in der letzten Legislaturperiode. Auf Basis dieser Bewertung setzt sich dann die Wahrscheinlichkeit zusammen, ob für eine Partei erneut gestimmt wird. Ist die Performanzbewertung positiv, dann steigt die Wahrscheinlichkeit, die Partei zu belohnen und sich erneut für sie zu entscheiden; ist sie negativ, so steigt die Wahrscheinlichkeit, dass man die Partei bestrafen möchte und sich deshalb für eine andere Partei entscheidet. „Issue Ownership“ kann sich nun positiv oder negativ auf retrospektive Bewertungen auswirken. Einerseits kann eine Partei bei Themen, wo sie eine Themenführerschaft besitzt, auf positive Erwartungshaltung in der Vergangenheit setzen und kurzfristige negative Performanz darüber aussitzen. Andererseits kann aber „Issue Ownership“ auch dazu führen, dass Wähler*innen bezüglich der Performanz höhere Erwartungen an eine Partei mit Themenführerschaft haben und daher bei Nichterfüllung besonders enttäuscht sind. Für Österreich konnte gezeigt werden, dass die Regierungsparteien bei Themen, bei denen sie die Themenführerschaft besitzen, mit größerer Wahrscheinlichkeit von den Wähler*innen abgestraft werden, wenn diese negativ bewertet werden. Offensichtlich haben Wähler*innen hohe Erwartungen im Hinblick auf die Problemlösung bei diesen Themen; werden diese Erwartungen nicht erfüllt, wird umso mehr abgestraft (Plescia/Kritzing 2018).

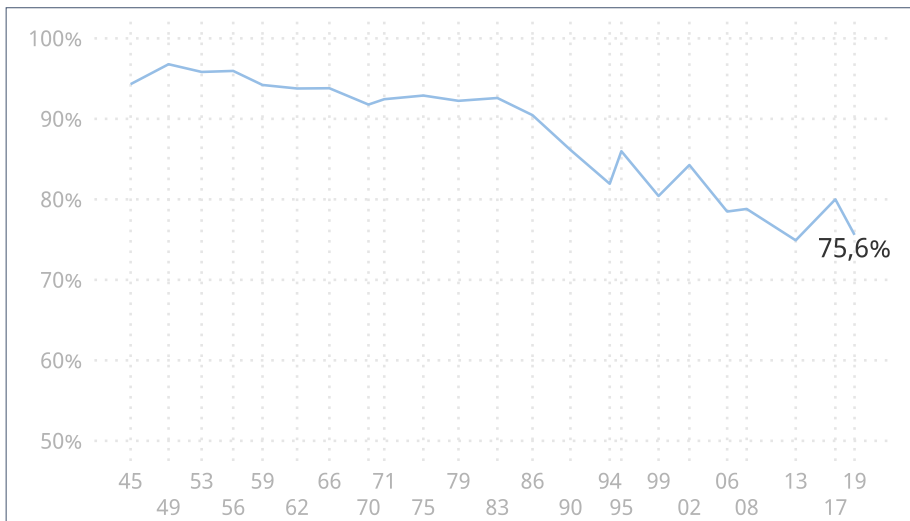
Insgesamt bleibt die individuelle Wahlentscheidung ein komplexes Phänomen. Langfristige Einflüsse wie soziale Zugehörigkeit, ideologische Orientierungen und Themenführerschaft bilden dabei die Grundstruktur des Wahlverhaltens in Österreich. Die doch recht weitgehende Wähler*innenvolatilität bei den letzten Nationalratswahlen

zeigt aber, dass kurzfristige Faktoren wie zum Beispiel Themensalienz, Parteikompetenz oder Kandidat*innenbeliebtheit einen starken Einfluss darauf haben können, wie bestimmte Wahlen ausgehen.

3. Rahmenbedingungen und geschichtlicher Hintergrund

In diesem Kapitelabschnitt nehmen wir eine historische Perspektive entlang der oben genannten Faktoren ein und betrachten die Entwicklung des Wahlverhaltens seit dem Beginn der Zweiten Republik 1945. Wie erwähnt hat die Wahlbeteiligung im Laufe der Jahrzehnte stetig abgenommen (siehe Abb. 3). Bis in die 1980er-Jahre lag sie noch regelmäßig über 90 Prozent, nahm dann aber in den Jahren danach beziehungsweise bei den darauffolgenden Wahlen ab, bis sie 1999 auf ungefähr 80 Prozent fiel. Nach einem kurzen Anstieg 2002 hat sich die Wahlbeteiligung auf einem niedrigeren Niveau um die 80 Prozent eingependelt. Der Tiefststand wurde dabei 2013 erreicht, als nur knapp 75 Prozent an der Nationalratswahl teilgenommen haben. Für dieses Wahljahr gibt es eindeutige Befunde, welche Bürger*innen eher weniger wählen gehen (Aichholzer et al. 2014b). So gibt es eine niedrige Wahlbeteiligung bei jenen, denen es an politischem Interesse und politischem Wissen mangelt und die die österreichische Politik eher zynisch betrachten. Bürger*innen mit geringer religiöser Bindung und mit Migrationshintergrund sowie jüngere Wähler*innen beteiligen sich generell weniger an Wahlen (Aichholzer et al. 2014b).

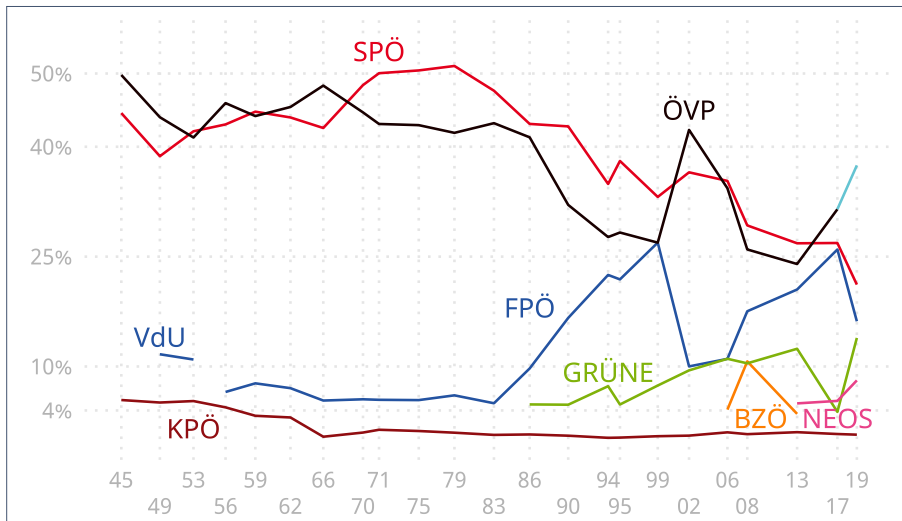
Abb. 3 Wahlbeteiligung bei Nationalratswahlen in Österreich, 1945–2019



Quelle: Bundesministerium für Inneres (2019).

In Bezug auf die Wahlergebnisse zeigen die Nationalratswahlen eine komplexere Dynamik (siehe Abb. 4). Bis in die 1980er-Jahre hinein haben fast alle Österreicher*innen eine von zwei Parteien gewählt: die ÖVP oder die SPÖ. In den 1950er-Jahren haben die zuvor erwähnten etablierten Konfliktlinien die Wahlentscheidungen von großen Teilen der Bevölkerung geprägt. Hervorzuheben sind dabei die soziale Klasse (z.B. Arbeiter*innen, Landwirt*innen, Bürgerliche, also das „class cleavage“) und die religiös-konfessionelle Ausrichtung (insb. der Grad des Katholizismus). Dabei stand die ÖVP für ländlich-kleinstädtische, religiöse (v.a. katholische) und bürgerliche Milieus, während die SPÖ städtische und weniger religiöse Arbeiter*innen repräsentierte (Kritzinger et al. 2013). In Österreich fielen also mehrere der von Lipset und Rokkan identifizierten Konfliktlinien zur Erklärung von Wahlverhalten zusammen (Lipset/Rokkan 1967; Lipset 1983). Diese überlappenden Konfliktlinien haben auch zur Stabilität des Wahlverhaltens in dieser Periode beigetragen.

Abb. 4 Wahlentscheidungen bei Nationalratswahlen 1945–2019



Stimmenanteile der wichtigsten Parteien bei Nationalratswahlen, in Prozent der gültigen Stimmen.

Quelle: Bundesministerium für Inneres (2019).

Stabilitätsfördernd war auch der umfassende Einfluss der zwei Volksparteien, die in den ersten Jahrzehnten der zweiten Republik das politische, wirtschaftliche und kulturelle Leben in Österreich bestimmt haben. Die gesellschaftlich zentrale Rolle der Parteien mündete in starke Parteiidentifikation und eine klare Lagermentalität (Plasser et al. 1992; van Biezen et al. 2012; Müller et al. 1995). Außerdem gab es durch die starke Stellung der Parteien auch handfeste, durchaus rationale Gründe, loyal gegenüber einer

Partei zu bleiben, zum Beispiel, um sich dadurch berufliche Vorteile zu verschaffen (Ennser-Jedenastik 2013). Der Anteil der Österreicher*innen mit Parteimitgliedschaft war in diesen Jahrzehnten bemerkenswert hoch, auch im länderübergreifenden Vergleich (Mair/van Biezen 2001). Der Wettbewerb der Parteien um die Stimmen der Wähler*innen war daher in diesen Jahrzehnten begrenzt (Plasser/Ullrich 2008).

Im Laufe der 1980er- und insbesondere seit den 1990er-Jahren sind jedoch neue Politikfelder und ideologische Konflikte immer zentraler geworden. Dabei waren vor allem für Wähler*innen der FPÖ die Thematiken Zuwanderung und Europäische Integration von Wichtigkeit, während bei GRÜN-Wähler*innen das Thema Umweltschutz von Bedeutung war (Kritzinger et al. 2013). Die FPÖ und die GRÜNEN können dabei als Nischenparteien angesehen werden, also Parteien, die ihren Wahlkampf besonders auf ihre Kernthemen begrenzen und dadurch in den Augen der Wähler*innen mit diesen stark verbunden werden (Meguid 2005; Wagner 2012). Mit diesen Themen konnten sie sich ab den 1990er-Jahren im österreichischen Parteiensystem etablieren und neue Themen bei den Wähler*innen platzieren.

Im Detail: Die Themen Zuwanderung und europäische Integration haben den Aufstieg der FPÖ begünstigt. Dieser begann 1986, als Jörg Haider den Vorsitz der Partei übernahm; ihr bisheriger Höhepunkt war 1999, als die FPÖ fast 27 Prozent der Stimmen erhalten konnte und mit der ÖVP die erste schwarz-blaue Regierung gebildet hat. Sehr ähnlich waren dann, fast 20 Jahre später, die Ergebnisse bei der Wahl 2017, als die FPÖ wieder über 25 Prozent der Stimmen gewinnen konnte und erneut als Juniorpartner in die Regierung mit der ÖVP eingetreten ist. Beide Male war der Stimmen-Höhenflug von relativ kurzer Dauer, und die darauffolgenden Wahlen (2002 bzw. 2019) führten zu einem Absturz der FPÖ in der Gunst der Wähler*innen. Besonders Themen rund um die Zuwanderung waren für die Wahlentscheidung zugunsten der FPÖ von Bedeutung (Aichholzer et al. 2014a).

Am anderen Ende des politischen Spektrums haben sich die GRÜNEN als linke Kraft etabliert, die bis auf das bereits erwähnte Wahldebakel 2017 seit den 1980ern im Nationalrat vertreten sind. Die GRÜNEN stehen dabei für eine links-liberale ideologische Ausrichtung, mit besonderer Betonung des Umweltschutzes. Die NEOS, ab 2013 erfolgreich im Nationalrat, haben die ideologische Lücke gefüllt, die durch die wenig stabilen Ergebnisse des LIF entstanden ist, und zwar als wirtschaftlich gemäßigte bis rechte, aber sozial und kulturell liberale Partei (zu den österreichischen Parteien siehe auch Jenny in diesem Band).

Zusammen stehen die FPÖ und vor allem die GRÜNEN und NEOS für eine zunehmende Zwei- beziehungsweise Mehrdimensionalität des politischen Raums. Während Wähler*innen ideologisch bis in die 1980er auf einer Links-Rechts-Dimension platziert werden konnten, braucht man zur Erklärung des Wahlverhaltens in Österreich nun zumindest zwei Dimensionen, die in Abbildung 2 dargestellt sind. Die tra-

ditionellen Konfliktlinien in Österreich wurden somit aufgebrochen und neben der Links-Rechts-Dimension hat die gesellschaftspolitische Dimension (insbes. das Thema Migration) über Zeit an Bedeutung in den Wahlentscheidungen von österreichischen Wähler*innen (insb. der FPÖ-Wähler*innen) gewonnen (Aichholzer et al. 2014a; Kriesi et al. 2008). Diese Entwicklung hat in den 1980ern ihren Anfang genommen, und es gibt wenig Anzeichen, dass die ideologische Komplexität des österreichischen Wahlverhaltens wieder abnehmen könnte.

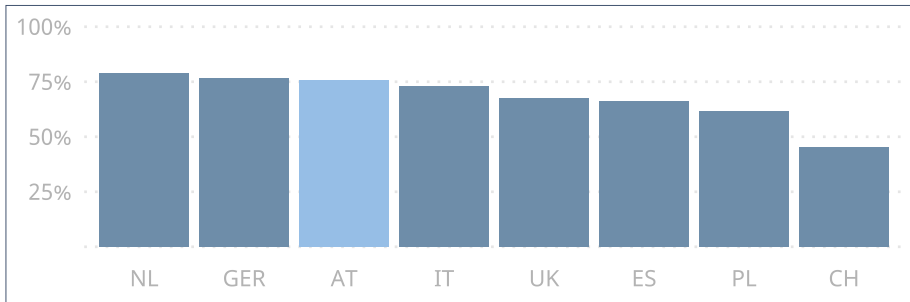
4. Einordnung des österreichischen Falls

Welche Vergleiche lassen sich nun mit anderen Ländern für Österreich ziehen? Dafür ziehen wir verschiedene Indikatoren heran: Wahlbeteiligung, die Anzahl von Wähler*innen für neuere Parteien, die Größe des Parteiensystems sowie die Wähler*innen-volatilität. Ausgewählte Länder, die wir für diesen Vergleich herangezogen haben, sind andere westeuropäische Länder wie Deutschland, Schweiz, Italien, Großbritannien, die Niederlande und Spanien.

Betrachten wir zunächst die Wahlbeteiligung bei den jeweils letzten nationalen Parlamentswahlen in diesen europäischen Ländern, wobei hier Kontextunterschiede von Bedeutung sind, die wir kurz darstellen wollen: Mehrheitswahlsysteme (z.B. Großbritannien) weisen in der Regel eine geringere Wahlbeteiligung auf als Verhältnisswahlsysteme (z.B. Österreich, Niederlande). Über die Länder hinweg gibt es auch Unterschiede hinsichtlich einer Wahl- oder Registrierungspflicht sowie des Zeitpunktes, an dem die Wahl durchgeführt wird. All dies können Gründe für höhere oder niedrigere Wahlbeteiligung sein.

Vergleicht man Österreich nun mit den oben genannten Ländern sowie auch noch Polen, dann ist aus Abbildung 5 ersichtlich, dass Österreich im Vergleich nach wie vor eine hohe Wahlbeteiligung bei nationalen Wahlen aufweist, mit einer ähnlichen Wahlbeteiligungsrates wie in den Niederlanden (2021: 79,3 %), Deutschland (2021: 76,6 %) und Italien (2018: 73 %). Deutschland, die Niederlande und Österreich haben Verhältnisswahlsysteme und sind daher durch eine hohe Proportionalität in der Zuweisung von Stimmenanteilen zu Mandaten gekennzeichnet. Die niedrigste Wahlbeteiligung unter den analysierten Ländern weist die Schweiz auf (2019: 45,1 %), was wohl zum Teil den häufigen Wahlgängen in der Schweiz aufgrund der regelmäßigen Referendumsabstimmungen geschuldet ist. In Polen, Spanien und Großbritannien ist die Wahlbeteiligung etwas geringer als in Österreich.

Abb. 5 Wahlbeteiligung im internationalen Vergleich



Grafik zeigt die Wahlbeteiligung bei der jeweils letzten nationalen Parlamentswahl.

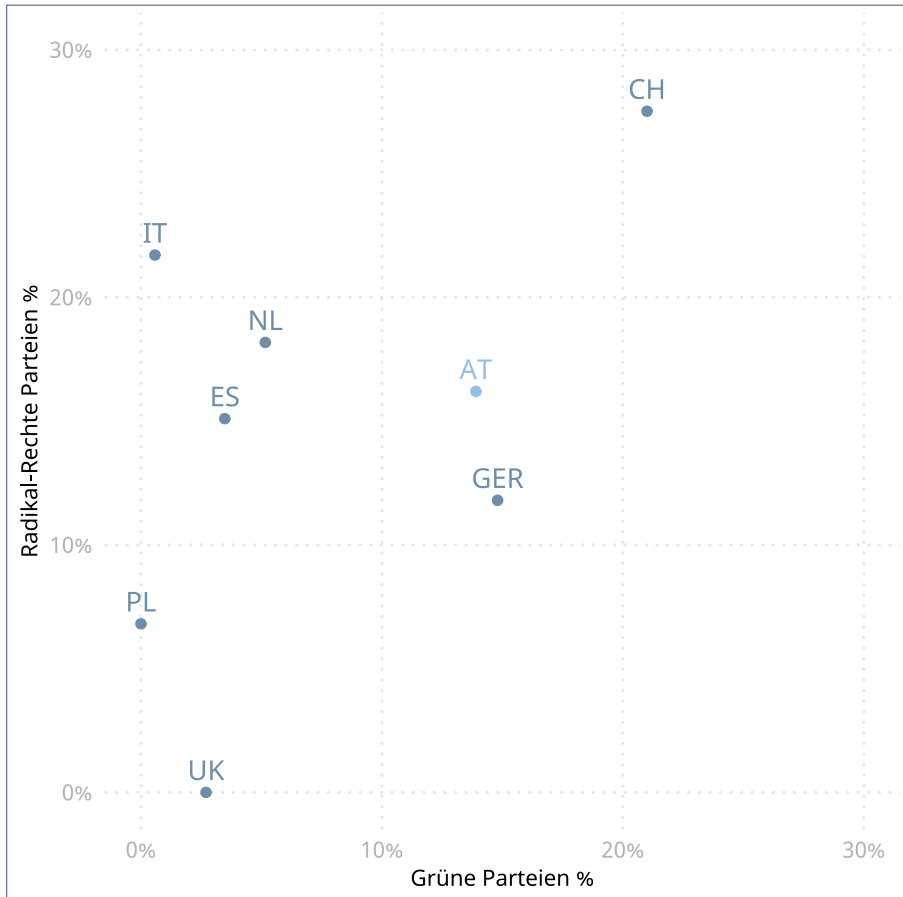
Quelle: International Parliamentary Union (2022).

Als Nächstes betrachten wir die Wahlentscheidungen, wobei wir uns besonders auf die Wahlanteile von grünen und radikal-rechten Parteien in den oben erwähnten westeuropäischen Ländern konzentrieren. Großbritannien berücksichtigen wir hier nicht weiter, da aufgrund des Mehrheitswahlsystems sowohl die grünen als auch radikal-rechte Parteien auf nationaler Ebene von geringer Bedeutung sind.

Aus Abbildung 6 ist ersichtlich, dass in Österreich sowohl die Wähler*innenanteile für die GRÜNEN als auch die FPÖ relativ hoch sind. Die Wähler*innenanteile für diese beiden Parteien sind in Deutschland ähnlich hoch, wenn auch der Anteil an radikal-rechten Wähler*innen geringer ist. Die Schweiz ist in dieser Vergleichsgruppe der sogenannte Ausreißer: Mit der seit Jahren starken SVP auf der rechten Seite und den starken Stimmengewinnen der GRÜNEN beziehungsweise Grünliberalen bei der letzten Nationalratswahl 2019 auf der anderen Seite unterscheidet sich die Schweiz von den anderen berücksichtigten Ländern in dieser Analyse. In Italien, Spanien und den Niederlanden sind die Wahlanteile für die GRÜNEN entweder nicht vorhanden oder vernachlässigbar, während in allen drei dieser Länder der Anteil der Wähler*innen radikal-rechter Parteien in etwa gleich hoch ist wie in Österreich. Dabei weist vor allem Italien aufgrund der Zersplitterung des extrem rechten Lagers hier einen etwas höheren Anteil auf. Was zeichnet nun das österreichische Ergebnis aus? Es gilt die relativ hohen Wahlanteile sowohl der GRÜNEN als auch der FPÖ hervorzuheben. Beiden Parteien sind bereits seit vielen Jahrzehnten Teil des österreichischen Parteiensystems und konnten somit bereits sehr früh Wahlerfolge einfahren, im Unterschied zu Ländern wie Italien oder Spanien bei den GRÜNEN beziehungsweise Deutschland bei der rechtsradikalen AfD.

Als Nächstes betrachten wir die effektive Anzahl von Parteien in einem politischen System. Der sogenannte „Effective Number of Parties“-Index (ENEP) erfasst die Fragmentierung des Parteiensystems. Er berechnet sich, indem die absolute Anzahl von Parteien in einem Land herangezogen wird, diese Anzahl aber mit der relativen Stärke der jeweiligen Partei gewichtet wird, wobei hierfür entweder der Stimmenanteil oder die

Abb. 6 Wahlanteile grüner und radikal-rechter Parteien



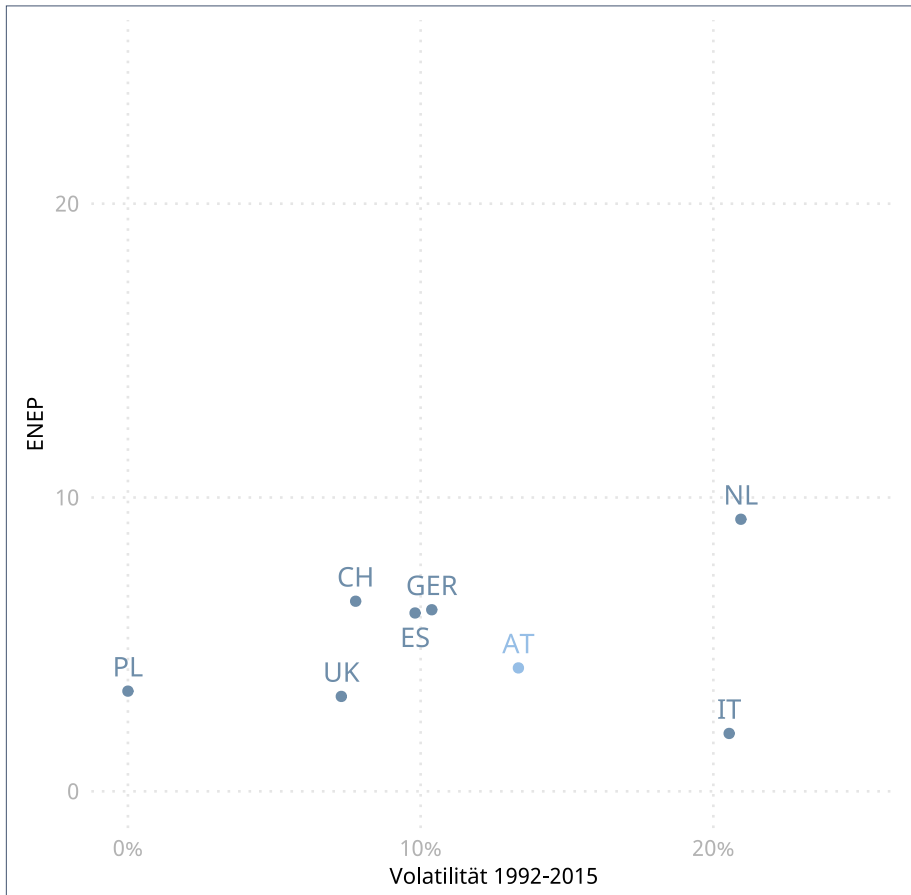
Grafik zeigt die Wahlanteile bei der jeweils letzten nationalen Parlamentswahl. Parteien: Die GRÜNEN und FPÖ (AT), Die GRÜNEN und AfD/NPD/die Basis (DE), GPS/GLP und SVP/SD/Nationale Aktion (CH), Mas País/Zero Cuts/Animalist Party und Vox (ES), Groenlinks und PVV/LPF/CD (NL), AN/Lega/Tricolore/Fratelli (IT), Partia Zieloni und Konfederacia (PL), Greens (UK).

Quelle: ParlGov (2022); Jolly et al. (im Erscheinen).

Mandatszahl herangezogen werden kann; hier benutzen wir den Stimmenanteil. Durch diese Gewichtung ist die effektive Parteienzahl geringer als die tatsächliche Anzahl der im Parlament vertretenen Parteien. Lediglich bei gleicher Stärke würde die effektive Anzahl der absoluten Anzahl entsprechen.

Zieht man nun diese Maßzahl, erstellt von Gallagher (2022), heran, so ist aus Abbildung 7 ersichtlich, dass Österreich mit einer effektiven Anzahl von Parteien von 4,2 in etwa im Mittelfeld liegt (Werte auf der y-Achse). Die Niederlande ist mit ihrem zersplitterten Parteiensystem am oberen Ende (9,26) anzusiedeln, während Länder wie die

Abb. 7 ENEP und Volatilität im internationalen Vergleich



Quelle: Gallagher (2022); Details zur Berechnungsmethode in Gallagher/Mitchell (2008); Volatilität siehe Chiaramonte/Emanuel (2015); berechnet nach Pedersen (1979).

Schweiz, Deutschland und Spanien mit Werten von 6,47, 6,18 und 6,07 jeweils einen etwas höheren Wert als Österreich aufweisen. Italien hingegen liegt zwischen Österreich und den genannten Ländern, während Großbritannien in diesem Ländervergleich mit 3,23 den kleinsten Wert aufweist.

Die Gründe für diese Unterschiede in der effektiven Zahl der Parteien sind vielfältiger Natur. In Österreich gibt es im Unterschied zu Spanien und Italien geringe ethnische Diversität beziehungsweise regionale Konflikte, was sich u.a. in einem einfacheren Parteiensystem widerspiegelt, da es in Österreich keine erfolgreichen Regionalparteien auf nationaler Ebene gibt. Auch die 4-Prozent-Hürde, die für den Einzug in den österreichischen Nationalrat genommen werden muss, sowie die starke Partei-

bindung – durchaus auch in Form von formeller Parteimitgliedschaft – führt dazu, dass die effektive Anzahl von Parteien in Österreich geringer ausgeprägt ist als in anderen Ländern. Großbritannien mit seinem Mehrheitswahlssystem hingegen weist wenig überraschend eine geringere effektive Anzahl von Parteien auf als Österreich. Aber auch Komponenten eines Mehrheitswahlsystems, wie dies in Italien der Fall ist, sind dafür verantwortlich, dass der Wert entgegen landläufigen Meinungen dort relativ gering ist.

Auf der x-Achse der Abbildung 7 ist die Wähler*innenvolatilität ablesbar. Die Volatilitätsindex beruht auf Daten von Chiamonte und Emanuele (2015) und berücksichtigt, inwiefern sich Wähler*innenanteile aufgrund neuer Parteien verschoben haben, aber auch wie stark der Wähler*innenanteil zwischen den Parteien geschwankt hat. Berechnet wird Volatilität als die gesamte Verschiebung von Stimmen zwischen zwei Wahlen; die dargestellten Werte ziehen dabei alle Bewegungen von 1992 bis 2015 mit ein. Die Wähler*innenvolatilität ist in Italien (siehe die massive Veränderung des italienischen Parteiensystems 1992 aufgrund der Korruptionsskandale, die die damals vorherrschenden Parteien erfasste und in weiterer Folge verschwinden ließ) und den Niederlanden (hohe absolute Anzahl von Parteien mit relativ kleinem Wahlanteil) am höchsten, gefolgt von Österreich, welches verschiedenste Parteineugründungen in diesem Zeitraum sah (LIBERALES FORUM, BZÖ, NEOS, TEAM STRONACH). Die geringste Wähler*innenvolatilität weist Großbritannien auf, was angesichts des nach wie vor dominanten Zweiparteiensystems nicht verwunderlich ist. Relativ stabil blieben auch die Schweiz sowie Spanien, die jedoch im Unterschied zu Großbritannien eine größere Anzahl von effektiven Parteien aufweisen.

5. Herausforderungen für die Zukunft

Obwohl mit der Wahlrechtsreform 2007 der Wahlzyklus von vier auf fünf Jahre verlängert wurde, zeichnen sich die letzten Nationalratswahlen dadurch aus, dass in noch kürzeren Abständen gewählt wurde. 2017 wurde bereits nach vier Jahren gewählt, 2019 aufgrund des Ibiza-Skandals bereits nach zwei Jahren. Die gegenwärtigen Entwicklungen und politischen Skandale lassen den Verdacht aufkommen, dass auch die derzeitige Legislaturperiode nicht vollständig bis 2024 ausgeschöpft wird, sondern (etwas) vorzeitig gewählt wird. Welche Auswirkungen diese Skandale auf die Wahlbeteiligung sowie die Wahlentscheidungen haben werden, ist noch schwer einzuschätzen. Analysen zu vorherigen Skandalen im Zuge der Nationalratswahlen 2017 und 2019 lassen darauf schließen, dass jene Parteien, die von den Skandalen betroffen sind, an Wähler*innenunterstützung verlieren werden, dass sie aber bei den Wähler*innen, die eine starke Parteiidentifikation mit der betroffenen Partei aufweisen, wenig bewirken werden. Die Unterstützung für die betroffene Partei wird in dieser Wähler*innengruppe weiterhin

gegeben sein (Plescia et al. 2021; Eberl et al. 2020). Wie bereits seit den 1980er-Jahren ersichtlich, kommt es auch in Österreich zu Veränderungen im politischen Raum und damit einhergehend in der Themensetzung. Neben dem Thema der Migration sind dies Themen im Bereich des Umwelt- und Klimaschutzes. Durch die COVID-19-Pandemie sind des Weiteren die Themen Gesundheit, staatliche Eingriffe und individuelle Freiheit bei einigen Wähler*innen wichtiger geworden, was zum Aufstieg einer neuen Partei (Menschen – Freiheit – Gesundheit, MFG) geführt hat. Wie sehr sich diese Themen verfestigen und zu einer dauerhaften Konfliktlinie in Österreich führen können, wird sich in den nächsten Jahren zeigen. Auf jeden Fall führt dies schon mal zu einer Polarisierung in der österreichischen Bevölkerung, wie Wagner und Eberl (2022) mit aktuellen Daten zeigen konnten. Der Ukrainekrieg könnte auch zu einer neuen Themensetzung im Bereich der Sicherheit- und Neutralitätspolitik führen, genauso wie das Thema der Europäischen Integration und der damit einhergehenden Friedenssicherung an Bedeutung gewinnen könnte. Besonders diese letztgenannten Themen könnten zu einer größeren Unterstützung der Volksparteien ÖVP und SPÖ führen, da diese mit diesen Themen stark verbunden werden.

Gleichzeitig wird die beobachtete erhöhte Volatilität unter den Wähler*innen erhalten bleiben, auch bedingt durch den demographischen Wandel und die dadurch nochmals verstärkte Abnahme an Parteibindungen. Kurzfristige Faktoren inklusive der verschiedenen Krisen werden auf das Wahlverhalten verstärkt Einfluss nehmen sowie auch die Wahlbeteiligung bedingen. In diesem Zusammenhang wird es auch von Interesse sein, die langfristigen Auswirkungen der Absenkung des Wahlalters zu beobachten: Könnte dadurch ein langfristiger erhöhter Wahlhabitus in der österreichischen Wähler*innenschaft erzielt werden? Vergleichende Studien mit anderen Ländern können darüber Aufschluss geben.

Gleichzeitig gilt es die abnehmende Zufriedenheit mit dem Funktionieren der österreichischen Demokratie und den Vertrauensverlust in politische Institutionen wie dem Parlament oder der Regierung zu beobachten (Rathkolb/Aichholzer 2021; Kowarz/Pollak 2020; Krejca et al. 2021), um einem schleichenden Legitimationsverlust der demokratischen Institutionen entgegenzuwirken. In diesem Zusammenhang bedarf es auch weiterführender Analysen zu Politikverdrossenheit und Polarisierung in der österreichischen Wähler*innenschaft: Welche Wähler*innengruppen betrifft dies? Zu welchen Themen? Und inwiefern sind diese emotional aufgeladen? Für die Auswirkung auf die demokratische politische Stabilität Österreichs sind dies zentrale Fragen, die es gilt, kontinuierlich zu beobachten und zu analysieren.

Literatur

- Aichholzer, Julian/Kritzinger, Sylvia/Wagner, Markus/Zeglovits, Eva (2014a). How has radical right support transformed established political conflicts? The case of Austria, *West European Politics* 37(1), 113–137.
- Aichholzer, Julian/Johann, David/Zeglovits, Eva (2014b). Wahlbeteiligung, in: Sylvia Kritzinger et al. (Hrsg.): *Die Nationalratswahl 2013. Wie Parteien, Medien und Wählerschaft zusammenwirken*, Wien, S. 177–190.
- Aichholzer, Julian/Kritzinger, Sylvia/Wagner, Markus/Berk, Nicolai/Boomgaarden, Hajo/Müller, Wolfgang C. (2018). AUTNES Comparative Study of Electoral Systems Post-Election Survey 2017 (SUF edition), doi:10.11587/IMKDZI.
- Aichholzer, Julian/Kritzinger, Sylvia (2020). Voting at 16 in practice. A review of the Austrian case, in: Jan Eichhorn/Johannes Bergh (Hrsg.): *Lowering the Voting Age to 16. Learning from Real Experiences Worldwide*, Basingstoke, S. 81–101.
- Brady, Henry/Verba, Sidney/Scholzman, Kay Lehman (1995). Beyond SES. A resource model of political participation, *American Political Science Review* 89(2), 271–294.
- Chiaromonte, Alessandro/Emanuele, Vincenzo (2017). Party system volatility, regeneration and de-institutionalization in Western Europe (1945–2015), *Party Politics* 23(4), 376–388.
- Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*, New York.
- Eberl, Jakob-Moritz/Huber, Lena/Plescia, Carolina (2020). A Tale of Firsts. The 2019 Austrian Snap Election, *West European Politics* 43(6), 1350–1363.
- Franklin, Mark N. (2004). *Voter turnout and the dynamics of electoral competition in established democracies since 1945*, New York.
- Gallagher, Michael (2022). Electoral Systems, https://www.tcd.ie/Political_Science/people/michael_gallagher/ElSystems/index.php (22.03.2022)
- Gallagher, Michael/Mitchell, Paul (2008). *The Politics of Electoral Systems*, paperback edition, Oxford/New York.
- Gallagher, Michael/Laver, Michael/Mair, Peter (2011). *Representative Government in Modern Europe*, 5. Auflage, New York.
- Jolly, Seth/Bakker, Rayn/Hooghe, Liesbet/Marks, Gary/Polk, Jonathan/Rovny, Jan/Steenbergen, Marco/Vachudova, Milada A. (im Erscheinen). Chapel Hill Expert Survey Trend File 1999–2019, *Electoral Studies*, doi:10.1016/j.electstud.2021.102420.
- Kowarz, Nikolaus/Pollak, Markus (2020). Wer vertraut dem Staat? Institutionenvertrauen in Zeiten von Corona, Wien, <https://viecer.univie.ac.at/corona-blog/corona-blog-beitraege/blog70/> (18.07.2022).
- Krejca, Felix/Partheymüller, Julia/Kritzinger, Sylvia (2021). Wem die Bürger*innen in der Corona-Krise (noch) vertrauen, Wien, <https://viecer.univie.ac.at> (22.03.2022).

- Kriesi, Hanspeter/Grande, Edgar/Lachat, Romain/Dolezal, Martin/Bornschier, Simon/Frey, Timotheos (2008). *West European Politics in the Age of Globalization*, New York.
- Kritzinger, Sylvia/Zeglovits, Eva/Lewis-Beck, Michael/Nadeau, Richard (2013). *The Austrian Voter*, Wien.
- Kritzinger, Sylvia/Müller, Wolfgang C./Schönbach, Klaus (2014). *Die Nationalratswahl 2013. Wie Parteien, Medien und Wählerschaft zusammenwirken*, Wien.
- Kritzinger, Sylvia/Partheymüller, Julia/Plescia, Carolina (2020). The 2019 EP election in Austria. A highly salient domestic test election, in: Sylvia Kritzinger et al. (Hrsg.): *Assessing the 2019 European Parliament Elections*, London, S. 99–113.
- Lazarsfeld, Paul/Berelson, Bernard/Gaudet, Hazel (1960). *The people's choice*, New York.
- Lipset, Seymour M./Rokkan, Stein (1967). Cleavage structures, party systems, and voter alignments. An introduction, in: Seymour M. Lipset/Stein Rokkan (Hrsg.): *Party Systems and Voter Alignments. Cross-National Perspectives*, Toronto, S. 1–64.
- Lipset, Seymour M. (1959). Some Social Requisites of Democracy. Economic Development and Political Legitimacy, *American Political Science Review* 53(1), 60–105.
- Lipset, Seymour M. (1983). *Political Man: The Social Bases of Politics*, London.
- Mair, Peter/van Biezen, Ingrid (2001). Party membership in twenty European democracies 1980–2000, *Party Politics* 7(1), 5–21.
- Meguid, Bonnie M. (2005). Competition between unequals. The role of mainstream party strategy in niche party success, *American Political Science Review* 99(3), 347–359.
- Müller, Wolfgang C./Plasser, Fritz/Ullrich, Peter A. (1995). *Wählerverhalten und Parteienwettbewerb. Analysen zur Nationalratswahl 1994*, Wien.
- Müller-Benedict, Volker (2011). *Grundkurs Statistik in den Sozialwissenschaften*, Wiesbaden.
- Pappi, Franz (1977). Sozialstruktur, gesellschaftliche Wertorientierungen und Wahlabsicht. Ergebnisse eines Zeitvergleichs des deutschen Elektors 1953 und 1976, *Politische Vierteljahresschrift* 18(2/3), 195–229.
- Plasser, Fritz/Ullrich, Peter A./Grausgruber, Alfred (1992). The Decline of 'Lager Mentality' and the New Model of Electoral Competition in Austria, in: Richard Luther/Wolfgang C. Müller (Hrsg.): *Politics in Austria. Still a Case of Consociationalism?*, London, S. 16–44.
- Plasser, Fritz/Ullrich, Peter A. (2008). Electoral Change in Austria, in: Günther Bischof/Fritz Plasser (Hrsg.): *The Changing Austrian Voter*. Transaction Publishers, New Brunswick, S. 54–78.
- Plescia, Carolina/Aichholzer, Julian (2017). On the nature of voters' coalition preferences, *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 27(3), 254–273.
- Plescia, Carolina/Kritzinger, Sylvia (2018). Credit or Debit? The Effect of Issue Ownership on Retrospective Economic Voting, *Acta Politica* 53(2), 248–268.
- Plescia, Carolina/Kritzinger, Sylvia/Eberl, Jakob-Moritz (2021). 'The Enemy Within'. Campaign Attention and Motivated Reasoning in Voter Perceptions of Intra-Party Conflict, *Party Politics* 27(5), 917–927.
- Plescia, Carolina/Kritzinger, Sylvia/Oberluggauer, Patricia (2020). Parties' Issue Strategies

- on the Drawing Board: The 2017 Austrian Case, *West European Politics* 43(3), 639–664.
- Plutzer, Eric (2002). Becoming a habitual voter. Inertia, resources, and growth in young adulthood, *American Political Science Review* 96(1), 41–56.
- Rathkolb, Oliver/Aichholzer, Julian (2021). Demokratische Einstellungen in Österreich: Vor und während der Corona-Krise, Wien, <https://viecer.univie.ac.at/corona-blog/corona-blog-beitraege/blog89/> (18.07.2022).
- Riker, William H./Ordeshook, Peter C. (1968). A Theory of the Calculus of Voting, *American Political Science Review* 62(1), 25–42.
- van Biezen, Ingrid/Mair, Peter/Poguntke, Thomas (2012). Going, going, ... gone? The decline of party membership in contemporary Europe, *European Journal of Political Research* 51(1), 24–56.
- Wagner, Markus/Johann, David/Kritzinger, Sylvia (2012). Voting at 16. Turnout and the Quality of Vote Choice, *Electoral Studies* 31(2), 372–383.
- Wagner, Markus (2012). Defining and measuring niche parties, *Party Politics* 18(6), 845–864.
- Wagner, Markus/Jakob-Moritz, Eberl (2022). Divided by the jab. On the Nature, Origins, and Consequences of COVID-19 Vaccination Identities, Wien, <https://osf.io/zcas8> (21.04.2022).
- Zeglovits, Eva (2011). NichtwählerInnen in Österreich, Wien.

Tipps

Analysen früherer Nationalratswahlen:

- Kienzl, Heinz (1964). Die Struktur der Wählerschaft, in: Karl Blecha et al. (Hrsg.): *Der durchleuchtete Wähler. Beiträge zur politischen Soziologie in Österreich*, Wien, S. 31–71.
- Härpfer, Christian/Kienzl, Heinz (1983). Nationalratswahlen und Wahlverhalten seit 1945, in: Peter Gerlich/Wolfgang C. Müller (Hrsg.): *Zwischen Koalition und Konkurrenz. Österreichs Parteien seit 1945*, Wien.
- Plasser, Fritz/Ullrich, Peter A./Ogris, Günther (1996). *Wahlkampf und Wählerentscheidung. Analysen zur Nationalratswahl 1995*, Wien.
- Bischof, Günther/Plasser, Fritz (2008). *The Changing Austrian Voter*, New Brunswick.
- Plasser, Fritz/Gabriel, Oscar W./Falter, Jürgen W./Ullrich, Peter A. (1999). *Wahlen und politische Einstellungen in Deutschland und Österreich*, Frankfurt a. M./Berlin.
- Plasser, Fritz/Ullrich, Peter A./Sommer, Franz (2000). *Das österreichische Wahlverhalten*, Wien.
- Müller, Wolfgang C./Plasser, Fritz/Ullrich, Peter A. (1995). *Wählerverhalten und Parteienwettbewerb. Analysen zur Nationalratswahl 1994*, Wien.
- Kritzinger, Sylvia/Müller, Wolfgang C./Schönbach, Klaus (2014). *Die Nationalratswahl 2013. Wie Parteien, Medien und Wählerschaft zusammenwirken*, Wien.

Wissenschaftliche Blogs zu den Nationalratswahlen (2017, 2019) können unter <https://viecer.univie.ac.at> abgerufen werden.

Wissenschaftliche Daten zur Austrian National Election Study (2008, 2013, 2017, 2019) können unter <https://data.aussda.at/dataverse/autnes> heruntergeladen werden.

Übungsfragen

- Beschreiben Sie die wichtigsten Wahlschulen und ihre Ausrichtung!
- Was beinhalten die Begriffe „Issue Salienz“ und „Issue Ownership“?
- Welche „Cleavages“ beschreiben laut Lipset und Rokkan europäische Gesellschaften?
- Wie lässt sich der Trend in der Wahlbeteiligung bei österreichischen Nationalratswahlen zusammenfassen?
- Wie setzt sich der „Effective Number of Parties“-Index zusammen?
- Wie hat sich das Wahlverhalten in Österreich seit den 1980er-Jahren verändert und wieso?
- Hängt die Links-Rechts-Selbsteinstufung von Wähler*innen mit ihrer Wahlentscheidung zusammen?
- Welche Parteien wurden 2017 eher von Männern, welche eher von Frauen gewählt?
- Welche Parteien haben 2017 bei der urbanen Bevölkerung eher gepunktet?
- Was sind Nischenparteien?

Anhang

Tab. A.1 Nationale Wahlen für internationale Vergleiche (Wahlbeteiligung, ENEP, Volatilität, Wahlanteil grüner und radikal-rechter Parteien)

Land	Wahl	Datum
Österreich	Nationalratswahl	29. September 2019
Deutschland	Bundestagswahl	26. September 2021
Schweiz	Nationalratswahl	20. Oktober 2019
Spanien	Parlamentswahl	10. November 2019
Italien	Parlamentswahl	4. März 2018
Niederlande	Parlamentswahl	15. März 2021
Polen	Parlamentswahl	13. Oktober 2019
Vereinigtes Königreich	Unterhauswahl	12. Dezember 2019

Quelle: eigene Darstellung.

Politische Partizipation abseits von Wahlen

Patricia Oberluggauer

Zusammenfassung

- ✓ Es gibt unterschiedliche Formen der politischen Partizipation abseits von Wahlen, je nach Grad der Institutionalität der Form.
- ✓ Am häufigsten genutzt werden das Unterzeichnen von Petitionen und das Boykottieren von Produkten.
- ✓ Nebst der klassischen Wahlteilnahme bietet Österreich seinen Bürger*innen auch drei Formen der direkten Demokratie zur Beteiligung: das Volksbegehren, die Volksabstimmung und die Volksbefragung. Die häufigste Form ist das Unterstützen von Volksbegehren, welche den Charakter einer Initiative haben. Damit können Bürger*innen selbst ein Thema auf die politische Agenda setzen.
- ✓ Die politischen Themen, die den Bürger*innen wichtig sind, werden immer vielfältiger. Die wachsende Bedeutung der kulturellen Konfliktlinie im politischen Wettbewerb spiegelt sich hier wider. Das Thema Migration beispielsweise wird sowohl von Unterstützer*innen als auch von Gegner*innen von Migration immer häufiger zum Gegenstand politischer Petitionen oder Demonstrationen gemacht. Nach wie vor (oder besser gesagt wieder) stellt auch die Umwelt ein zentrales Thema dar. Gerade durch die Fridays for Future-Bewegung hat das Thema erneut an Popularität gewonnen.
- ✓ Das Internet stellt eine Herausforderung für Wissenschaft und Politik dar, wenn es um partizipatorische Teilnahme geht. Es bietet sowohl Chancen als auch Gefahren (Stichwort: Hasskommentare).

1. Einleitung

Politische Partizipation wird gemeinhin als freiwilliges Verhalten von Personen definiert, welches sich zum Ziel setzt, Einfluss auf die Ausgestaltung politischer Entscheidungen und Einfluss auf die Gestaltung gesellschaftlicher Werte zu nehmen (Barnes/Kaase 1979, 42; van Deth 1986, 262; Verba/Nie 1972, 2).

Definition

Politische Partizipation wird als freiwilliges Verhalten von Personen definiert, welches sich zum Ziel setzt, Einfluss auf die Ausgestaltung politischer Entscheidungen und Einfluss auf die Gestaltung gesellschaftlicher Werte zu nehmen.

Eine Herausforderung für das Konzept der politischen Partizipation stellt heutzutage das Internet dar. Mit den sozialen Netzwerken wie *Facebook*, *Twitter* oder *YouTube* tun sich ganz neue Möglichkeiten der Mitsprache auf. Ob das Posten oder Teilen von Online-Inhalten unter politische Partizipation fällt, darüber ist sich die Literatur bis dato uneinig, auch weil die Möglichkeiten rasant wachsen. Theocharis und van Deth (2018, 3 f.) nennen in ihrem Buch „Political Participation in a Changing World“ die sogenannte „ice-bucket challenge“ als Beispiel für die Schwierigkeit, etwas als politische Partizipation zu definieren oder zu erkennen. Zur Erinnerung: Im Rahmen der „ice-bucket challenge“, welche 2014 in Kalifornien ihren Anfang nahm, wurde online dazu aufgerufen sich einen Kübel Eis-Wasser über den Kopf zu schütten, ein Video davon zu machen, es dann online zu posten und eine*n Nachahmer*in zu nominieren. Das Ziel der Challenge war es, Aufmerksamkeit für die Nervenkrankheit Amyotrophe Lateralsklerose (ALS) zu schaffen. Dieses Ziel konnte auch erreicht werden. Weltweit wurden Millionen solcher Videos online gestellt und das Komitee der ALS-Vereinigung freute sich ein Jahr später über 220 Millionen Dollar Spenden. Aber ist das jetzt politische Partizipation? Das Beispiel zeigt uns, dass, je mehr Möglichkeiten wir zur politischen Teilhabe haben, desto wichtiger ist einerseits eine klare Konzeptdefinition und andererseits eine anhaltende Debatte darüber.

Für das empirische Konzept der politischen Partizipation bedeutet das, dass es auf vielfältige Weise konzipiert und analysiert werden kann (Ekman/Amnå 2012). In der wissenschaftlichen Literatur haben sich in den vergangenen Jahrzehnten daher unterschiedliche Unterscheidungskriterien entwickelt, wie sich die klassischste Form der Partizipation, also die Teilnahme an Wahlen, von anderen Formen, wie unter anderem der Beteiligung an Demonstrationen unterscheidet (Barnes/Kaase 1979; Ekman/Amnå 2012; Marien et al. 2010; Sabucedo/Arce 1991; van Deth 2014).

Die etablierteste Art der Differenzierung bezieht sich auf die Institutionalität der Partizipationsform (siehe Barnes/Kaase 1979, 409–477). So lässt sich die politische Partizipation in institutionelle und nicht-institutionelle Formen trennen. Unter institutionell versteht man vor allem Formen, die sich direkt auf eine politische Institution oder den politischen Prozess beziehen (Hooghe/Marien 2013; Topf 1995). In der Praxis sind das die Wahlteilnahme, die Mitgliedschaft in einer Partei oder einer Interessensgemeinschaft, das Kontaktieren von Politiker*innen und das Nutzen von direkt-demokratischen Instrumenten. Nicht-institutionell sind Formen, die nicht in unmittelbarem

Zusammenhang mit einer politischen Institution oder dem elektoralen Prozess stehen. Beispiele hierfür sind die Teilnahme an Demonstrationen, „Boycotting“ oder „Buycotting“ von Produkten oder auch das Unterzeichnen von Petitionen. Wesentlich ist, dass all diese nicht-institutionellen Formen ein politisches Ziel haben müssen. Das reine Boykottieren einer bestimmten Marke, weil einem diese zum Beispiel nicht gefällt, ist allein freilich keine Form von politischer Partizipation.

Da gerade Formen der nicht-institutionellen Partizipation stetig zunehmen und es nicht immer klar zu unterscheiden ist, welche neue Form politisch oder nicht politisch ist, hat van Deth (2014, 354–360) eine Minimaldefinition sowie Regeln entworfen, die uns bei der Entscheidung, ob etwas als nicht-institutionelle politische Partizipation gewertet werden kann oder nicht, helfen sollen. Erstens sollte es sich dabei um ein Verhalten handeln. Zweitens sollte dieses Verhalten freiwillig sein. Drittens soll die Aktivität von einem*iner Wähler*in – also nicht von Politiker*innen, Lobbyist*innen oder Beamt*innen – ausgeführt werden. Letztlich muss sich die Aktivität an die Regierung, den Staat oder die Politik richten. Sie muss sich also in der gesellschaftlichen Sphäre des Politischen befinden. Diese vier Grundregeln sollen uns dabei helfen zu definieren, ob in der Schnelllebigkeit unserer Gesellschaft etwas als politische, nicht-institutionelle Partizipation definiert werden kann oder nicht. Dies ist insbesondere wichtig, da mit dem Aufkommen sozialer Medien auch eine Vielfalt neuer politischer Partizipationsformen (oder eben nicht) entstanden ist.

Im folgenden Kapitel wird die gegenwärtige Situation der politischen Partizipation und deren beliebteste Formen (Parteimitgliedschaft, Nutzen von direktdemokratischen Instrumenten, Demonstrationen und Petitionen) in Österreich näher beleuchtet. Des Weiteren werden aktuelle Forschungsergebnisse zu dieser Thematik vorgestellt. Anschließend, in Abschnitt 3. dieses Kapitels, werden die Rahmenbedingungen und der geschichtliche Hintergrund verschiedener Formen politischer Partizipation besprochen. Zuletzt soll Österreich noch in den internationalen Kontext eingebettet werden, indem es mit weiteren europäischen Ländern verglichen wird.

2. Gegenwärtige Situation

Lange Zeit galt die Teilnahme an politischen Wahlen als die Kernform der politischen Partizipation in Österreich. Doch seit geraumer Zeit befindet sich der Anteil der Wählenden in Österreich in einem Abwärtstrend (BMI 2019). Dies ist insbesondere problematisch, weil die politische Wahlteilnahme der Bürger*innen als ein Zeichen der Demokratiequalität gewertet wird (Franklin 2004; van Deth 2014). Nehmen also immer weniger Bürger*innen an Wahlen teil, so schwindet einerseits die Verbindung zwischen den Bürger*innen und dem politischen System und andererseits wird der Demokratie

zunehmend die Legitimation entzogen (Schwarzer/Zeglovits 2009). Doch soll es hier nicht ums Wählen (siehe dazu Kritzinger/Wagner in diesem Band), sondern um andere Formen der politischen Partizipation abseits von Wahlen gehen, welche die Verbindung zwischen den Bürger*innen und dem politischen System stärken. Eine Übersicht über die weiteren Formen der Partizipation, die abseits vom Wahlgang in Österreich ausgeübt werden können, findet sich in Tabelle 1. In den folgenden Subkapiteln werden die für den österreichischen Fall relevantesten Formen beschrieben und auf die aktuelle Situation eingegangen.

Tab. 1 Übersicht über Partizipationsformen abseits von Wahlen

Institutionelle Formen	Nicht-institutionelle Formen
• Parteimitgliedschaft • Nutzen von direktdemokratischen Instrumenten: - Volksabstimmung - Volksbegehren - Volksbefragung • Mitgliedschaft in Vereinen • Kontaktieren von Politiker*innen	• Teilnahme an Demonstrationen • Boykottieren/Buykottieren von Produkten • Unterschreiben von Petitionen • Tragen politischer Abzeichen • Geldspenden

2.1 Institutionelle Formen der Partizipation

2.1.1 Parteimitgliedschaft

In der wissenschaftlichen Debatte gilt Österreich als der Archetypus eines Parteienstaates. Charakteristisch für diese Form des demokratischen politischen Systems ist die Dominanz der politischen Parteien, welche eine quasi-monopol Stellung in der Interessensvertretung haben (Dolezal 2019a, 137). Die Zivilgesellschaft ist in solchen Systemen tendenziell eher schwach ausgeprägt und folglich sind institutionelle Partizipationsformen die beliebtere Form der politischen Teilhabe. Eine davon ist die Parteimitgliedschaft. Sie war und ist ein vergleichsweise häufig genutztes Mittel, um sich in Österreich institutionell politisch und gesellschaftlich zu beteiligen. Fast jede*er Zehnte hat derzeit in Österreich ein Parteibuch.

2.1.2 Direkte Demokratie

Obwohl Österreich eine parlamentarische Demokratie ist, räumt die Bundesverfassung (BV) dem*der Bürger*in einige Möglichkeiten zur direkten, institutionellen Teilhabe ein. Zu nennen sind die Nutzung mehrerer direktdemokratischer Instrumente. Am bekanntesten sind wohl die Teilnahme an einer Volksabstimmung, an einer Volksbe-

fragung sowie an einem Volksbegehren. Alle drei Möglichkeiten sind Instrumente der direkten Demokratie auf Bundesebene. Folgend sollen hier alle Instrumente vorgestellt werden, bevor in Abschnitt 3. Dieses Kapitels der rechtliche und historische Hintergrund beleuchtet wird.

Bei einer **Volksabstimmung** trifft das Volk zu einer vom Parlament vorgeschlagenen Angelegenheit die letztinstanzliche Entscheidung, die rechtlich bindend ist. Obligatorisch ist eine Volksabstimmung, wenn es zu einer Gesamtrevision der Verfassung kommt (Wirnsberger/Haller 2015). Gegenstand einer Volksabstimmung ist entweder ein Gesetzesbeschluss des Nationalrats, welcher Gesetzeskraft erlangen soll, oder – auf Vorschlag der Bundesversammlung – die Absetzung des Bundespräsidenten.¹ Zudem kann eine Volksabstimmung auch von einem Drittel des Nationalrates oder des Bundesrates zu einem Verfassungsgesetz initiiert werden.

Das Ergebnis einer **Volksbefragung** ist hingegen unverbindlich und hat lediglich einen beratenden Charakter. Im Gegensatz zur Volksabstimmung wird sie vor der parlamentarischen Beschlussfassung durchgeführt. Eingeführt wurde die Volksbefragung erst 1989. Die Volksbefragung sieht entweder Ja-Nein-Fragen zur Abstimmung vor oder zwei alternative Lösungsansätze. Inhaltlich muss es sich bei der Volksbefragung um eine „Angelegenheit von grundsätzlicher und gesamtösterreichischer Bedeutung handeln“.²

Beide, Volksabstimmung und Volksbefragung, werden durch die EntschlieÙung des*der Bundespräsidenten*Bundespräsidentin angeordnet.

Im Vergleich zu den beiden oben genannten Möglichkeiten, hat das **Volksbegehren** einen initiativen Charakter, sprich die Bürger*innen können selbst Gesetzesvorschläge auf die politische Agenda des Nationalrats setzen. Bevor das Anliegen aber Verhandlungsgegenstand im Nationalrat wird, muss es noch das Einleitungs- sowie das Eintragungsverfahren durchlaufen (siehe Abschnitt 3.). Besteht das Begehren diese beiden Verfahren und können die Initiatoren mindestens 100.000 Unterschriften vorlegen, muss das Anliegen im Nationalrat diskutiert werden. Nach spätestens vier Monaten muss der zuständige Ausschuss Bericht über seine Arbeit erstatten. Dann wird das Anliegen dem Plenum zur Diskussion vorgelegt.

Inhalt eines Volksbegehrens kann nur ein Anliegen sein, für das der Bundesgesetzgeber zuständig ist. Die Ergebnisse von Volksbegehren sind rechtlich nicht bindend und bleiben meist ohne weitreichende politische Konsequenzen (Wirnsberger/Haller 2015). Der Nationalrat muss keinen Gesetzesbeschluss fassen.

1 Siehe „Volksabstimmung“ auf der Webseite oesterreich.gv.at: https://www.oesterreich.gv.at/themen/leben_in_oesterreich/buergerbeteiligung_direkte_demokratie/Seite.320411.html (23.05.2022).

2 Siehe „Volksbefragung“ auf der Webseite oesterreich.gv.at: https://www.oesterreich.gv.at/themen/leben_in_oesterreich/buergerbeteiligung_direkte_demokratie/Seite.320410.html (23.05.2022).

2.2 Nicht-institutionelle Formen der Partizipation

2.2.1 Demonstrationen

Das Mittel der Demonstration wurde in Österreich vermutlich noch nie so häufig genutzt wie seit Beginn der COVID-19-Krise. Fast jedes Wochenende wurde in Wien und auch in anderen Landeshauptstädten demonstriert oder Kundgebungen abgehalten. Thematisch ging es dabei seit dem Ausbruch der COVID-19-Krise mehrheitlich um die Beschneidung von Freiheitsrechten aufgrund der Corona-Maßnahmen, aber auch um zahlreiche verschwörungstheoretische Inhalte im Zusammenhang mit COVID-19 (Eberl/Lebernegg 2021a). Politisch wurden diese Demonstrationen mehrheitlich von rechten Gruppierungen beziehungsweise von der rechtspopulistischen Freiheitlichen Partei Österreichs (FPÖ) angeführt oder unterstützt (Eberl/Lebernegg 2021b). Dies ist insofern außergewöhnlich, als dieses Mittel des nicht-institutionellen politischen Protests bis dahin mehrheitlich von linken Parteien und Bündnissen verwendet wurde (Giugni/Grasso 2019; Norris et al. 2005). So auch noch vor der COVID-19-Krise. Regelmäßig demonstrierten freitags Schüler*innen, Student*innen und Klimaaktivist*innen gegen die nationale und internationale Klimapolitik. Dazu aufgerufen wurden sie von der Fridays for Future-Bewegung. Diese international tätige Bewegung setzt es sich zum Ziel, auf das Thema Klimapolitik, erstens, aufmerksam zu machen und, zweitens, konkrete Forderungen an die Politik zu stellen. Obwohl dem Klima-Protest während der COVID-19-Krise eher weniger Aufmerksamkeit zuteilwurde, flachte der Protest nicht ab, sondern wurde hauptsächlich online fortgeführt. Für beide Lager, also sowohl für das rechte COVID-19-Maßnahmen-skeptische als auch für das linke, spielen die sozialen Medien generell eine große Rolle. Die Demonstrierenden und Unterstützenden werden hauptsächlich über die sozialen Medien wie *Facebook*, *Instagram* oder *Telegram* mobilisiert und über aktuelle Themen informiert. Dies ist im Vergleich zu früheren Protest-Bewegungen eine große Veränderung.

2.2.2 Petitionen

Auch für das Erstellen von Petitionen spielt das Internet eine große Rolle. Mussten Unterschriften früher noch eher mühsam auf der Straße und im Freund*innen- und Bekannten-Kreis gesammelt werden, so können sie heute via Online-Plattformen wie *openPetition* oder *change.org* gesammelt werden. Empfänger*innen von Petitionen können sowohl Politiker*innen, Parteien oder die Regierung sein, aber auch Konzerne und Interessengemeinschaften. Zum Beispiel hat die Stadt Wien zur schnelleren und prak-

tischeren Einreichung eine Petitionsplattform³ eingerichtet, wo aktuelle Petitionen aufgelistet sind.

Nebst den drei bereits beschriebenen Instrumenten der direkten Demokratie auf Bundesebene, gibt es noch zwei weitere Möglichkeiten der direkten Beteiligung, die hier allerdings als nicht-institutionelle Formen eingestuft werden. Sie unterscheiden sich insofern von der Volksabstimmung, der Volksbefragung und dem Volksbegehren, als sie an weniger Voraussetzungen gebunden sind beziehungsweise durch das Sammeln von Unterschriften für ein bestimmtes Thema und das folgende Überreichen an eine*n Politiker*in eher dem Charakter einer Petition entsprechen als dem Charakter eines direkt demokratischen Instrumentes. Obwohl beide Instrumente letztlich den Staat miteinbinden, kann hier argumentiert werden, dass der Fokus eher auf dem Sammeln von Unterschriften und dessen Überreichen an beziehungsweise Kontaktieren von Politiker*innen liegt. Bei beiden Instrumenten kommt es außerdem infolge zu keiner direkt demokratischen Abstimmung.⁴

Erstens wäre da das Instrument der **parlamentarischen Bürgerinitiative**. Damit können Wähler*innen ein bestimmtes Anliegen in Form einer Petition vor den Nationalrat bringen. Dazu sind mindestens fünfhundert Unterschriften wahlberechtigter österreichischer Staatsbürger*innen notwendig.⁵ Inhaltlich können nur Anliegen eingereicht werden, für die der Bund in Gesetzgebung und Vollziehung zuständig ist.

Die zweite Möglichkeit für eine*n Bürger*in ein bestimmtes Anliegen vor den Nationalrat zu bringen, ist die **parlamentarische Petition**. Dabei wird das Anliegen stellvertretend durch eine*n Nationalratsabgeordnete*n vor das Parlament gebracht beziehungsweise im Ausschuss für Petitionen und Bürgerinitiativen behandelt.

Forschungsergebnisse. Nutzung (nicht)institutioneller Formen der Partizipation

-
- Zur Nutzung institutioneller und nicht-institutioneller Formen der Partizipation wurden
- im Frühjahr 2020 im Rahmen des Projekts Austrian Democracy Lab (ADL) mithilfe des
- Demokratieradars rund 4.500 Bürger*innen befragt. Der Demokratieradar ist eine halb-
- jährliche repräsentative Umfrage zum aktuellen Stand der Demokratie in Österreich.
-

3 Siehe „Petitionsplattform“ auf der Webseite der Stadt Wien: <https://www.wien.gv.at/petition/online/> (13.04.2022).

4 Dementsprechend soll hier auch nochmal auf die Schwierigkeit der Einordnung als institutionelle oder nicht-institutionelle Partizipation verwiesen werden.

5 Siehe dazu „Parlamentarische Bürgerinitiative“ auf der Webseite oesterreich.gv.at: https://www.oesterreich.gv.at/themen/leben_in_oesterreich/buergerbeteiligung___direkte_demokratie/1/Seite.320440.html (23.05.2022)

Forschungsfrage: Wie häufig nutzen die Österreicher*innen institutionelle und nicht-institutionelle Formen der Partizipation? Welche Formen werden am häufigsten genutzt? Tabelle 2 zeigt, wie oft im Jahr 2020 drei unterschiedliche institutionelle Formen der politischen Partizipation von den Befragten praktiziert wurden. Was auffällt, ist, dass der größte Teil der Befragten keine der drei Formen im vergangenen Jahr getätigt hat, also weder eine*n Politiker*in kontaktiert, noch in einer politischen Partei oder in einer anderweitigen sozialen Bewegung mitgearbeitet hat. Die beiden letzteren Formen wurden aber von zumindest vier Prozent beziehungsweise sechs Prozent monatlich praktiziert. Acht Prozent geben immerhin an, mindestens ein- bis zweimal pro Jahr eine*n Politiker*in kontaktiert zu haben. Alles in allem ist die Mitarbeit bei einer sozialen Gruppierung die häufigste Form der institutionellen Partizipation abseits von Wahlen.

Wie oft pro Jahr:	Eine*n Politiker*in kontaktiert? (in %)	In einer Partei oder politischen Gruppierung mitgearbeitet? (in %)	In einer sozialen Gruppierung mitgearbeitet? (in %)
Nie	85	90	76
1- bis 2-mal pro Jahr	8	3	10
Vierteljährlich	4	1	5
Halbjährlich	1	0	1
Dreivierteljährlich	1	1	2
Monatlich	2	4	6
N	4.486	4.482	4.475

Tab. 2 Institutionelle Partizipation
Quelle: Austrian Democracy Lab (2020); Demokratieradar Welle 5 (Daten gewichtet); eigene Berechnung.

Abseits der institutionellen Formen haben sich in den vergangenen Jahren aber auch unzählige nicht-institutionelle Formen entwickelt beziehungsweise an Beliebtheit gewonnen. Man denke hierbei beispielsweise an die jüngst entstandene Fridays for Future-Bewegung, die weltweit große Demonstrationen oder Besetzungen gegen den Klimawandel organisiert, so auch in Österreich. Oder die zahlreichen Demonstrationen gegen die aktuelle Corona-Politik, die sich seit dem Beginn der Pandemie im Winter 2020 mehren. Dies sind nur die zwei jüngsten von zahlreichen politischen Bewegungen, die abseits von Wahlen und institutionellen Formen unzählige Bürger*innen zur politischen Partizipation mobilisieren konnten. Gemeinsam haben all diese Bewegungen, dass sie sich nicht auf die klassische Form der Partizipation, also die Mobilisierung zur Wahlteilnahme beschränken, sondern eben nicht-institutionelle Methoden (wie Demonstrationen organisieren, Kundgebungen und Besetzungen veranstalten, große Petitionen formulieren oder zu Produkt-Boykotten aufrufen) nutzen. Wie häufig die

Österreicher*innen diese Formen praktizieren, wurde ebenfalls im Rahmen des Demokratieradars im Frühjahr 2020 abgefragt.

In Tabelle 3 und 4 sind die sechs gängigsten Formen der nicht-institutionellen Partizipation aufgelistet.⁶ Am häufigsten nutzen die Österreicher*innen einerseits das Unterzeichnen von Petitionen sowie das Boykottieren von Produkten. Ersteres haben 23 Prozent der Befragten mindestens ein bis zwei Mal pro Jahr gemacht. Immerhin sieben Prozent gaben an, mindestens drei bis vier Mal pro Jahr eine Petition oder ein Begehren unterzeichnet zu haben. Das Boykottieren von Produkten (aus politischen Gründen) ist gemäß Tabelle 3 die häufigste Form der nicht-institutionellen Partizipation. Knapp ein Drittel tun dies sehr regelmäßig. Jede*r Zehnte gibt an, es zumindest ein- bis zweimal pro Jahr zu tun. Die unbeliebteste Form der nicht-institutionellen Beteiligung ist gemäß der Befragung das Tragen eines politischen Abzeichens oder Kampagnenstickers. Rund 92 Prozent aller 4.484 Befragten antworteten auf diese Frage mit „nie“. Das ist gemeinsam mit der ehrenamtlichen Mitarbeit die höchste Ablehnungsrate aller abgefragten Formen.

Wie oft pro Jahr:	Petition unterzeichnet? (in %)	Politisches Abzeichen/Sticker getragen? (in %)	An legaler Demonstration teilgenommen? (in %)
Nie	65	92	88
1- bis 2-mal pro Jahr	23	4	8
Vierteljährlich	7	1	2
Halbjährlich	1	0	0
Dreivierteljährlich	2	1	1
Monatlich	2	1	0
N	4.466	4.484	4.491

Tab. 3 Nicht-institutionelle Partizipation I

Quelle: Austrian Democracy Lab (2020); Demokratieradar Welle 5 (Daten gewichtet); eigene Berechnung.

Was sagen uns diese Zahlen nun zum aktuellen Stand der politischen Partizipation in Österreich abseits von Wahlen? Zum einen lässt sich festhalten, dass die Österreicher*innen zwar nach wie vor fleißig an Wahlen teilnehmen. Weitere politische Beteiligungsformen werden jedoch eher selten genutzt. Die große Mehrheit der Befragten des Demokratieradars antwortete auf alle Fragen nach ihrer politischen Teilhabe (ab-

6 Es sei hier verwiesen, dass die Liste der unkonventionellen Partizipationsformen durch die zunehmende Relevanz des Internets stetig verlängert werden kann.

gesehen von Wahlen) mit Ablehnung. Vergleicht man die Zahlen mit anderen Ländern (siehe Abschnitt 4.) sind die Österreicher*innen sehr behäbig. Wie wir gleich erfahren werden, liegen die Gründe dafür auch teilweise in der institutionellen Beschaffenheit des politischen Systems.

Wie oft pro Jahr:	Produkt boykottiert? (in %)	Für politisches Anlie- gen Geld gespendet? (in %)	Ehrenamtlich gearbeitet? (in %)
Nie	50	90	92
1- bis 2-mal pro Jahr	10	6	4
Vierteljährlich	7	2	1
Halbjährlich	2	0	0
Dreivierteljährlich	3	0	1
Monatlich	27	2	1
N	4.424	4.482	4.484

Tab. 4 Nicht-institutionelle Partizipation II
Quelle: Austrian Democracy Lab (2020); Demokratieradar Welle 5 (Daten gewichtet); eigene Be-
rechnung.

3. Rahmenbedingungen und geschichtlicher Hintergrund

Stand in Abschnitt 2. dieses Kapitels noch die aktuelle Situation in Österreich im Vor-
dergrund, so beschäftigen wir uns nun mit der rechtlichen Verankerung und dem histo-
rischen Kontext der wichtigsten Formen der institutionellen und nicht-institutionellen
Partizipation in Österreich.

3.1 Institutionelle Formen der Partizipation

3.1.1 Parteimitgliedschaft

Formell geregelt wird die Parteimitgliedschaft in den Parteistatuten einer Partei. Darin
werden etwa die Rechte und Pflichten der Mitglieder festgelegt sowie auch die Gründe,
welche zu einem Parteiausschluss führen können, klar definiert. Nebst der klassischen
Mitgliedschaft bieten manche Parteien mittlerweile auch abgeschwächte Formen der Teil-
nahme an der Partei an, beispielsweise indem sie den Parteisympathisant*innen den Sta-
tus als Unterstützer*in anbieten. Auch deren Rechte und Pflichten werden in den Partei-

statuten geregelt. Dass es diese neue Form, die als Parteimitgliedschaft „light“ bezeichnet werden kann, gibt, kann als Reaktion auf die sinkende Nutzung der Parteimitgliedschaft als eine Form der institutionellen Partizipationsmöglichkeit verstanden werden (Gauja 2015; Scarrow 2014). Eine Studie von Krouwel (2012), die die Trends der Parteimitgliedschaften in westlichen Staaten analysiert, kommt zu dem Schluss, dass in Österreich bis in die 1970er-Jahre noch rund dreißig Prozent des Elektorates eine Mitgliedschaft bei einer Partei innehatten (Krouwel 2012, 232). Das war im Vergleich zu den anderen Ländern ein absoluter Spitzenwert. In anderen Staaten nahm die Parteimitgliedschaft schon ab den frühen 50er-Jahren deutlich ab. Im Laufe der Jahrzehnte sank aber auch in Österreich die Zahl der Parteimitglieder. Vor allem in den frühen 1990ern mussten die österreichischen Parteien einen enormen Rückgang an Mitgliedern verkraften.

Aktuell sind etwa 13 Prozent der Wähler*innen Mitglied einer politischen Partei. Dies ist im Vergleich zu den anderen untersuchten Ländern nach wie vor ein hoher Wert, wenn man bedenkt, dass beispielsweise in Irland dieser nur mehr ein Prozent des Elektorats beträgt. Auch Dolezal (2019a) kommt so folglich zum Schluss, dass die Parteimitgliedschaft nach wie vor eine häufige Form der institutionellen Teilhabe in Österreich ist, auch wenn sie stetig sinkt.

3.1.2 Direkte Demokratie

Wie bereits erwähnt, räumt die Bundesverfassung den Bürger*innen mehrere direktdemokratische Rechte ein. Die genauen Abläufe werden dabei im Bundesverfassungsgesetz (B-VG) geregelt, genauer gesagt im zweiten Hauptstück „Gesetzgebung des Bundes“, Abschnitt D „Der Weg der Bundesgesetzgebung“.⁷

Artikel 43 bis 48 des Bundesverfassungsgesetzes (B-VG) definieren dabei das Vorgehen und die Voraussetzungen für die **Volksabstimmung**. Gemäß Artikel 43 B-VG „ist jeder Gesetzesbeschluss des Nationalrates, [...], [einer Volksabstimmung zu unterziehen], wenn der Nationalrat es beschließt oder die Mehrheit der Mitglieder des Nationalrates es verlangt“. Verpflichtend ist eine Volksabstimmung bei einer Gesamtänderung der Bundesverfassung oder bei einer Teiländerung, wenn das ein Drittel des Nationalrates oder des Bundesrates verlangen (Art 44 Abs 3 B-VG). In einem nächsten Schritt wird die Volksabstimmung vom Bundespräsidenten angeordnet (Art 46 Abs 1 B-VG). Nach Artikel 45 BV-G entscheidet dann die Mehrheit der gültig abgegebenen Stimmen. Das Ergebnis ist amtlich zu verlautbaren.

⁷ Siehe „Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Bundes-Verfassungsgesetz, Fassung vom 20.05.2022“ auf der Webseite des Rechtsinformationssystems des Bundes, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138> (20.05.2022).

Zur Volksabstimmung kam es bis dato lediglich zweimal. Das erste Mal im Jahr 1978, als es um die Inbetriebnahme des Kraftwerks Zwentendorfs ging beziehungsweise im weiteren Sinne um die friedliche Nutzung von Kernenergie in Österreich. Die Abstimmenden lehnten das Vorhaben der friedlichen Nutzung der Kernenergie mit 50,5 Prozent ab. Zur zweiten Volksabstimmung kam es 1994 im Zuge des geplanten Beitritts Österreichs zur Europäischen Union (EU). Basierend auf 66,6 Prozent Ja-Stimmen (33,4 % Nein-Stimmen) trat Österreich 1995 der EU bei.

Das **Volksbegehren** ist in Artikel 41, Absatz 2 und 3 BV-G geregelt. Absatz 2 schreibt vor, dass „jedes von 100.000 Stimmberechtigten oder von je einem Sechstel der Stimmberechtigten dreier Länder unterstützte Volksbegehren von der Bundeswahlbehörde dem Nationalrat zur Behandlung vorzulegen“ ist. Zuvor muss das Begehren aber noch zwei Verfahren durchlaufen. Nämlich das Einleitungs- und das Eintragungsverfahren.

Beim Einleitungsverfahren muss das Anliegen zunächst beim Bundesministerium für Inneres (BMI) angemeldet werden, welches dann innerhalb von zwei Wochen entscheidet, ob das Vorhaben zugelassen wird oder nicht. Wird es zugelassen, müssen von Seiten der Initiator*innen mindestens 8.401⁸ Unterstützungserklärungen vorgelegt werden. Diese gelten dann auch automatisch als Unterschriften für das eigentliche Volksbegehren. Wenn das Einleitungsverfahren positiv abgeschlossen werden konnte, beginnt das Eintragungsverfahren.

Zunächst legt das BMI eine achttägige Eintragungsphase fest. Während dieser Zeit können alle für die Nationalratswahl berechtigten Wähler*innen das Vorhaben unterstützen. Ein Volksbegehren wurde erfolgreich eingereicht, wenn es von mindestens 100.000 Wähler*innen oder je einem Sechstel der Stimmberechtigten aus drei Bundesländern unterstützt wird (Öhlinger 2014). Verläuft auch die Eintragungsphase positiv, wird das Anliegen vom BMI zum Nationalrat weitergeleitet, welcher es dem fachlich entsprechenden Ausschuss zuteilt. Dort kommt es zu Vorberatungen, indem beispielsweise Expert*innen oder Sachverständige hinzugezogen werden. Nach spätestens vier Monaten muss der Ausschuss dem Nationalrat Bericht erstatten. Danach wird das Anliegen im Nationalrat behandelt.

Der Inhalt eines Begehrens muss eine durch Bundesgesetze geregelte Angelegenheit betreffen und „kann in Form eines Gesetzesantrags gestellt werden“ (Art 41 Abs 2 B-VG). Ein Volksbegehren hat also einen initiativen Charakter, sprich die Wahlberechtigten können so selbst konkrete Anliegen vor den Nationalrat bringen. Das Volksbegehren ist unter anderem auch deswegen das am häufigsten genutzte direktdemokratische Instrument (siehe Tab. 5). Seit 1945 wurden insgesamt 57 Volksbegehren eingereicht.

8 Die angeforderte Zahl an Unterstützungserklärungen muss ein Promille von der letzten Volkszählung entsprechen (siehe „Volksbegehren“ auf der BMI-Webseite: https://www.bmi.gv.at/411/start.aspx#pk_01, 20.05.2022).

Tab. 5 Alle Volksbegehren von 1945 bis 2021

Titel	Jahr	Gesamtanzahl an Unterstützer*innen
Österreichischer Rundfunk, Gesellschaft m.b.H	1964	832.353
Schrittweise Einführung der 40-Stunden-Woche	1969	889.659
Abschaffung der 13. Schulstufe	1969	339.407
Schutz des menschlichen Lebens	1975	895.665
Pro-Zwentendorf-Volksbegehren	1980	421.282
Anti-Zwentendorf-Volksbegehren	1980	147.016
Konferenzzentrum-Einsparungsgesetz	1982	1.361.562
Konrad-Lorenz-Volksbegehren	1985	353.906
Volksbegehren zwecks Verlängerung des Zivildienstes	1985	196.376
Volksbegehren gegen Abfangjäger – für eine Volksabstimmung	1985	121.182
Anti-Draken-Volksbegehren im Bundesland Steiermark	1986	244.254
Anti-Privilegien-Volksbegehren	1987	250.697
Volksbegehren zur Senkung der Klassenschülerzahl	1989	219.127
Volksbegehren zur Sicherung der Rundfunkfreiheit in Österreich	1989	109.197
Volksbegehren für eine Volksabstimmung über einen Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum	1991	126.834
Volksbegehren „Österreich zuerst“	1993	416.531
Volksbegehren „Pro Motorrad“	1995	75.525
Tierschutz-Volksbegehren	1996	459.096
Neutralitäts-Volksbegehren	1996	358.156
Gentechnik-Volksbegehren	1997	1.225.790
Frauen-Volksbegehren	1997	644.665
Volksbegehren „Schilling- Volksabstimmung“	1997	253.949
Volksbegehren „Atomfreies Österreich“	1997	248.787
Familien-Volksbegehren	1999	183.154
Volksbegehren neue EU-Abstimmung	2000	193.901
Bildungsoffensive- und Studiengebühren-Volksbegehren	2001	173.594
Volksbegehren Veto gegen Temelin	2002	914.973
Volksbegehren „Sozialstaat Österreich“	2002	717.102
Volksbegehren gegen Abfangjäger	2002	624.807
Volksbegehren „Atomfreies Europa“	2003	131.772

Titel	Jahr	Gesamtanzahl an Unterstützer*innen
Pensions-Volksbegehren	2004	627.559
Volksbegehren „Österreich bleib frei!“	2006	258.281
Volksbegehren „Stopp dem Postraub“	2009	140.582
Volksbegehren „RAUS aus EURATOM“	2011	98.678
Volksbegehren Bildungsinitiative	2011	383.724
Volksbegehren „Demokratie Jetzt!“	2013	69.740
„Volksbegehren gegen Kirchenprivilegien“	2013	56.673
EU-Austritts-Volksbegehren	2015	261.056
Volksbegehren „Gegen TIPP/CETA“	2017	562.379
Frauenvolksbegehren	2018	481.959
Volksbegehren „Don't smoke“	2018	881.692
Volksbegehren „ORF ohne Zwangsgebühren“	2018	320.264
Volksbegehren „Für verpflichtende Volksabstimmungen“	2019	27.568
Volksbegehren „CETA-Volksabstimmung“	2019	28.539
Volksbegehren „Bedingungsloses Grundeinkommen“	2019	69.939
Volksbegehren „Asyl europarecht umsetzen“	2020	135.087
Volksbegehren „EURATOM-Ausstieg Österreichs“	2020	100.482
Volksbegehren „Smoke-JA“	2020	33.265
Volksbegehren „Smoke-NEIN“	2020	140.526
Klimavolksbegehren	2020	380.590
Tierschutzvolksbegehren	2021	416.229
Volksbegehren „ FÜR IMPF-FREIHEIT“	2021	259.149
Volksbegehren „ Ethik für ALLE“	2021	159.978
Volksbegehren „Notstandshilfe“	2021	79.134
Volksbegehren „ Impfpflicht: Notfalls JA“	2021	65.729
Volksbegehren „ Impfpflicht: Striktes NEIN“	2021	269.391
Volksbegehren „ Kauf Regional“	2021	146.295

Quelle: Bundesministerium für Inneres (2022); eigene Darstellung.

Die stimmenstärksten Volksbegehren waren bis dato das Begehren zum Konferenzzentrum- Einsparungsgesetz (1982), konkret ging es um den Bau des Austria Centers in Wien, und das Gentechnik-Volksbegehren von 1997. Ersteres wurde rund 1,36 Millionen Mal unterzeichnet, zweiteres wurde von 1,23 Millionen Österreicher*innen unterschrieben (BMI 2021). Im Zeitverlauf ist zu erkennen – siehe Tabelle 5 – dass

die Anzahl an eingereichten Volksbegehren jährlich steigt. Im Jahr 2021 wurden mit sieben Einreichungen bis jetzt die meisten Volksbegehren innerhalb eines Jahres dem Parlament vorgelegt. Anhand von Tabelle 5 wird aber auch deutlich, dass über die Zeit gesehen immer weniger Unterschriften gesammelt werden konnten. Es ist also immer schwieriger geworden, Unterstützer*innen unter den Wähler*innen zu finden. Zu diesem Ergebnis kam auch eine Studie von Glavanovits et al. (2019). Gaben 1986 noch rund 45 Prozent an, in den vergangenen zwölf Monaten ein Volksbegehren unterstützt zu haben, so waren es 2004 und 2016 nur noch zirka ein Viertel aller Befragten (Glavanovits et al. 2019, 446).

Die rechtlichen Voraussetzungen für eine **Volksbefragung** sowie deren Ablauf werden in Artikel 49b B-VG geregelt. Absatz 1 besagt, dass eine Volksbefragung zu einem grundsätzlichen und gesamtösterreichischen Thema dann stattfinden muss, wenn entweder der Nationalrat basierend auf einem Antrag seiner Mitglieder das beschließt oder es die Bundesregierung nach Vorbereitung im Hauptausschuss anordnet. Weiters besagt der Absatz, dass Wahlen oder Angelegenheiten, für die eine Verwaltungsbehörde zuständig ist, nicht Gegenstand einer Volksbefragung sein können. Darüber hinaus muss der Antrag die entsprechende Frage – eine Ja-/Nein-Frage oder eine Auswahl aus zwei alternativen Lösungsvorschlägen – enthalten. Das einzige Beispiel einer solchen Befragung ist bis dato die Befragung über die Wehrpflicht im Jahr 2013. Die Mehrheit der abstimmenden Bevölkerung entschied sich damals für die Beibehaltung des aktuellen Systems, in dem Bürger*innen zwischen Wehrpflicht oder Zivildienst entscheiden können.

3.2 Nicht-institutionelle Formen der Partizipation

3.2.1 Versammlungsfreiheit & Petitionsrecht

Das Recht auf Versammlungsfreiheit und das Petitionsrecht sind nationalstaatlich durch Artikel 11 und 12 des Staatsgrundgesetzes über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger*innen (StGG) von 1867 gewährleistet. Ersteres ist seit 1958 zudem auch durch Artikel 11 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) europarechtlich geschützt.

Dennoch war die Ausübung nicht-institutioneller Partizipation in Österreich lange Zeit vergleichsweise schwach ausgeprägt (Dolezal 2021). Historisch begründet ist das durch die korporatistischen Strukturen, welche sich nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges in Österreich entwickelten (Dolezal 2019a). Die beiden großen Parteien SPÖ und ÖVP setzten nach 1945 eher auf Konsens statt auf Konflikt und prägten damit den Begriff der „Lagerdemokratie“ (Plasser/Seeber 2017). Die stark ausgeprägten Struktu-

ren der Konsensdemokratie begrenzten die politische Involvierung der Bürger*innen auf die Wahlteilnahme. Die Zeit nach 1945 war folglich lange durch ein hohes Maß an Eliten- und Systemvertrauen der Österreicher*innen sowie durch starke Legitimation des politischen Systems geprägt.

Die Zivilgesellschaft blieb unter diesen Rahmenbedingungen unterentwickelt und agierte eher passiv. Stattdessen kam den politischen Parteien und den mit ihnen verwobenen Interessensgruppen wie der Arbeiterkammer (AK), dem Gewerkschaftsbund (ÖGB) oder der Österreichischen Wirtschaftskammer (WKO) und der Industriellenvereinigung (IV) starke Bedeutung zu.

Doch es hat sich sowohl politisch als auch zivilgesellschaftlich viel getan in den vergangenen Jahrzehnten. Vor allem mit dem Aufkommen neuer politischer Gegner in der Wahlarena – konkret der FPÖ und der GRÜNEN – hat sich auch die politische Kultur seit den 1970ern und 1980ern gewandelt (Dolezal/Hutter 2007; Plasser/Seeber 2017). Eines der ersten großen Protestereignisse der Nachkriegszeit fand 1975 statt. Umweltaktivist*innen demonstrierten gegen die Inbetriebnahme des Atomkraftwerks Zwentendorf. Nachdem sich immer mehr Bürger*innen und Parteien der Anti-Atomkraft-Bewegung anschlossen, fand 1978 eine nationale Volksabstimmung über die Inbetriebnahme des AKWs statt. Das Ergebnis der Abstimmung fiel – wie oben bereits erwähnt – negativ aus. Die Mehrheit der Abstimmenden stimmte gegen die Nutzung von Kernenergie. Diesem Ereignis folgte im Jahre 1984 die Besetzung der Hainburger Au. Ebenfalls ein Protestereignis angeführt von Umweltaktivist*innen, welche die Hainburger Au besetzten, um damit den Bau eines Wasserkraftwerks zu verhindern. Diese beiden erfolgreichen Protestereignisse können als ein langsames Erwachen der österreichischen Zivilgesellschaft angesehen werden. Immer weitere zivilgesellschaftliche Protestereignisse formierten sich in den darauffolgenden Jahren; zu nennen seien zum Beispiel die Donnerstagsdemonstrationen gegen die schwarz-blaue Bundesregierung im Jahr 2000 oder die Friedensdemonstrationen gegen den Irak-Krieg 2003.

Zwei umfassende und tiefgreifende Studien von Dolezal und Hutter (2007) und Dolezal (2021) haben sich mit der Entwicklung politischen Protests von 1970 bis 2005 in Österreich beschäftigt. Im Rahmen dieser haben die Autoren umfassende Daten zu Protestereignissen und Teilnehmer*innen erhoben und ausgewertet. Die Studie liefert folgende Ergebnisse:

Die Anzahl von Protestereignissen seit den 1970ern ist im internationalen Vergleich extrem niedrig (Dolezal/Hutter 2007, 343). Nach der Studie von Dolezal und Hutter (2007, 343), welche jeweils die Montagsausgaben einer Zeitung analysiert haben, schwanken sie zwischen zwanzig und dreißig Ereignissen pro Jahr. Lediglich 1996 und 2000 stieg die Anzahl auf über dreißig (1996 aufgrund der neuen Student*innenbewegung und 2000 wegen der Donnerstagsdemonstrationen gegen die ÖVP-FPÖ-Regierung). Einen generellen Trend zur Zunahme an Protestereignissen können die Autoren nicht feststellen.

Ebenso niedrig ist die Anzahl der Teilnehmer*innen an Protesten. Auch diese ist im Vergleich zu anderen westeuropäischen Staaten äußerst niedrig, nämlich viermal niedriger, und überschreitet die Millionengrenze nur selten (Dolezal/Hutter 2007, 343 f.). Ein Ausreißer ist wiederum das Jahr 2000, als sich große Proteste gegen die damalige schwarz-blaue Koalition formierten. Gemäß der Analyse von Dolezal haben außerdem selbst groß angelegte Streiks im internationalen Vergleich nur relativ wenige Teilnehmer*innen. Dennoch stellt ein solcher organisierter Streik der Arbeitnehmer*innen das Teilnehmer*innen-stärkste Protestereignis dar: Rund 800.000 Arbeitnehmer*innen streikten im Jahr 2003.

Die beliebtesten Formen der nicht-institutionellen Partizipation in Österreich sind das Unterzeichnen von Petitionen und die Teilnahme an Demonstrationen oder Kundgebungen. Fast drei Viertel aller Ereignisse entfallen auf diese Formen (Dolezal/Hutter 2007, 344). Nur zirka ein Viertel bis ein Fünftel entfällt auf konfrontative Formen des Protests. Zu gewalttätigen Ausbrüchen kommt es nur sehr selten.

Thematisch beschäftigen sich die meisten Ereignisse mit dem Thema Umwelt und AKW (23,6 %) gefolgt von Student*innen-Protesten (7 %) und Rechtsextremismus (6,6 %). Inhaltlich werden die Proteste allerdings immer heterogener. Die Autoren stellen eine zunehmende thematische Varianz fest. Dominierte in den 1970ern bis 1980ern noch das Thema Umwelt, so wird das Thema Migration in den vergangenen Jahren immer häufiger zum Gegenstand politischen Protests (Dolezal 2019a).

4. Einordnung des österreichischen Falls

Wie eingangs erwähnt, wurde unter politischer Partizipation in Österreich lange Zeit vor allem die Teilnahme an Wahlen oder Abstimmungen auf unterschiedlichen politischen Ebenen oder die Parteimitgliedschaft verstanden. Doch nicht nur in Österreich, sondern auch in anderen post-industriellen, westlichen Demokratien nahmen diese klassischen Formen der politischen Teilnahme generell ab (Dalton 2013; Klingemann/Fuchs 1995; Norris 2002). Dies ist insbesondere problematisch, da sich die „Demokratie auf das Regieren durch die Bürger bezieht“ (van Deth 2009, 141). Im Gegensatz zur sinkenden Wahlbeteiligung bildeten sich in den westlichen Demokratien in den vergangenen Jahrzehnten aber zahlreiche weitere Formen der politischen Teilhabe aus. Die Teilnahme an Demonstrationen, das Unterschreiben von Petitionen, politischer Konsumismus oder Geldspenden werden im Zeitverlauf immer beliebter (Marien et al. 2010; Sabucedo/Arce 1991). In der wissenschaftlichen Debatte spricht man in dieser Hinsicht auch von der Entstehung der „critical citizens“, die sich im Zuge der kulturellen Revolution der 1968er entwickelten (Norris 2002). Bürger*innen westlicher Demokratien wurden seither immer skeptischer gegenüber dem politischen System und ihren

Regierenden. Das Vertrauen sank und der Wille zur demokratischen Mitbestimmung wuchs. Folglich ist das Aufkommen und die Nutzung solch neuer Partizipationsformen, so Dalton (2004), ein wichtiger Faktor für die Erstarkung der Legitimation liberaler Demokratien und die Konsolidierung der bröckelnden Verbindung zwischen Staat und Bürger*innen.

Zur Einordnung, wie es um die politische Partizipation abseits von Wahlen in Österreich im internationalen Vergleich bestellt ist, werden Daten des „European Social Surveys“, Runde 9 (ESS) von 2018 herangezogen. Verglichen werden die Zahlen der institutionellen und nicht-institutionellen Partizipation in Österreich mit Deutschland, Frankreich, Schweden und Großbritannien.

4.1 Institutionelle Formen der Partizipation

In Tabelle 6 sind die Anteile institutioneller Partizipationsformen im Vergleich dargestellt. 21 Prozent der Österreicher*innen gaben an, in den vergangenen zwölf Monaten eine*n Politiker*in kontaktiert zu haben. Das ist im Vergleich mit den anderen Ländern ein hoher Wert. Im Vergleich ebenfalls höher ist der Prozentwert für die Tätigkeit „in einer politischen Gruppierung oder Interessensvertretung“. Mit politischer Gruppierung ist auch die Parteimitgliedschaft gemeint, welche in Österreich wie erwähnt besonders hoch ist. Trotzdem liegt der Wert hier nur bei knapp sieben Prozent.

Tab. 6 Institutionelle Partizipation im Vergleich

Land	Eine*n Politiker*in kontaktiert		In politischer Partei oder Interessensgruppe gearbeitet		Ehrenamtlich in Organisation oder Verein gearbeitet	
	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein
Österreich	21	79	7	93	20	80
Deutschland	17	83	4	96	28	72
Frankreich	11	82	3	97	14	86
UK	18	82	2	98	7	93
Schweden	21	79	5	95	36	64
N	1.892	8.698	428	10.164	2.217	8.374

Anteil der Befragten in Prozent, die die Partizipationsform in den vergangenen zwölf Monaten zumindest einmal ausgeübt haben.

Quelle: European Social Survey (2018); Runde 9 (Daten gewichtet); eigene Berechnung.

Die Werte für die Mitarbeit in einer anderen Organisation sind für alle Länder (verglichen mit den anderen institutionellen Aktivitäten) relativ hoch. In Österreich geben immerhin zwanzig Prozent an, dies getan zu haben. Besonders hoch ist der Wert aber in Schweden und Deutschland. 36 Prozent respektive 28 Prozent gaben in diesen beiden Ländern an, in einer anderen Organisation oder einem Verein mitgearbeitet zu haben. Zusammengefasst kann also festgehalten werden, dass andere institutionelle Formen der Teilhabe, nebst der Wahlteilnahme, in Österreich im internationalen Vergleich relativ stark genutzt werden, dennoch sind sie mit Werten zwischen sieben und einundzwanzig Prozent absolut betrachtet auf einem niedrigen Niveau.

4.2 Nicht-institutionelle Formen der Partizipation

In Tabelle 7 werden nun die Werte der nicht-institutionellen Partizipationsformen verglichen. Sieht man sich die Zahlen pro Land an, fällt auf, dass die Schwed*innen in dieser Hinsicht besonders aktiv sind. 15 Prozent der befragten Schwed*innen gaben an, im letzten Jahr eine politisches Abzeichen oder Sticker getragen zu haben. Rund 41 Prozent unterzeichneten in den letzten zwölf Monaten des Weiteren eine Petition und sogar die Hälfte boykottierte ein Produkt aus politischen Gründen.

Tab. 7 Nicht-institutionelle Partizipation im Vergleich

Land	Ein Abzeichen/ Sticker getragen		Petition unterzeichnet		An legaler Demonstration teilgenommen		Produkt boykottiert	
	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein
Österreich	5	95	33	67	9	91	25	81
Deutschland	6	94	36	64	9	91	36	64
Frankreich	12	88	32	68	14	86	33	67
GB	8	92	42	58	5	95	24	76
Schweden	15	85	41	59	11	89	50	50
N	911	9.671	3.806	6.771	948	9.641	3.465	7.101

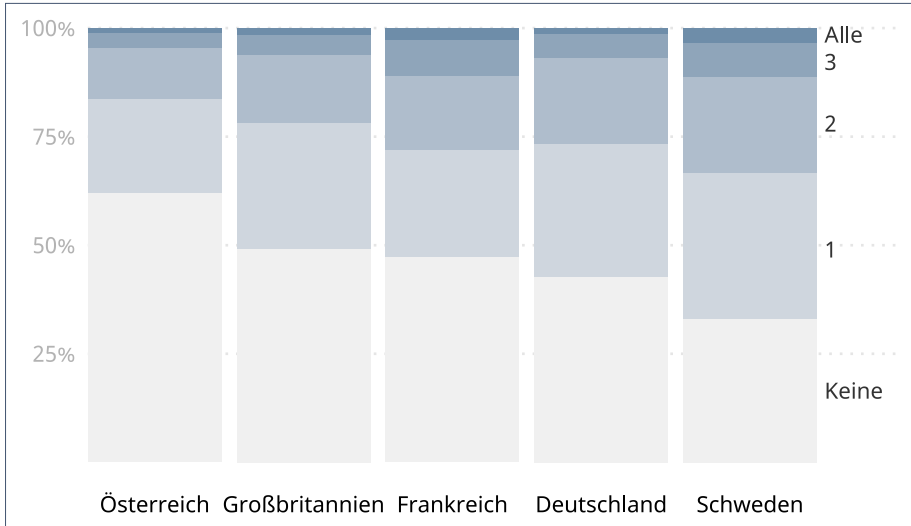
Anteil der Befragten in Prozent, die die Partizipationsform in den vergangenen zwölf Monaten zumindest einmal ausgeübt haben. Eigene Berechnung, Daten gewichtet.

Quelle: European Social Survey (2018); Runde 9 (Daten gewichtet); eigene Berechnung.

Einen Badge zu tragen oder an einer Demonstration teilzunehmen, sind in Österreich mit rund fünf beziehungsweise neun Prozent nur wenig beliebte Mittel der nicht-institutionellen Partizipation. Lediglich das Unterzeichnen einer Petition oder das Boy-

kottieren eines Produkts wird von zirka einem Drittel beziehungsweise einem Viertel der Befragten getätigt.

Abb. 1 Ausmaß nicht-institutioneller Partizipation im Vergleich



Summiert man alle nicht-institutionellen Tätigkeiten, zeigt sich, dass in keinem anderen Land die Zahl der komplett Abstinenten so hoch ist. Gemäß Abbildung 1 haben über sechzig Prozent aller österreichischen Befragten mit „nie“ geantwortet, sprich zwei Drittel haben keine einzige nicht-institutionelle Partizipationsform ausgeübt. Zwanzig Prozent der österreichischen Befragten antworteten mit „eine Aktivität“, zwölf Prozent der österreichischen Befragten sagen, sie haben mindestens zweimal nicht-institutionell partizipiert, und die verbleibenden fünf bis sieben Prozent aller österreichischen Befragten haben sogar drei oder mehr Formen ausgeübt. Auch in den anderen untersuchten Ländern hat die größte Gruppe der Befragten zwar nie eine Form nicht-institutioneller Partizipation ausgeübt, dennoch ist deren Anteil bedeutend kleiner als im österreichischen Fall. In Schweden sagen lediglich knapp 35 Prozent, nie auf die abgefragte Art partizipiert zu haben. In den anderen drei Ländern schwankt diese Zahl zwischen vierzig und fünfzig Prozent. Wenn partizipiert wird, dann am häufigsten nur in „einer Form“. In Frankreich ist dieser Wert mit knapp zwanzig Prozent zirka gleich hoch wie in Österreich. In Deutschland und Großbritannien liegt er jeweils bei knapp dreißig Prozent. Fast vierzig Prozent der schwedischen Befragten gaben an, eine Form der nicht-institutionellen Partizipation im vergangenen Jahr getätigt zu haben. Rund jede*r Fünfte der schwedischen und der deutschen Befragten gaben des Weiteren an, auf zwei Arten partizipiert zu haben. In den restlichen drei Ländern liegt dieser Wert zwischen zehn und fünfzehn Prozent.

Zusammengefasst kann also gesagt werden, dass Österreich im internationalen Vergleich deutlich hinterherhinkt, was die politische Partizipation abseits von der Wahlteilnahme angeht, vor allem bezüglich nicht-institutioneller Formen. Am ehesten sticht noch die Beliebtheit des Unterzeichnens einer Petition beziehungsweise das Boykottieren von Produkten heraus. Doch auch diese Zahlen sind vergleichsweise niedrig. Die Daten dieser Analyse bestätigen, was andere Studien (siehe Dolezal 2021 & 2019b & 2019a; Dolezal/Hutter 2007) bereits gezeigt haben. Die österreichische Bevölkerung bevorzugt nach wie vor die Wahlteilnahme respektive die Parteimitgliedschaft im Vergleich zu anderen Partizipationsformen.

5. Herausforderungen für die Zukunft

Eine der größten Herausforderungen der Zukunft dürfte wohl die Legitimation des Systems durch politische Teilhabe der Bürger*innen – so wie wir sie kennen – darstellen. Zwar ist die Wahlteilnahme in Österreich vergleichsweise nach wie vor hoch, doch durch die tendenzielle Abnahme wäre es demokratiepolitisch wichtig, dass das dadurch möglicherweise entstehende Legitimationsdefizit durch andere Formen der Partizipation ausgeglichen wird. Dies scheint bis dato nicht der Fall zu sein. Wie oben beschrieben, liegt Österreich im internationalen Vergleich teilweise weit hinter anderen europäischen Ländern zurück, wenn es um die Wahrnehmung von Beteiligungsrechten geht. Selbst die gesetzlich festgehaltenen direktdemokratischen Instrumente, wie Volksabstimmung, Volksbegehren und Volksbefragung, oder die parlamentarische Bürgerinitiative und die parlamentarische Petition werden nur sparsam genutzt.

Die generelle Behäbigkeit des österreichischen Elektorats, wenn es um die Teilnahme oder die Ausübung anderer politischer institutioneller oder nicht-institutioneller Partizipationsformen geht, sollte als ernstzunehmende Herausforderung gesehen werden. Wenn auch nicht die Lösungen, so könnte das Entwickeln und Bereitstellen von offiziellen Online-Partizipationsmöglichkeiten doch Anreize zu einer vermehrten Teilnahme am politischen Prozess setzen. Das Internet bietet dazu jetzt schon zahlreiche Möglichkeiten, Stichwort „e-Voting“. Warum diese Möglichkeiten nicht weiterentwickeln?

Bietet das Internet also einerseits Chancen, so stellt es die Wissenschaft auch vor komplexe Herausforderungen, insbesondere wenn es um die Definition von politischer Partizipation geht. Was tun mit Likes von politischen Statements und dem Verfassen von politischen Kommentaren? Beides kann, erstens, als Verhalten gesehen werden, wenn es auch manchmal nur ein Klick ist. Zweitens ist anzunehmen, dass beides sowohl freiwillig, und drittens, auch von einem*einer Bürger*in und nicht von einer Institution ausgeübt wird. Viertens richten sich politische Kommentare und Likes von politischen Postings zumeist an die Regierung, die Opposition oder generell an Politiker*innen.

Wir sehen also: Gemäß der Definition von van Deth (2014) könnte man argumentieren, dass das Verfassen von politischen Hasskommentaren als politische Partizipation gewertet werden muss. Der zentrale Punkt bei dieser Problematik ist die Definition von Verhalten. Reicht ein Klick, ein Kommentar schon aus, um als „politisches“ Verhalten zu gelten? Oder erfordert es doch mehr, um ernsthaft politisch zu partizipieren. Hier muss die Wissenschaft ansetzen und bald eine klarere Definition entwickeln.

Das rasante Entstehen von immer neuen Möglichkeiten, seine politische Meinung im Internet kundzutun, stellt aber nicht nur die Wissenschaft vor ganz neue Probleme, sondern auch Recht und Politik. Meistens sind es derzeit noch die Gerichte, die fallweise definieren, was ein nicht gesetzeskonformer Hasskommentar ist und was der freien Meinungsäußerung entspricht. Auch hier der Appell an die Politik sowie an die Rechts- und Politikwissenschaft, entsprechende Gesetze und Definitionen zu entwickeln.

Eine weitere Schwierigkeit im Zusammenhang mit dem Internet ist natürlich auch der Datenschutz. Jede Form von Online-Partizipation muss ihrem*ihren Nutzer*in eine sichere Beteiligung gewährleisten, indem die Persönlichkeitsrechte der Nutzer*innen so weit wie möglich geschützt werden. Hier scheint es derzeit noch an patenten Lösungen zu fehlen. Der Datenschutz ist mitunter auch der Hauptgrund, warum e-Voting nach wie vor in den Kinderschuhen steckt und an ein flächendeckendes System (noch) nicht zu denken ist.

Nebst dem fehlenden Datenschutz muss aber auch bedacht werden, dass das Nutzen von Computern, Handys, Tablets et cetera und die daraus entstehende Chance, das Internet zu verwenden, nicht jedem*jeder möglich ist. Es droht dadurch eine Exklusion von bestimmten sozialen und gesellschaftlichen Gruppen. Werden große Teile der Wähler*innenschaft von der Online-Partizipation ausgeschlossen, so verzerrt dies auch das Bild der gelebten politischen Partizipation. Als Beispiel soll hier die Exklusion von älteren Wähler*innen genannt werden. Häufig besitzen sie kein entsprechendes Gerät oder das nötige Know-how, um letzteres bedienen zu können. Infolgedessen kommt es zu einem Ausschluss einer besonders relevanten Wähler*innen-Gruppe. Die Ergebnisse von Online-Partizipation sind dann dahingehend verzerrt, dass vor allem die Interessen oder Meinungen von jüngeren Gruppen repräsentiert werden.

Dies sind nur einige der Schwierigkeiten, die das Verschieben der Partizipation von der Offline-Welt in die Online-Welt mit sich bringt. Es gibt also viel zu tun. Für Politikwissenschaftler*innen sowie auch für Recht und Politik.

Literatur

- Barnes, Samuel H./Kaase, Max (1979). Political action. Mass participation in five Western democracies, Beverly Hills.
- BMI, Bundesministerium für Inneres (2019). Nationalratswahlen, <https://www.bmi.gv.at/412/Nationalratswahlen/start.aspx> (31.12.2019).

- BMI, Bundesministerium für Inneres (2021). Volksbegehren – Alle Volksbegehren der zweiten Republik, https://www.bmi.gv.at/411/Alle_Volksbegehren_der_zweiten_Republik.aspx (31.12.2019).
- Dalton, Russell J. (2004). *Democratic challenges, democratic choices. The erosion of political support in advanced industrial democracies*, Oxford.
- Dalton, Russell J. (2013). *Citizen politics. Public opinion and political parties in advanced industrial democracies*, Thousand Oaks.
- Dolezal, Martin (2019a). From Party State to Movement Society? Conventional and Unconventional Democratic Practices in Austria, 1974–2018, in: Günter Bischof/David M. Wineroither (Hrsg.): *Democracy in Austria. Contemporary Austrian Studies*, Innsbruck.
- Dolezal, Martin (2019b). Vom Parteienstaat zur Bewegungsgesellschaft? Unkonventionelle Formen politischer Partizipation in Österreich, 1974–2018, IHS Blog, <https://irihs.ihs.ac.at/id/eprint/5476/> (31.12.2019).
- Dolezal, Martin (2021). Die österreichische Protestarena im neuen Jahrtausend: Mobilisierungsstärke, Aktionsformen und Themen, 1998–2016, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 50(2), 1–13.
- Dolezal, Martin/Hutter, Swen (2007). Konsensdemokratie unter Druck? Politischer Protest in Österreich, 1975–2005, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 36(3), 337–352.
- Eberl, Jakob-Moritz/Lebernegg, Noëlle S. (2021a). Zum Rückhalt der Corona-Demonstrationen in der österreichischen Bevölkerung, Corona-Blog, <https://viecer.univie.ac.at/en/projects-and-cooperations/austrian-corona-panel-project/corona-blog/corona-blog-beitraege/blog107/> (31.12.2021).
- Eberl, Jakob-Moritz/Lebernegg, Noëlle S. (2021b). Corona-Demonstrant*innen: Rechts, wissenschaftsfeindlich und esoterisch, Corona-Blog, <https://viecer.univie.ac.at/corona-blog/corona-blog-beitraege/blog138/> (31.12.2021).
- Ekman, Joakim/Amnå, Erik (2012). Political participation and civic engagement. Towards a new typology, *Human Affairs* 22(3), 283–300.
- European Social Survey Round 9 Data (2018). Data file edition 3.1. NSD – Norwegian Centre for Research Data, Norway – Data Archiv and distributor of ESS data for ESS ERIC. doi:10.21338/NSD-ESS9-2018 (25.06.2022).
- Franklin, Mark N. (2004). *Voter turnout and the dynamics of electoral competition in established democracies since 1945*, Cambridge.
- Gauja, Anika (2015). The construction of party membership, *European Journal of Political Research* 54(2), 232–248.
- Giugni, Marco/Grasso, Maria T. (2019). *Street citizens. Protest politics and social movement activism in the age of globalization*, Cambridge.
- Glavanovits, Josef/Gründl, Johann/Kritzing, Sylvia/Oberluggauer, Patricia (2019). Politische Partizipation, in: Johann Bacher et al. (Hrsg.): *Sozialstruktur und Wertewandel in Österreich*, Wiesbaden, S. 439–456.

- Hooghe, Marc/Marien, Sofie (2013). A comparative analysis of the relation between political trust and forms of political participation in Europe, *European Societies* 15(1), 131–152.
- Klingemann, Hans-Dieter/Fuchs, Dieter (1995). *Citizens and the State*, Oxford.
- Krouwel, André (2012). *Party Transformations in European Democracies*, New York.
- Marien, Sofie/Hooghe, Marc/Quintelier, Ellen (2010). Inequalities in Non-Institutionalised forms of Political Participation: A Multi-Level Analysis of 25 Countries, *Political Studies* 58(1), 187–213.
- Norris, Pippa (2002). *Democratic phoenix: Reinventing political activism*, Cambridge.
- Norris, Pippa/Walgrave, Stefaan/Van Aelst, Peter (2005). Who demonstrates? Antistate rebels, conventional participants, or everyone?, *Comparative Politics* 37(2), 189–205.
- Öhlinger, Theo (2014). Grenzen der direkten Demokratie aus österreichischer Sicht, in: Alexander Balthasar et al. (Hrsg.): *Herausforderung Demokratie – Themenfelder: Direkte Demokratie, e-Democracy und übergeordnetes Recht*, Wien, S. 49–64.
- Perlot, Flooh/Hermann, Andrea/Praprotnik, Katrin/Ingruber, Daniela/Hainzl, Christina (2020). *Demokratieradar Welle 5*, Krems/Graz.
- Plasser, Fritz/Seeber, Gilg (2017). Politische Kultur und Demokratiebewusstsein in der Zweiten Republik im internationalen Vergleich, in: Ludger Helms/David M. Wineroither (Hrsg.): *Die österreichische Demokratie im Vergleich*, Baden-Baden, S. 337–364.
- Sabucedo, Jose Manuel/Arce, Constantin (1991). Types of political participation. A multi-dimensional analysis, *European Journal of Political Research* 20(1), 93–102.
- Scarrow, Susan (2014). *Beyond party members. Changing approaches to partisan mobilization*, Oxford.
- Schwarzer, Steve/Zeglovits, Eva (2009). Wissensvermittlung, politische Erfahrungen und Politisches Bewusstsein als Aspekte politischer Bildung sowie deren Bedeutung für politische Partizipation, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 38(3), 325–340.
- Theocharis, Yannis/van Deth, Jan W. (2018). *Political Participation in a Changing World. Conceptual and Empirical Challenges in the Study of Citizen Engagement*, Milton.
- Topf, Richard (1995). Beyond electoral participation, in: Hans-Dieter Klingemann/Dieter Fuchs (Hrsg.): *Citizens and the State*, Oxford, S. 52–91.
- van Deth, Jan W. (1986). A note on measuring political participation in comparative research, *Quality and Quantity* 20(2), 261–272.
- van Deth, Jan W. (2009). Politische Partizipation, in: Viktoria Kaina/Andrea Römmele (Hrsg.): *Politische Soziologie: Ein Studienbuch*, Wiesbaden, S. 141–161.
- van Deth, Jan W. (2014). A conceptual map of political participation, *Acta Politica* 49(3), 349–367.
- Verba, Sidney/Nie, Norman (1972). *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*, New York.
- Wirnsberger, Sarah/Haller, Max (2015). *Politikverdrossenheit oder kritische Demokraten?*

Eine Analyse der Einstellungen zur direkten Demokratie in Österreich im Lichte von drei theoretischen Ansätzen, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 44(3), 21–38.

Tipps

oesterreich.gv.at (2022). Bürgerbeteiligung – Direkte Demokratie, https://www.oesterreich.gv.at/themen/leben_in_oesterreich/buergerbeteiligung___direkte_demokratie.html (16.08.2022).

Parlament (2022). Beteiligung der BürgerInnen, <https://www.parlament.gv.at/PERK/BET/> (16.08.2022).

Übungsfragen

- Worin unterscheiden sich institutionelle und nicht-institutionelle Formen der Partizipation?
- Was sind in Österreich die beliebtesten Arten der politischen Partizipation?
- Zählen Sie die vier Regeln auf, die uns helfen können, nicht-institutionelle politische Partizipation einzugrenzen.
- Welches Ministerium entscheidet, ob ein Volksbegehren eingeleitet wird?
- Wie viele Unterstützungserklärungen sind für die Einleitung eines Volksbegehrens notwendig?
- Wie viele Volksabstimmungen gab es bisher in Österreich und welchen Grund beziehungsweise welchen Zweck hatten diese?
- Österreicher*innen üben, verglichen mit Schweden, äußerst oft nicht-institutionelle Formen der Partizipation aus. Wahr oder falsch?

Teil 5: Prozesse

Sozialpolitik

Laurenz Ennser-Jedenastik

Zusammenfassung

- ✓ Österreich verfügt über einen der am stärksten ausgebauten Sozialstaaten Europas: Knapp 30 Prozent der Wirtschaftsleistung fließen in Sozialausgaben.
- ✓ Daraus ergibt sich eine starke Umverteilungswirkung: Fast die Hälfte der Einkommensungleichheit wird durch das Steuer- und Sozialsystem ausgeglichen.
- ✓ Der österreichische Sozialstaat hat seine Wurzeln in den 1880er-Jahren. Damals wurden die ersten Gesetze zur Unfall- und Krankenversicherung für Arbeiter*innen verabschiedet.
- ✓ Österreich gehört zu den konservativen Sozialstaatstypen: Das äußert sich in einem robusten Sozialversicherungssystem mit beitragsfinanzierten, einkommensabhängigen Leistungen, dezentralen Strukturen (Selbstverwaltung, Bedeutung des Dritten Sektors) und einer Familienpolitik, die traditionelle Rollenbilder fortschreibt.
- ✓ Im europäischen Vergleich sind besonders die Pensionsausgaben in Österreich hoch. Beim Arbeitslosengeld hingegen ist die Nettoersatzrate vergleichsweise niedrig. In der Familienpolitik gibt es in Österreich relativ hohe Geldleistungen (Familienbeihilfe, Kinderbetreuungsgeld), aber niedrige Ausgaben für Sachleistungen (Kinderbetreuung).
- ✓ Die österreichische Sozialpolitik war lange von der Sozialpartnerschaft geprägt. Kern der Sozialpartnerschaft ist der Interessensausgleich und die Abstimmung politischer Vorhaben zwischen Regierung und den Interessensvertretungen der Arbeitnehmer*innen und Arbeitgeber*innen.
- ✓ Eine Ursache für die jahrzehntelange Stabilität der Sozialpartnerschaft ist die enge personelle und organisatorische Verflechtung von Verbänden und Parteien. Die Arbeitnehmer*innen-Verbände (ÖGB, AK) stehen dabei der SPÖ, die Arbeitgeber*innen-Verbände (WKO, LK) der ÖVP nahe.

1. Einleitung

Sozialpolitik umfasst alle politischen Maßnahmen und Prozesse zur Errichtung, Aus- und Umgestaltung des Sozialstaates. Während Sozialstaaten in unterschiedlichen Ländern und zu unterschiedlichen Zeiten sehr verschieden aussehen, ist ihnen doch eines

gemein: Sie benutzen die Mittel des Staates (etwa durch Gesetze), um das Spiel der Marktkräfte in dreierlei Hinsicht einzuschränken: erstens, um ein Mindesteinkommen unabhängig vom Erwerbseinkommen zu sichern; zweitens, um Unsicherheit, die durch soziale Risiken (etwa Krankheit, Alter, Arbeitslosigkeit) entsteht, abzufedern; und drittens, um bestimmte Sozialleistungen unabhängig von Stand oder Klasse allen bestmöglich zur Verfügung zu stellen (Kuhlmann 2018, 16 f.).

Der **österreichische Sozialstaat** umfasst eine Reihe von Teilbereichen: Arbeitsrecht, Arbeitslosigkeit, Sozialhilfe, Familienleistungen, Gesundheitsversorgung, Pflege, Invalidität/Unfall, Pensionen und Wohnungspolitik (BMASGK 2018).

Definition

Ein Sozialstaat (auch Wohlfahrtsstaat genannt) benutzt staatliche Mittel und Ressourcen, um soziale Risiken wie etwa Krankheit, Alter, Invalidität oder Arbeitslosigkeit abzufedern. So wird den Menschen ein Mindestmaß an Lebensstandard unabhängig von ihrem Erwerbseinkommen gesichert. Sozialpolitik umfasst alle politischen Prozesse und Maßnahmen zur Aus- und Umgestaltung des Sozialstaates.

Gemessen an den Staatsausgaben ist der Sozialstaat der bei weitem größte Politikbereich in Österreich (wobei nicht alle Leistungen direkt von staatlichen Einrichtungen erbracht oder finanziert werden) Im Jahr 2019 wurden in den Bereichen Soziale Sicherung und Gesundheitswesen über 113 Milliarden Euro von der öffentlichen Hand ausgegeben, was etwa 59 Prozent der Staatsausgaben entsprach (Statistik Austria 2021, 223).

Der überwiegende Teil sozialstaatlicher Leistungen wird durch die öffentliche Hand finanziert und ein guter Teil auch direkt von öffentlichen Einrichtungen (z.B. Sozialversicherungsträger, Arbeitsmarktservice) erbracht. Damit wird deutlich, dass der Sozialstaat nicht nur den Löwenanteil an staatlicher Tätigkeit in Österreich darstellt. Er ist auch ein bedeutender Faktor für die gesamte Volkswirtschaft. Gemessen an der Wirtschaftsleistung (Bruttoinlandsprodukt) betrugen die Sozialausgaben in Österreich 2018 rund 28 Prozent (Eurostat 2021). Im Vergleich mit anderen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union liegt Österreich damit im Spitzenfeld (siehe Abb. 1).

Zur eingehenderen Analyse von Sozialpolitik vergleicht man aber nicht nur über Länder und Politikbereiche hinweg, sondern unterscheidet zwischen bestimmten Arten von Sozialleistungen. Zunächst differenziert man verschiedene **Formen von Leistungen**: Geldleistungen umfassen alle direkten Zahlungen wie etwa Pensionen, Arbeitslosengeld oder Familienbeihilfe. Demgegenüber stehen Sach- beziehungsweise Dienstleistungen wie etwa medizinische Versorgung, Medikamente, Kinderbetreuung oder Sozialwohnungen. Darüber hinaus umfasst die Sozialpolitik Rechte beziehungsweise

Rechtsansprüche, die nicht im engeren Sinn konsumiert werden, sondern Schutz in bestimmten Situationen bieten (etwa Kündigungsschutz, Mutterschutz, Arbeitszeitregelungen, Arbeitnehmerschutz). In Österreich haben außerhalb des Gesundheitssystems traditionell Geldleistungen Vorrang vor Sachleistungen (Obinger 2015).

Außerdem unterscheidet man zwischen verschiedenen **Umverteilungsprinzipien**, gemäß denen eine bestimmte Sozialleistung funktioniert (Deutsch 1975). Manche Leistungen fallen für Bezieher*innen höherer Einkommen höher aus (Proportionalität). Dabei handelt es sich in der Regel um Versicherungsleistungen, wo die Ansprüche sich nach vorher eingezahlten Beiträgen richten (etwa in der Pensions- oder Arbeitslosenversicherung). Andere Leistungen sind unabhängig vom Einkommen für alle Bezieher*innen gleich hoch (Universalität), wie es etwa bei vielen Familienleistungen der Fall ist. Wieder andere Leistungen stehen nur Personen mit niedrigen Einkommen zur Verfügung (Bedürftigkeit), etwa die Sozialhilfe. Rein quantitativ sind in Österreich Versicherungsleistungen, die dem Proportionalitätsprinzip folgen, dominant. Das liegt vor allem an den im internationalen Vergleich großzügigen Leistungen der Pensionsversicherung (OECD 2019, 154).

In der österreichischen Sozialpolitik finden auch grundlegende institutionelle Weisenszüge des politischen Systems ihren Niederschlag, etwa die **föderale Struktur** und die österreichische Mitgliedschaft in der **Europäischen Union**. Zwar sind die meisten Sozialleistungen Bundessache, jedoch spielen die Länder und Gemeinden eine wesentliche Rolle in den Bereichen Gesundheitspolitik (etwa als Träger von Krankenanstalten), Pflege, Kinderbetreuung, Wohnungspolitik und Sozialhilfe (Obinger 2002). Die unmittelbaren Gestaltungsmöglichkeiten der Europäischen Union in der Sozialpolitik sind zwar auf wenige Bereiche beschränkt, jedoch garantiert die EU ihren Bürger*innen in Österreich diskriminierungsfreien Zugang zum österreichischen Sozialsystem. Aus diesem Grund kommt in strittigen Fällen auch dem Europäischen Gerichtshof Gewicht als sozialpolitisch relevanter Akteur zu (Blauberger et al. 2020).

2. Gegenwärtige Situation

Der österreichische Sozialstaat zählt heute zu den am stärksten ausgebauten Wohlfahrtsstaaten weltweit. Seinen Kern bildet das System der Sozialversicherung, das ein Pflichtversicherungssystem bestehend aus Unfallversicherung, Krankenversicherung, Pensionsversicherung und Arbeitslosenversicherung darstellt (Österle/Heitzmann 2019, 21).¹

1 Im Gegensatz zu den anderen drei Komponenten ist die Arbeitslosenversicherung keine von den Versicherten selbstverwaltete Institution, sondern wird über eine staatliche Stelle – das

Die österreichische **Sozialversicherung** funktioniert nach dem Prinzip der Selbstverwaltung (Art 120a B-VG). Das bedeutet, dass die leitenden Organe der Sozialversicherungsträger nicht von staatlichen Stellen bestellt werden, sondern mit Vertreter*innen der Versicherten besetzt sind, die auf Basis der Ergebnisse der Arbeiter-, Wirtschafts- und Landwirtschaftskammerwahlen entsendet werden. Innerhalb des gesetzlichen Rahmens agieren die Organe der Sozialversicherung weisungsfrei gegenüber den staatlichen Behörden.

Die Sozialversicherung knüpft an der Erwerbstätigkeit an: Die Versicherungspflicht begründet sich in einer Erwerbstätigkeit mit einem Bruttogehalt über der sogenannten Geringfügigkeitsgrenze (monatlich rund 476 Euro im Jahr 2021). Über dieser Grenze bezahlen Dienstgeber- und Dienstnehmer*innen zu etwa gleichen Teilen Sozialversicherungsbeiträge, aus denen ein guter Teil der Leistungen der Sozialversicherung finanziert wird (der Rest wird über staatliche Zuschüsse gedeckt).

Die Anknüpfung an die Erwerbsarbeit bringt es auch mit sich, dass das österreichische Sozialversicherungssystem nach Berufsgruppen fragmentiert ist. Trotz mehrmaliger Zusammenlegungen (zuletzt 2018/19) gibt es bis heute eigene Versicherungsträger für Selbstständige (Sozialversicherungsanstalt der Selbstständigen, SVS) und den öffentlichen Dienst (Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter, Eisenbahnen und Bergbau, BVAEB). Bis Ende 2002 bestanden aber etwa in der Pensionsversicherung auch noch getrennte Träger für Arbeiter*innen und Angestellte. Diese Fragmentierung hat zur Folge, dass sich auch die Versicherungsleistungen für bestimmte Bevölkerungsgruppen unterscheiden können.

Die Sozialversicherung erbringt beziehungsweise finanziert zwei Arten von Leistungen: Geldleistungen und Sachleistungen. Zu den bedeutendsten Geldleistungen gehören die Pensionen, das Krankengeld und – als staatliche Leistungen außerhalb des selbstverwalteten Systems der Sozialversicherung – das Arbeitslosengeld und die Notstandshilfe.² Alle drei folgen dem Prinzip der Proportionalität: Wer höhere Beiträge einzahlt, erhält auch höhere Auszahlungen. Allerdings wird diese Proportionalität durch Sockel- und Deckelbeträge abgeschwächt. Außerdem begründen etwa in der Pensionsversicherung nicht nur Erwerbszeiten Ansprüche auf Leistungen, sondern auch Kinderbetreuungszeiten. Die wichtigsten Sachleistungen der Sozialversicherung sind medizinische Versorgung und Heilmittel bei Unfall und Krankheit. Diese folgen dem Universalitätsprinzip: gleiche Leistungen für alle Versicherten, unabhängig von der Höhe der Beiträge.

Arbeitsmarktservice (AMS) – abgewickelt. Ein Grund dafür ist, dass die Arbeitslosenversicherung stark prozyklisch funktioniert: Der Bedarf an Leistungen ist genau dann besonders hoch, wenn die Beitragszahlungen niedrig sind – nämlich bei hoher Arbeitslosigkeit.

2 Die Notstandshilfe ist eine Versicherungsleistung, die nach dem Auslaufen des Arbeitslosengeldes greift. Sie ist zeitlich unbegrenzt und in der Regel etwas niedriger als das Arbeitslosengeld.

Die Ausgestaltung der Sozialversicherung weist Österreich als **Bismarck'schen Sozialstaat** aus (benannt nach Otto von Bismarck, 1871 bis 1890 Deutscher Reichskanzler und Mitbegründer der modernen Sozialgesetzgebung) (Obinger/Tálos 2010). Typisch für das Bismarck'sche Modell sind die Orientierung an der Erwerbsarbeit, die Bedeutung von beitragsfinanzierten Versicherungsleistungen nach dem Proportionalitätsprinzip, die Selbstverwaltung durch die Versicherten und damit einhergehend die Fragmentierung nach Berufsgruppen (Palier 2010, 24). All diese Charakteristika sind im österreichischen Sozialsystem noch immer deutlich ausgeprägt.³

Neben der Sozialversicherung (inklusive Arbeitslosenversicherung) sind die Regulierung der Arbeitsbeziehungen, aktive Arbeitsmarktpolitik (d.h. Beratung, Schulung, Weiterbildung, Vermittlung), Familien- und Pflegeleistungen sowie Wohnungspolitik und Sozialhilfe die wichtigsten Elemente des österreichischen Sozialstaats (Tálos/Obinger 2020).

Die Regulierung von Arbeitsbeziehungen erfolgt teils durch Gesetze und Verordnungen (etwa das Arbeitszeitgesetz oder das ArbeitnehmerInnenschutzgesetz), teils durch Kollektivverträge und Betriebsvereinbarungen, die zwischen den Interessensvertretungen von Arbeitnehmer*innen und Arbeitgeber*innen ausverhandelt werden (siehe auch Ausführungen zur Sozialpartnerschaft unten). Die aktive Arbeitsmarktpolitik umfasst jene Leistungen, die die Wiedereingliederung Arbeitsloser in den Arbeitsmarkt direkt unterstützen sollen – entweder durch Hilfestellungen bei der Arbeitsvermittlung oder durch bessere Qualifizierung Arbeitssuchender. Diese Leistungen werden durchwegs als Sach- beziehungsweise Dienstleistungen erbracht und sind unabhängig von der Beitragshöhe zur Arbeitslosenversicherung.

Unter Familienleistungen fallen zum einen Geldleistungen wie Familienbeihilfe und Kinderbetreuungsgeld, die nach dem Universalitätsprinzip⁴ allen Eltern mit Kindern zu-

3 Dem Bismarck'schen Modell steht idealtypisch das Beveridge-Modell gegenüber (benannt nach dem britischen Ökonomen und Politiker William Henry Beveridge, der die Grundzüge des modernen britischen Wohlfahrtsstaates entwarf). Das Beveridge-Modell setzt nicht bei der Erwerbstätigkeit an, sondern umfasst die gesamte Wohnbevölkerung, es finanziert sich aus Steuern (nicht Versicherungsbeiträgen) und bietet unabhängig vom Einkommen einheitlich hohe Geldleistungen und staatlich bereitgestellte Sachleistungen etwa in der Gesundheitsversorgung (Benassi 2010).

4 Seit 2017 besteht die Option einer einkommensabhängigen Auszahlung des Kinderbetreuungsgeldes. Der Bruch mit dem Universalitätsprinzip erfolgte mit der Absicht, eine größere Zahl an (im Durchschnitt deutlich besser verdienenden) Vätern zur Inanspruchnahme des Kinderbetreuungsgeldes zu bewegen und dadurch die Väterbeteiligung in der Betreuung von Kleinkindern zu erhöhen. Tatsächlich ist die Väterbeteiligung bei dieser Variante des Kinderbetreuungsgeldes am höchsten – wiewohl weit entfernt von einer Parität zwischen Vätern und Müttern (Rechnungshof 2020, 24–26).

teilwerden, zum anderen Sach- beziehungsweise Dienstleistungen in der Betreuung von Kindern. Zu den direkten Geldleistungen kommen auch Steuerbegünstigungen in Form von Absetzbeträgen (Schatzenstaller 2015). Wie oben erwähnt, ist Kinderbetreuung Angelegenheit der Länder, dementsprechend groß sind die Unterschiede in der Angebotsdichte und folglich Inanspruchnahme. In Summe ist die Familienpolitik in Österreich stark auf Geldleistungen ausgerichtet, was mit niedrigen Betreuungsquoten bei Kleinkindern und einer hohen Teilzeitquote bei Müttern einhergeht (Rathgeb/Wiß 2020).

Im Bereich der Pflege ist die wichtigste staatliche Leistung das Bundespflegegeld, dessen Höhe sich nach dem Pflegebedarf, nicht aber nach dem Einkommen richtet (Heitzmann/Österle 2008, 55). Die Ausgaben dafür haben sich in den vergangenen 20 Jahren auch aufgrund der zunehmenden Alterung beinahe verdoppelt. Daneben stellen die Förderung der 24-Stunden-Pflege und die Finanzierung beziehungsweise der Betrieb von Pflegeheimen (seit 2018 ohne Rückgriff auf das Vermögen der betroffenen Familie) die wichtigsten öffentlichen Leistungen dar (Österle/Heitzmann 2019, 34 f.).

In der Wohnungspolitik spielen – wie bei Pflege und Sozialhilfe – die Länder und Gemeinden eine wichtige Rolle. Ein knappes Viertel aller Wohnsitze in Österreich entfällt auf den geförderten Wohnbau (d.h. Gemeinde- oder Genossenschaftswohnungen), in Wien sind es über 40 Prozent (Statistik Austria 2020) – ein im europäischen Vergleich sehr hoher Wert (Scanlon et al. 2015).

Die Sozialhilfe/Mindestsicherung wird bei starker Bedürftigkeit ausbezahlt (kein Einkommen, kein nennenswertes Vermögen). Sie unterliegt einer geteilten Zuständigkeit: Der Bund tritt als Rahmengesetzgeber auf, die Länder verabschieden Ausführungsgesetze. Wiewohl die Sozialhilfe einen kleinen Teil der Sozialausgaben ausmacht (weniger als ein Prozent), ist sie in den letzten Jahren Gegenstand intensiver politischer Debatten gewesen (siehe Abschnitt 2.2; Ennser-Jedenastik 2020, 8).

2.1 Akteur*innen und Politikgestaltung

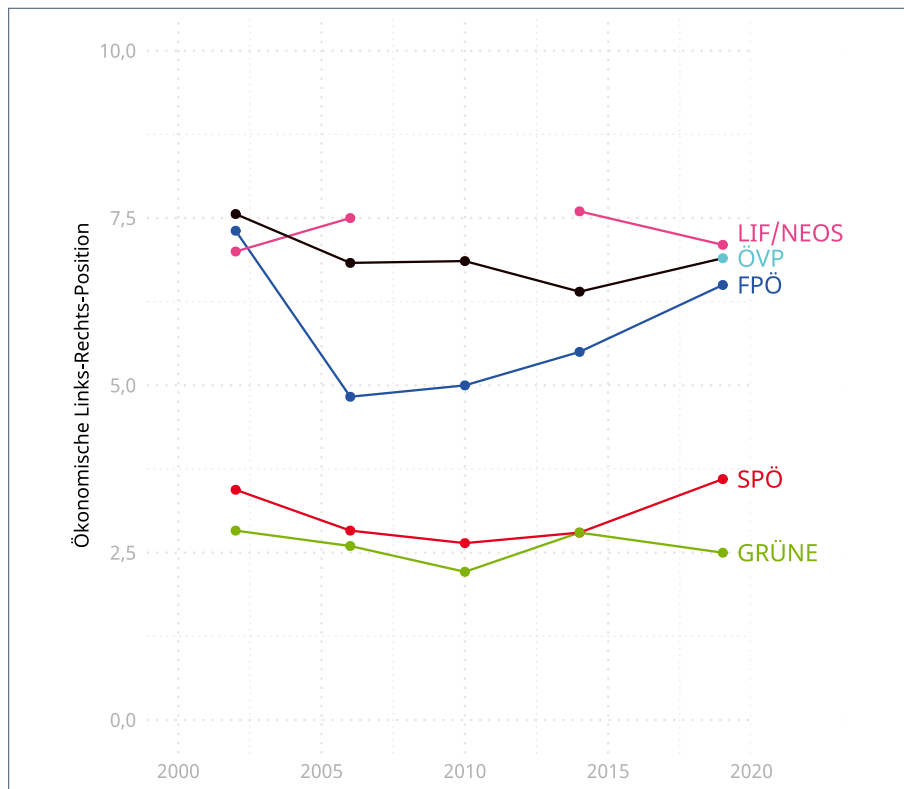
2.1.1 Parteien

Gerade die Sozialpolitik wird oft als Resultat von Parteienkonkurrenz und -kompromiss verstanden (Schmidt 2010): Parteien werben mit verschiedenen sozialpolitischen Programmen um Stimmen und das schlägt sich dann auch in der Politikgestaltung nieder. Die Parteidifferenzhypothese besagt etwa ganz simpel, dass Regierungen mit unterschiedlichen Parteienzusammensetzungen unterschiedliche (sozial-)politische Outputs produzieren (Zohlnhöfer 2003): Parteien links der Mitte bevorzugen großzügigere Sozialleistungen und dementsprechend hohe Steuern und Abgaben, während jene rechts der Mitte geringere Leistungsniveaus bei gleichzeitig niedrigeren Steuern- und Abgaben

vorsehen. Christdemokratische Parteien nehmen hier oft eine Mittelposition ein (Kalyvas/Van Kersbergen 2010).

Die Positionierung der österreichischen Parteien folgt im Großen und Ganzen diesem Muster. Abbildung 1 zeigt Daten aus Expert*innenbefragungen des Chapel Hill Expert Surveys (2022). Bezüglich ihrer sozio-ökonomischen Positionierung – also was etwa Umverteilung und staatliche Eingriffe in den Markt angeht – lassen sich die österreichischen Parteien demnach klar in ein linkes (SPÖ, GRÜNE) und ein rechtes (ÖVP, FPÖ, LIF/NEOS) Lager einteilen (wobei die FPÖ zeitweise in Richtung Mitte abweicht). Untersucht man die Wahlprogramme der Parteien, kommt man zu sehr ähnlichen Ergebnissen (Ennsner-Jedenastik 2021).

Abb. 1 Ökonomische Links-Rechts-Position österreichischer Parteien



LIF (Liberales Forum); Dargestellt werden Mittelwerte über alle Expert*innen pro Befragungsjahr auf einer Skala von 0 (extrem links) bis 10 (extrem rechts).

Quelle: Chapel Hill Expert Survey (2019).

Der österreichische Sozialstaat ist daher auch Resultat der programmatischen Positionen der Parteien in Regierungsverantwortung. Das hohe Leistungsniveau bei gleichzeitigem Fokus auf Erwerbsarbeit und Versicherungsprinzip ist ein Produkt der parteipolitischen Kräfteverhältnisse, die über weite Strecken von einer starken sozialdemokratischen (SPÖ) und einer starken christdemokratischen Partei (ÖVP) geprägt waren (Tálos/Obinger 2020).

2.1.2 Verbände und Sozialpartnerschaft

Neben den Parteien sind die gesetzlichen und freiwilligen Interessensvertretungen der Arbeitnehmer*innen (AN) und Arbeitgeber*innen (AG) zentrale Akteure der österreichischen Sozialpolitik. Die Arbeitnehmer*innenseite wird vom auf freiwilliger Mitgliedschaft basierenden Österreichischen Gewerkschaftsbund (ÖGB) und den auf Pflichtmitgliedschaft beruhenden Arbeiterkammern (AK) repräsentiert. Auf Arbeitgeber*innenseite sind die Wirtschaftskammer Österreich (WKO) und die Landwirtschaftskammern (LK) die wichtigsten Verbände (beide ebenso mit Pflichtmitgliedschaft).

Die enge Interessensabstimmung zwischen Dachverbänden (Akkordierung) und ihre privilegierte Einbindung in die Politikgestaltung (Konzertierung) vor allem bei Fragen der Wirtschafts-, Lohn-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik ist der Kern der österreichischen Sozialpartnerschaft (Tálos/Kittel 2001). Die Institutionalisierung der Sozialpartnerschaft als Verhandlungssystem fand ab den 1950er-Jahren statt, unter anderem durch die Einrichtung der (ursprünglich nur provisorisch vorgesehenen) Paritätischen Kommission für Preis- und Lohnfragen (Tálos/Hinterseer 2019, 28–31). Ihre Hochphase erlebte die Sozialpartnerschaft in den 1960er- und 1970er-Jahren, ab Mitte der 1980er geht ihr Einfluss in der Politikgestaltung aber deutlich zurück (Praprotnik et al. 2015; Tálos 2006).

Zwar ist die Sozialpartnerschaft im internationalen Vergleich keineswegs einzigartig, doch kann sie getrost als Extremfall korporatistischer Interessenspolitik gelten (Korporatismus bezeichnet die institutionalisierte Einbindung von AN- und AG-Verbänden in die Politikgestaltung). In praktisch allen bekannten Korporatismusindizes liegt Österreich unter den reichen Industriestaaten an der Spitze (Jahn 2016; Siaroff 1999). Für die Herausbildung dieses Systems waren demnach auch spezifische Voraussetzungen notwendig – viele davon in der Struktur der Verbändelandschaft begründet: Die hohe Konzentration und Zentralisierung der AG- und AN-Dachverbände, ihre politische Privilegierung (Pflichtmitgliedschaft, Zugang zur Politik), ihre enge Verflechtung mit den Parteien, ihre Ausrichtung an gesamtwirtschaftlichen Interessen – all diese Faktoren begünstigten den Austrokorporatismus (Tálos 2006). Zudem stützten die hohe Akzeptanz in der Bevölkerung und das Machtdupol von ÖVP und SPÖ in den ersten Nachkriegsjahrzehnten die Sozialpartnerschaft.

Der Bedeutungsverlust der Sozialpartnerschaft ab den 1980ern hat ebenso mannigfaltige Wurzeln: In wirtschaftlicher Hinsicht spielten langsames Wachstum, höhere Arbeitslosigkeit, geringere Reallohnzuwächse und die Zunahme atypischer Beschäftigung eine Rolle. Die dadurch mitverursachten budgetären Engpässe erhöhten das Konfliktpotenzial zwischen ÖVP und SPÖ und schmälerten den Spielraum für Interessensabtausch im sozialpartnerschaftlichen Kompromiss (Tálos/Hinterseer 2019, 86–88). Auf politischer Ebene kam hinzu, dass neue Akteure mit geringer sozialpartnerschaftlicher Verankerung deutlich an Zuspruch gewannen (FPÖ, GRÜNE, liberale Parteien) und teils auch Regierungsverantwortung erlangten. Im Gegenzug sank etwa der Organisationsgrad des ÖGB (der Anteil der Erwerbstätigen, die Gewerkschaftsmitglied sind) zwischen 1960 und 2019 von 60 auf rund 26 Prozent (Visser 2019). Zu guter Letzt schränkte auch der EU-Beitritt Österreichs Handlungsspielräume ein (etwa in der Wettbewerbs-, Handels- und Geldpolitik), was einen Bedeutungsverlust nationaler Interessenspolitik nach sich zog.

Zwar erwies sich die Sozialpartnerschaft in jüngerer Vergangenheit als taugliche wirtschaftspolitische Krisenfeuerwehr (Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/9, COVID-19-Pandemie), etwa bei der Ausarbeitung von Kurzarbeitsmodellen. Zudem bleiben die Dachverbände (konkret WKO und ÖGB) als Verhandler von Kollektivverträgen relevante wirtschaftspolitische Akteure. Dennoch ist aus heutiger Sicht anzunehmen, dass die österreichische Wirtschafts- und Sozialpolitik in Zukunft von einer stärker ausdifferenzierten – sprich: pluralistischeren – Landschaft an Interessensorganisationen, Lobbygruppen, Denkfabriken und politischen Parteien geprägt werden wird, als dies in der Hochphase der Sozialpartnerschaft im 20. Jahrhundert der Fall war (Karlhofer 2007).

2.1.3 Andere Akteur*innen

Neben Parteien und Sozialpartnern gibt es eine Vielzahl an Akteuren, die die Ausgestaltung und Implementation der Sozialpolitik prägen. Zu den wichtigsten zählen die Verwaltung (z.B. Bundesministerien, Landesbehörden, AMS), die Sozialversicherungsträger, Höchstgerichte auf nationaler und europäischer Ebene (siehe Abschnitt 2.2), die gesetzlichen Interessensvertretungen von Gesundheitsberufen (z.B. Ärztekammer, Apothekerkammer) sowie der Dritte Sektor als Erbringer von Leistungen in den Bereichen Gesundheit, Pflege und Betreuung.

2.2 Output

Als Beispiel für einen Prozess der sozialstaatlichen Politikgestaltung wird im Folgenden die Einführung, Aus- und Umgestaltung der bedarfsorientierten Mindestsicherung be-

ziehungsweise Sozialhilfe ab 2010 dargestellt. Wiewohl es sich dabei nicht um einen traditionellen Kernbereich des österreichischen Sozialsystems (wie etwa die Sozialversicherung) handelt, werden in diesem Politikprozess vier wesentliche Einflussfaktoren der österreichischen Sozialpolitik des 21. Jahrhunderts sichtbar:

Parteieneffekte: Wie schon in der gesamten Ersten und Zweiten Republik ist die Sozialpolitik geprägt von parteipolitischen Machtverhältnissen. Sind Koalitionen linker und rechter Parteien an der Regierung, sind als Politikergebnisse dementsprechende Kompromisse wahrscheinlich (Tálos/Obinger 2020).

Koordinationsprobleme im Föderalismus: Sozialpolitik muss in bestimmten Fällen nicht nur horizontal auf Bundesebene abgestimmt werden, sondern auch vertikal zwischen Bund und Ländern. Je nachdem, ob und wie sehr diese Abstimmung gelingt, variieren Politikergebnisse über die Zeit und – als Folge der zunehmend bunten Koalitionslandschaft auf regionaler Ebene – auch über die Länder.

Zuwanderung als neues Thema der Sozialpolitik: Spätestens mit der sogenannten Flüchtlingskrise 2015–16 schlägt sich das Thema Migration im sozialpolitischen Diskurs nieder (Rathgeb 2021). Wohlfahrtschauvinistische Argumente – die Diskriminierung zwischen Staatsbürger*innen und Zuwanderer*innen in der Sozialpolitik – nehmen zu und polarisieren den traditionell sozio-ökonomischen Konflikt entlang einer sozio-kulturellen Konfliktlinie: Zusätzlich zur Größe des Sozialstaates geht es also vermehrt darum, wer in den Genuss seiner Leistungen kommen soll.

Höchstgerichte als Vetospieler: Da besonders wohlfahrtschauvinistische Elemente in der Sozialgesetzgebung schnell an verfassungs- und europarechtliche Grenzen stoßen, werden Höchstgerichte (EuGH, VfGH) zu relevanten sozialpolitischen Akteuren, die den rechtspolitischen Spielraum für die Gesetzgeber auf Bundes- und Landesebene beschränken (Blauberger et al. 2020).

Der Impetus für die Vereinheitlichung der (bis dahin länderspezifisch geregelten) Sozialhilfe zur Bedarfsorientierten Mindestsicherung (BMS) im Jahr 2010 kann in der Oppositionsphase der SPÖ während der Regierungen Schüssel I und II (2000 bis 2007) verortet werden. Da Angelegenheiten der Sozialhilfe geteilte Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern sind, einigten sich SPÖ und ÖVP in den Koalitionsverhandlungen 2006 auf eine Umsetzung per 15a-Vereinbarung.⁵ Doch erst mit einiger Verzögerung (Neuwahlen 2008, Widerstand einzelner Länder, inhaltliche Konflikte zwischen SPÖ und ÖVP) wurde diese im Jahr 2010 beschlossen (Fink/Leibetseder 2019). Befristet war die 15a-Vereinbarung bis Ende 2016.

5 Vereinbarungen nach Artikel 15a des Bundes-Verfassungsgesetzes sind Verträge zwischen Bund und einem oder mehreren (oft allen) Bundesländern. Auch Verträge nur unter Ländern sind möglich. Sie können die Gesetzgebung in Bund und Ländern binden, müssen dazu aber vom Parlament und den Landtagen beschlossen werden.

Tab. 1 Zeittafel Sozialhilfe/Mindestsicherung ab 2010

Jahr	Ereignis/Maßnahme
2005	„Kompetenzteam Soziales“ der SPÖ (damals in Opposition) präsentiert Forderung nach Bedarfsorientierter Mindestsicherung (BMS)
2006	Einigung in Koalitionsverhandlungen zwischen SPÖ und ÖVP auf Umsetzung der BMS mittels 15a-Vereinbarung zwischen Bund und Ländern
2008	Erster Ministerialentwurf (April); Neuwahlen (September), danach neuerliche Fixierung des Vorhabens im Koalitionsabkommen zwischen SPÖ und ÖVP
2010	Abschluss der 15a-Vereinbarung zur Vereinheitlichung der Sozialhilfe zur „Bedarfsorientierten Mindestsicherung“ (Zustimmung im Nationalrat: SPÖ, ÖVP, GRÜNE); es folgen dementsprechende Anpassungen der Sozialhilfegesetzgebungen der Länder
2012–17	Starker Anstieg der Zahl der Bezieher*innen und der Ausgaben für die BMS, unter anderem aufgrund der Flüchtlingsbewegungen 2015–16
2016	Verhandlungen zur Verlängerung der 15a-Vereinbarung scheitern; bundeseinheitliche Vorgaben für die BMS laufen mit Jahresende 2016 aus
2016	Mehrere Länder (v.a. NÖ, OÖ, Burgenland) verabschieden Neuregelungen der BMS in Landesgesetzen mit stark wohlfahrtchauvinistischen Elementen
2017	Bundesregierung Kurz I (ÖVP-FPÖ); Regierungsprogramm: Neues Sozialhilfe-Grundsatzgesetz soll Anreiz zur Zuwanderung dämpfen und Arbeitsaufnahme fördern
2018	VfGH hebt Teile der niederösterreichischen und burgenländischen Neuregelung der BMS auf, die oberösterreichische Gesetzgebung bleibt nach Prüfung des VfGH größtenteils intakt
2018	EuGH kippt Diskriminierung subsidiär Schutzberechtigter im OÖ Mindestsicherungsgesetz
2019	Beschluss des Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes im Nationalrat (Zustimmung: ÖVP, FPÖ)
2019	Aufhebung von Teilen des Sozialhilfe-Gesetzes durch VfGH
2019	Bundesregierung Kurz II (ÖVP-GRÜNE) tritt Amt an; Keine Einigung auf Neuregelung, Status quo nach höchstgerichtlichen Entscheidungen bleibt in Kraft

Quelle: eigene Darstellung.

Die ÖVP blieb trotz ihrer Zustimmung stets kritisch gegenüber der BMS – zunächst, weil sie mangelnde Arbeitsanreize und Missbrauch befürchtete (ÖVP 2013, 36). Die Zahl der Bezieher*innen stieg in den ersten Jahren auch deutlich (um fast 40 % zwischen 2012 und 2016). Infolge der stark zunehmenden Asylanträge in den Jahren 2015–16 übernahm die ÖVP zu ihrer bisherigen Kritik auch die Argumentationslinie der FPÖ, die die Mindestsicherung stets als Motor für Zuwanderung gesehen hatte (FPÖ 2013,

110).⁶ In die sozialpolitische Debatte mischten sich somit verstärkt ethnisch-kulturell aufgeladene Argumente. Dieses Aufkommen wohlfahrtschauvinistischer⁷ Positionen im politischen Diskurs charakterisiert auch andere Themenfelder der österreichischen sozialpolitischen Debatte im 21. Jahrhundert, etwa den sozialen Wohnbau und Familienleistungen (Ennser-Jedenastik 2020).

Die wohlfahrtschauvinistische Wende in der BMS-Debatte verhärtete die Fronten in den Verhandlungen zwischen SPÖ und ÖVP über eine Verlängerung der 15a-Vereinbarung über 2016 hinaus. Dieser Konflikt wurde aber nicht nur horizontal auf der Bundesebene ausgetragen, sondern auch zwischen Bund (v.a. dem SPÖ-Sozialminister) und Ländern (v.a. ÖVP-geführten Landesregierungen). Noch vor dem Ablauf der 15a-Vereinbarung Ende 2016 schafften zwei ÖVP-geführte Bundesländer (Niederösterreich und Oberösterreich) Tatsachen durch BMS-Reformen, die stark wohlfahrtschauvinistische Elemente enthielten (Kürzungen für Asyl- und subsidiär Schutzberechtigte, Wartefristen, Integrationsvereinbarung, Pflicht zum Erwerb von Sprachkenntnissen). Nach Ausbleiben einer Einigung folgte 2017 auch das rot-blau regierte Burgenland mit einer ähnlichen Regelung. Die nach den vorgezogenen Neuwahlen 2017 gebildete Bundesregierung Kurz I aus ÖVP und FPÖ strebte auch auf Bundesebene eine Reform der Mindestsicherung nach Vorbild dieser Bundesländer-Regelungen an. Diese wurde durch das Sozialhilfe-Grundsatzgesetz 2019 (Sozialhilfe neu) realisiert (u.a. degressive Höchstsätze für Kinder, Voraussetzung von Sprachkenntnissen, geringere Leistungen für subsidiär Schutzberechtigte).⁸

Allerdings stießen viele der neuen wohlfahrtschauvinistischen Regelungen auf Bundes- und Landesebene bald an verfassungs- und europarechtliche Grenzen. So kippte der Verfassungsgerichtshof (VfGH) 2018 die Deckelungen und Wartefristen in den niederösterreichischen und burgenländischen Mindestsicherungsgesetzen. Im selben Jahr erklärte der Europäische Gerichtshof die Schlechterstellung subsidiär Schutzberechtigter im oberösterreichischen Modell für unionsrechtswidrig. Ende 2019 – während laufender Koalitionsverhandlungen zwischen ÖVP und GRÜNEN – erfolgte dann die Aufhebung von Teilen des türkis-blauen Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes: Die stark degressiven Höchstsätze für Kinder und der Nachweis von Sprachkenntnissen in

6 Zumindest für Migrationsentscheidungen innerhalb Österreichs gibt es Evidenz, die für diese Sichtweise spricht (Dellinger/Huber 2021).

7 Als wohlfahrtschauvinistisch wird für gewöhnlich eine Sozialpolitik bezeichnet, die Leistungsniveaus und Ansprüche zwischen der ethnisch-kulturellen Ingroup und Outgroup (z.B. Staatsbürger*innen vs. Nicht-Staatsbürger*innen) differenzieren will.

8 Damit treten klare Parteieneffekte zutage – wenn auch nicht nach dem traditionellen Konfliktmuster (SPÖ vs. ÖVP): Alle Regierungen mit FPÖ-Beteiligung (Bund, Oberösterreich, Burgenland) führten wohlfahrtschauvinistische Elemente in der Mindestsicherung ein, während keine der Regierungen mit grüner Beteiligung das tat (Kärnten, Salzburg, Tirol, Vorarlberg, Wien).

Deutsch oder Englisch wurden vom VfGH aufgehoben. Die detaillierte Regelung von Sozialhilfebestimmungen durch den Bund wurde demgegenüber als verfassungskonform bewertet (Ennser-Jedenastik 2020).

In der Ausgestaltung der Mindestsicherung überlagern sich sozio-ökonomische (mehr vs. weniger Sozialleistungen) mit sozio-kulturellen Konfliktlinien (gleiche vs. geringere Leistungen für Zuwanderer*Zuwanderinnen). Komplexer wird die Politikgestaltung außerdem durch die geteilte Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern, auch weil – anders als noch über weite Strecken des 20. Jahrhunderts – sich mittlerweile eine große Vielfalt an Koalitionsvarianten in den Landesregierungen findet. Besonders im Hinblick auf die wohlfahrtschauvinistischen Elemente, die die Bundes- und Landesgesetzgeber ab 2016 eingeführt haben, haben sich aber VfGH und EuGH bislang als starke Vetospieler erwiesen.

3. Rahmenbedingungen und geschichtlicher Hintergrund

Der österreichische Sozialstaat, wie wir ihn im 21. Jahrhundert vorfinden, ist das Produkt von fast 150 Jahren Politikgestaltung. Ihren Ausgangspunkt nimmt die staatliche Regelung sozialer Fragen demnach schon in der Donaumonarchie in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts (Tálos 1981).

Bis zum Einsetzen der industriellen Revolution war staatliche Sozialpolitik ein marginales Phänomen. Erst in den 1880er-Jahren wird der Grundstein für moderne Sozialpolitik gelegt, in der die ökonomische und soziale Lage breiterer Schichten erstmals zum Gegenstand staatlichen Handelns wird. Diese Entwicklung ist untrennbar mit der industriellen Revolution und der mit ihr aufkommenden Arbeiterfrage verknüpft (Tálos 1981, 41–50).

Die katastrophalen Lebensverhältnisse der industriellen Lohnarbeiter in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts sind für sich aber noch keine hinreichende Erklärung für die sozialpolitischen Meilensteine der 1880er. Vielmehr wird die Mobilisierung der Arbeiter*innen in der Arbeiterbewegung als Bedrohung nicht nur der politischen, sondern auch der sozialen Ordnung gesehen. Die staatliche Sozialpolitik dient – gleichzeitig mit staatlicher Repression gegenüber der organisierten Arbeiterschaft – der politischen Entschärfung der sozialen Frage.

Wenige Jahre nachdem im Deutschen Reich die moderne Sozialgesetzgebung einsetzt, werden auch in der Donaumonarchie ähnliche Schritte gesetzt. Die ersten Unfall- und Krankenversicherungsgesetze für Arbeiter werden 1887 und 1888 im Reichsrat beschlossen. Anfang des 20. Jahrhunderts erfolgt die Einführung der Pensionsversicherung für Privatangestellte (Heitzmann/Österle 2008, 47 f.). Bemerkenswert ist, dass das System der Sozialversicherung, das seine Wurzeln in den 1880er-Jahren hat, alle poli-

tischen Systembrüche (1918, 1933/34, 1938, 1945) übersteht (Tálos/Obinger 2020).

Nach einer Phase der Stagnation ab den 1890ern (Tálos 1981, 94–142) erfolgen die nächsten größeren Schritte im Ausbau des Sozialstaates erst nach dem Fall der Habsburgermonarchie. In den ersten zwei Jahren nach Gründung der Ersten Republik (1918 bis 1920) ist zum ersten Mal die Sozialdemokratie in einer österreichischen Regierung vertreten. In der Sozialgesetzgebung schlägt sich das etwa in der Einführung des Achtstundentages, der Arbeitslosenversicherung und der Errichtung der Arbeiterkammern nieder (Pfoser/Weigl 2017, 174–188). In den Folgejahren allerdings stagniert die Sozialpolitik, bedingt auch durch die wirtschaftlich und budgetär angespannte Lage. Erst Mitte der 1920er-Jahre werden wieder größere Vorhaben umgesetzt, etwa die Alterssicherung für Angestellte und Arbeiter (wobei Letztere nie in Kraft tritt) (Tálos 1981, 182–184).

Nach den autoritären beziehungsweise faschistischen Phasen zwischen 1933 und 1945, die in der Sozialpolitik teilweise zum Rückbau von Leistungen führen (Tálos 2012), wird zu Beginn der Zweiten Republik – mit bestimmten Brüchen – an das versicherungsbasierte System der Ersten Republik angeknüpft (Tálos 1981, 304–306). Im Jahr 1955 werden weite Teile des bestehenden Sozialversicherungsrechts im Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz (ASVG) zusammengefasst. Außerdem wird in den ersten Nachkriegsjahrzehnten der Kreis der Begünstigten in der Sozialversicherung sukzessive erweitert, etwa um Landarbeiter, Bauern, und Selbstständige. Außerhalb der Sozialversicherung entsteht nach 1945 eine stark auf Geldleistungen ausgerichtete Familienpolitik (Kinderbeihilfengesetz, Familienlastenausgleichsgesetz, Karenzgeld geregelt über das Arbeitslosenversicherungsgesetz) und eine aktive Arbeitsmarktpolitik (Tálos 1981, 338–342).

Die Ausweitung sozialstaatlicher Leistungen nach 1945 erfolgt vor dem Hintergrund eines robusten wirtschaftlichen Aufschwungs und anhaltender Vollbeschäftigung bis in die 1980er-Jahre. Hinzu kommt, dass die Regierungsverantwortung zunächst praktisch zur Gänze von zwei sozialstaatsbefürwortenden Parteien – ÖVP und SPÖ – getragen wird, die in enger Verflechtung mit den Dachverbänden der Arbeitnehmer*innen und Arbeitgeber*innen das interessenspolitische System der Sozialpartnerschaft dominieren.

4. Einordnung des österreichischen Falles

In der vergleichenden Sozialpolitikforschung gibt es viele Versuche, die Sozialsysteme verschiedener Länder zu klassifizieren. Fast alle dieser Versuche greifen heute auf Esping-Andersens (1990) *Three Worlds of Welfare Capitalism* zurück und teilen Sozialsysteme in sozialdemokratische, konservative und liberale Regimetypen ein (wobei die Bezeichnungen teils abweichen und manchmal auch zusätzliche Kategorien für den mediterranen Raum sowie Mittel- und Osteuropa eingeführt werden). Österreich wird in den meisten die-

ser Klassifikationen dem konservativen⁹ Wohlfahrtsregimetypp zugeordnet (Arts/Gelissen 2010). Dieser Sozialstaattyp zeichnet sich durch hohe Sozialausgaben und einen relativ hohen Grad der Dekommodifizierung (d.h. der Entkoppelung des Lebensstandards vom Erwerbseinkommen) aus. Gleichzeitig verfestigen konservative Sozialstaaten durch ihren Fokus auf einkommensabhängige Versicherungsleistungen bestehende Ungleichheiten, etwa zwischen Klassen oder Geschlechtern. Gemäß dem auf die katholische Soziallehre zurückgehenden Prinzip der Subsidiarität (gesamtstaatliche Eingriffe sollen nur erfolgen, wo kleinere Einheiten dazu nicht in der Lage sind) verfügen konservative Sozialstaaten, die oft von starken christdemokratischen Parteien geprägt sind (Kalyvas/Van Kersbergen 2010), zudem über dezentralisierte Strukturen (Arts/Gelissen 2002). In Österreich wird das besonders durch die in Selbstverwaltung geführte Sozialversicherung und die bedeutende Rolle des Dritten Sektors (Hilfsorganisationen, NGOs) in der Bereitstellung sozialer Leistungen sichtbar (Österle/Heitzmann 2019, 25).

Tabelle 4 reproduziert die Einteilung in die drei Wohlfahrtsstaatsregime gemäß Esping-Andersen (1990, 52).¹⁰ Österreich liegt dabei unter den großteils christdemokratisch geprägten konservativen Regimen Mitteleuropas, hat aber innerhalb dieser Gruppe einen der am weitesten ausgebauten Sozialstaaten, was Esping-Andersen unter anderem auf die Stärke von Sozialdemokratie und Gewerkschaftsbewegung zurückführt.

Tab. 4 Esping-Andersens Three Worlds of Welfare Capitalism

Regimetypp	Zugeordnete Länder	Merkmale
Sozialdemo- kratisch	Dänemark, Norwegen, Schweden	Großzügige Sozialleistungen, hohes Maß an Um- verteilung, Universalitätsprinzip, Rolle des Staates zentral
Konservativ	Belgien, Deutschland, Finn- land, Frankreich, Italien, Japan, Niederlande, Öster- reich, Schweiz	Mittleres bis hohes Leistungsniveau, Proportio- nalitätsprinzip, Statuserhalt als Ziel, Rolle der Familie zentral
Liberal	Australien, Irland, Kanada, Neuseeland, Vereinigtes Kö- nigreich, Vereinigte Staaten	Geringeres Leistungsniveau, Vorrang für bedarfs- geprüfte Leistungen, Rolle des Marktes zentral

Quelle: Esping-Andersen (1990).

9 Der oben angesprochene Bismarck'sche Sozialstaat wird oft mit dem konservativen Regime-
typ gleichgesetzt.

10 Die Klassifikation Esping-Andersens ist wiederholt kritisiert worden – nicht zuletzt, weil die
empirische Abgrenzung der Regimetypen unscharf ist. Selbst eine Replikation von Esping-
Andersens Methode kommt zu diesem Schluss (Scruggs/Allan 2006). Dennoch haben sich
die „Three Worlds of Welfare Capitalism“ als nützliches Schema zum Vergleich von Sozial-
systemen etabliert.

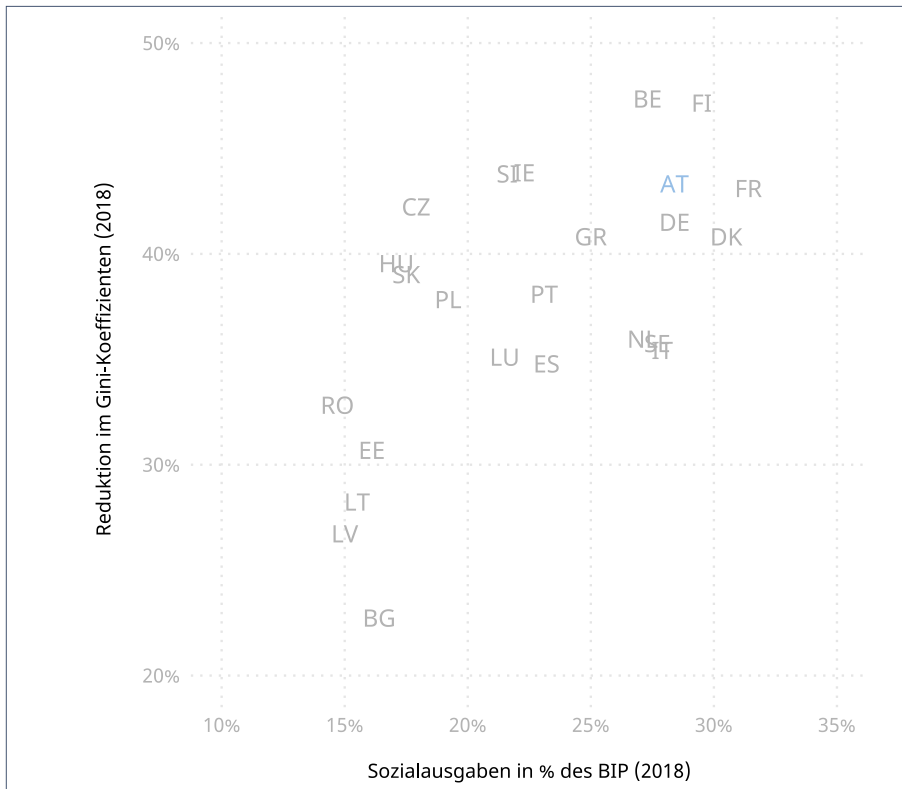
Wie sich der österreichische Sozialstaat der Gegenwart im Vergleich der EU-27 darstellt, wird im Folgenden anhand von Daten zu Sozialausgaben und Leistungsniveaus beschrieben. Abbildung 2 etwa zeigt deutlich, dass Österreich innerhalb der Europäischen Union (und damit weltweit) zu den Staaten mit den höchsten Sozialausgaben gehört. 2018 wurden laut Eurostat mehr als 28 Prozent der Wirtschaftsleistung für Sozialausgaben aufgewendet. Nur wenige EU-Staaten (Finnland, Dänemark, Frankreich) lagen über diesem Ausgabenniveau. Gleichzeitig ist auch die Umverteilungswirkung des Sozialstaates beträchtlich. Auf der Y-Achse wird dargestellt, um wie viel Prozent die Einkommensungleichheit durch Steuern und Sozialleistungen abnimmt.¹¹ Für Österreich betrug diese Reduktion im Jahr 2018 nicht weniger als 43 Prozent. Knapp die Hälfte der Ungleichheit in den Markteinkommen wurde also durch das Steuer- und Sozialsystem ausgeglichen (Christl et al. 2020). Auch bei diesem Wert liegt Österreich im europäischen Spitzenfeld. Nur Belgien und Finnland weisen 2018 eine deutlich höhere Umverteilungswirkung auf.

Die starke Umverteilungswirkung des Steuer- und Sozialsystems trägt auch dazu bei, dass Österreich im europäischen Vergleich ein relativ niedriges Niveau an Einkommensungleichheit aufweist (Keeley 2015). Ganz anders sieht es bei der Ungleichheit von Vermögen aus – hier gehört Österreich zu den Ländern mit der höchsten Ungleichverteilung in Europa, was vor allem mit der niedrigen Rate an Wohnungseigentum erklärbar ist (Causa et al. 2019, 16). Diese steht wiederum im Zusammenhang mit der zentralen Rolle des sozialen Wohnbaus in Österreich und vor allem in Wien.

Während Österreich also im europäischen Vergleich über einen stark ausgebauten Sozialstaat verfügt, gibt es interessante Unterschiede nach einzelnen Sektoren. Abbildung 3 schlüsselt die Sozialausgaben 2018 in den fünf quantitativ wichtigsten Bereichen auf. Österreich liegt zwar meist über dem EU-27-Mittel, aber einige deutliche Unterschiede treten dennoch zutage. Eine absolute Spitzenposition nimmt Österreich bei den Pensionen ein. Rund 14 Prozent der Wirtschaftsleistung flossen 2018 in diesen Bereich. Nur Italien, Griechenland und Frankreich weisen höhere Werte auf. Auch bei den Gesundheitsausgaben liegt Österreich im EU-Spitzenfeld, übertroffen nur von Frankreich, den Niederlanden und Deutschland.

11 Gemessen als $(\text{GINI}_{\text{pre}} - \text{GINI}_{\text{post}}) / \text{GINI}_{\text{pre}}$, wobei „pre“ und „post“ sich auf den Gini-Koeffizienten vor und nach Steuern und Sozialleistungen bezieht.

Abb. 2 Sozialausgaben und Umverteilungswirkung des Steuer- und Sozialsystems in den EU-27

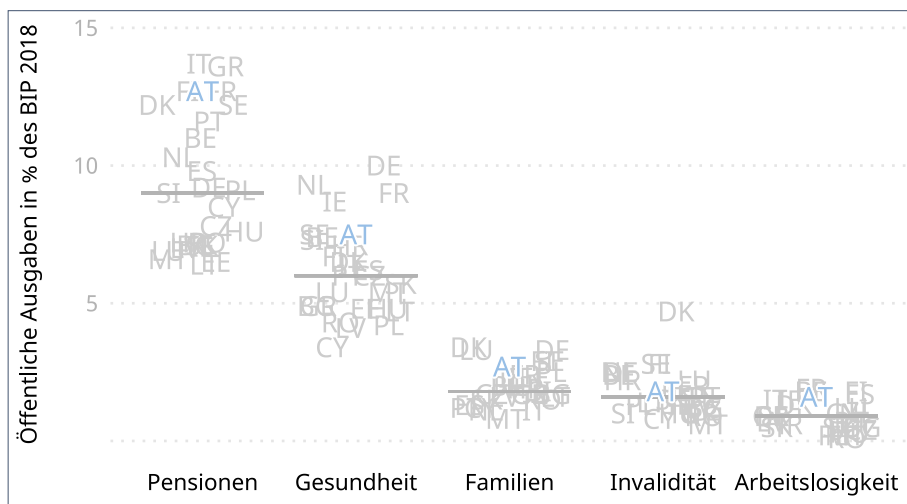


Dargestellt wird die prozentuelle Differenz der Einkommensungleichheit vor und nach Steuern und Sozialleistungen. Keine Daten zur Einkommensungleichheit für Kroatien, Malta und Zypern verfügbar. Daten für 2018 außer Dänemark, Ungarn (2017) und Niederlande (2016). Datenpunkt für Irland korrigiert.¹²

Quelle: Eurostat für Sozialausgaben (2022); OECD für Gini-Reduktion (2022).

12 Der BIP-Wert Irlands ist aufgrund seiner Rolle als steuerlich vorteilhafter Standort für multinationale Konzerne aufgebläht. Die Irische Zentralbank veröffentlicht daher das modifizierte Bruttonationaleinkommen (genannt GNI*), das eine realistischere Einschätzung der tatsächlichen Wirtschaftsleistung bietet. Der von Eurostat angegebene Wert der Sozialausgaben für 2018 wurde demgemäß um das Verhältnis von BIP zu GNI* (164 %) von 13,6 % auf 22,3 % korrigiert. Diese Adaption wurde für alle Darstellungen in diesem Kapitel durchgeführt.

Abb. 3 Sozialausgaben (in % des BIP) nach Bereichen in den EU-27



Horizontale Linien sind Medianwerte für die 27 Länder. Die Werte für Pensionen sind die Summe aus Alters- („old age“) und Hinterbliebenenpensionen („survivors“).

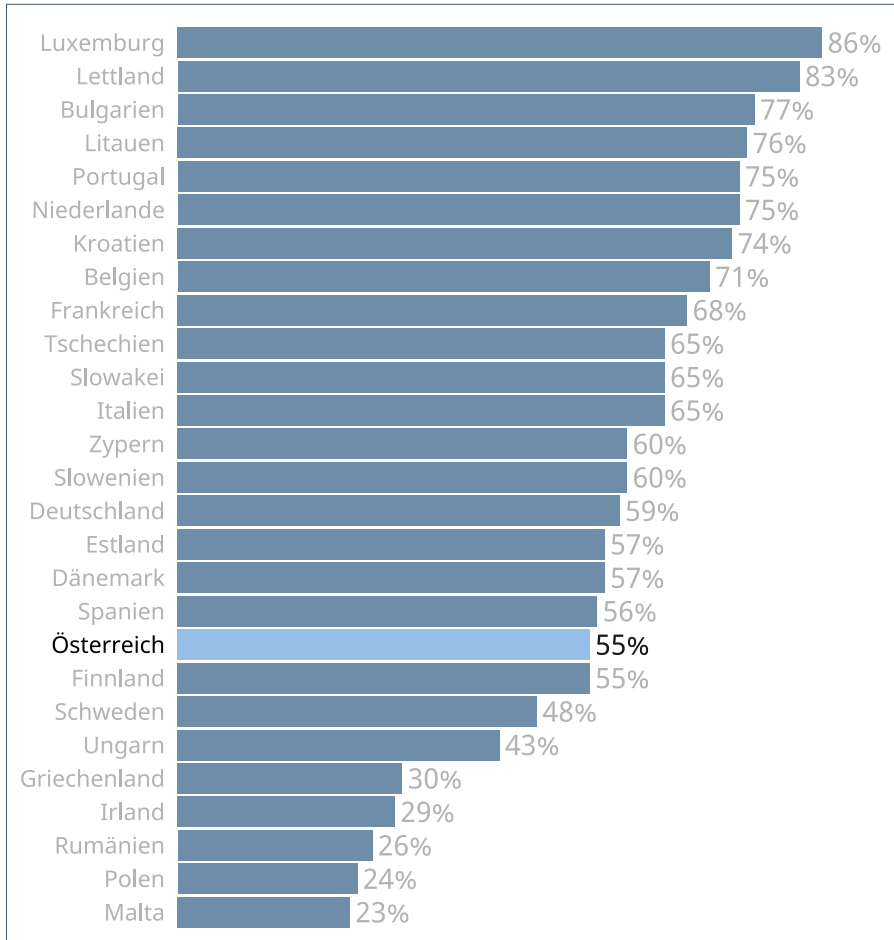
Quelle: Eurostat (2021).

Die hohen Ausgaben für Pensionen und Gesundheit bewirken auch, dass das österreichische Steuer- und Sozialsystem nicht nur von oben nach unten umverteilt, sondern auch von Personen im Erwerbsalter hin zu jüngeren und – noch stärker – zu älteren Menschen. Die Altersgruppen ab 60 Jahren sind vor allem aufgrund der Pensions- und Gesundheitsleistungen (bei gleichzeitig sinkenden Steuer- und Beitragsleistungen) Nettoempfänger im österreichischen Sozialstaat (Christl et al. 2020, 259).

In den Bereichen Familien und Arbeitslosigkeit liegen die österreichischen Sozialausgaben ebenso überdurchschnittlich, im Bereich der Invalidität in etwa im Mittel der EU-27. Diese Zahlen sollen aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass etwa die Leistungen der Arbeitslosenversicherung im europäischen Vergleich relativ niedrig ausfallen. Abbildung 4 zeigt die Nettoersatzrate¹³ des Arbeitslosengeldes in den EU-27. Österreich liegt mit 55 Prozent im unteren Drittel. Allerdings ändert sich dieses Bild mit Fortdauer der Arbeitslosigkeit drastisch. Während in fast allen Ländern die Arbeitslosenunterstützung zeitlich befristet ist, ist die österreichische Notstandshilfe unbegrenzt beziehbar. Nach drei Jahren Arbeitslosigkeit liegt die Nettoersatzrate für alleinstehende Durchschnittsverdiener in Österreich demnach noch immer bei 51 Prozent – ein Wert, der in keinem anderen EU-Land erreicht wird.

¹³ Die Nettoersatzrate ist die Höhe des Arbeitslosengeldes ausgedrückt als Prozentsatz des letzten Nettolohns vor Arbeitslosigkeit.

Abb. 4 Nettoersatzraten bei Arbeitslosigkeit in den EU-27 (2020)

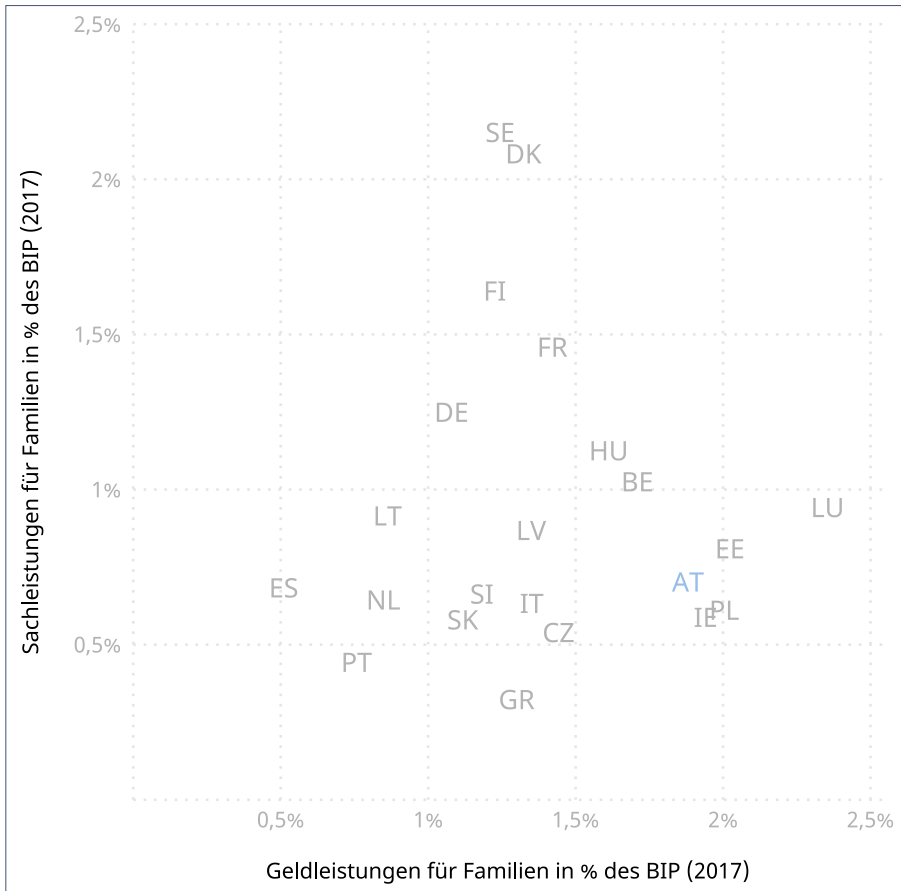


Gezeigt wird die Nettoersatzrate bei Arbeitslosigkeit für alleinstehende Durchschnittsverdiener ohne Kinder nach zwei Monaten Arbeitslosigkeit exklusive Wohn- und andere Beihilfen. Zum Zeitpunkt des Erscheinens dieses Bandes stand eine Reform der Arbeitslosenversicherung in Diskussion, die die Nettoersatzrate in den ersten Monaten der Arbeitslosigkeit deutlich erhöhen sollte.

Quelle: OECD (2020).

In der Familienpolitik liegt – charakteristisch für den konservativen Sozialstaatstyp – der Fokus auf Geldleistungen. Für diesen Bereich werden knapp zwei Prozent der Wirtschaftsleistung aufgewendet (siehe Abb. 5), der Löwenanteil fließt in die Finanzierung von Familienbeihilfe, Kinderabsetzbetrag und Kinderbetreuungsgeld (Schratzentaller 2015) und seit 2019 Familienbonus Plus, ein Steuerabsetzbetrag, der vor allem Familien mit mittleren und hohen Einkommen zugutekommt.

Abb. 5 Geld- und Sachleistungen für Familien in den EU-27



Keine Daten für Bulgarien, Kroatien, Malta, Rumänien und Zypern verfügbar.

Quelle: OECD (2017).

Demgegenüber stehen im europäischen Vergleich niedrige Ausgaben für Sachleistungen, worunter vor allem Kinderbetreuungseinrichtungen fallen. Die österreichische Familienpolitik kann somit als ein typischer Fall von „explicit familialism“ (Leitner 2003) gelten: Familien werden bei der Erbringung von Betreuungsleistungen großzügig finanziell unterstützt, aber die Angebote, um die Betreuungstätigkeit aus der Familie auszulagern, sind – vor allem in ländlichen Regionen – nur schwach ausgebaut. Damit einher gehen hohe Teilzeitquoten bei berufstätigen Müttern (Böheim et al. 2013) und große Geschlechterunterschiede im Einkommen (Redmond/McGuinness 2019).

In der Gesamtschau zeigt sich, dass der österreichische Sozialstaat ein im europäischen Vergleich hohes Leistungsniveau ausweist, finanziert durch eine dementsprechende hohe Steuer- und Abgabenlast (Tálos/Obinger 2020). Besonders stark ausgebaut

sind die Leistungen in den Bereichen Pensionen und Gesundheit, während etwa das Leistungsniveau der Arbeitslosenversicherung relativ niedrig ist. Geldleistungen überwiegen, was vor allem in den Bereichen Familie und Pflege traditionelle Rollenbilder im Sinne des „male breadwinner“-Modells verfestigt (Obinger 2015), allerdings wird von diesem Modell in jüngerer Vergangenheit zumindest rhetorisch verstärkt Abstand genommen.

5. Herausforderungen für die Zukunft

Der österreichische Sozialstaat steht in mehrerlei Hinsicht unter Veränderungsdruck. Seinen Kern bildet das System der Sozialversicherung, das seine Wurzeln im industriellen Zeitalter hat und laufend an Veränderungen des post-industriellen Zeitalters angepasst werden muss (Tertiärisierung, Wandel von Erwerbsbiografien, Anstieg der Frauenerwerbstätigkeit, höhere Arbeitslosigkeit). Hinzu kommen demografische Trends (steigende Lebenserwartung, sinkende Fertilität), die die Finanzierbarkeit des Sozialstaates erschweren und somit zu Verteilungskonflikten führen können.

Auch die Globalisierung und die Europäische Integration finden ihren Niederschlag durch verstärkten wirtschaftlichen Wettbewerb bei gleichzeitig sinkender ökonomischer Steuerungsmöglichkeit für nationale Regierungen – teilweise durch die Vergemeinschaftung von Politikbereichen, teilweise durch höchstgerichtliche Entscheidungen. Die steigende ethnisch-kulturelle Diversität Österreichs führt außerdem dazu, dass die Frage nach den Grenzen der Solidargemeinschaft neu politisiert wird (Wohlfahrtschauvinismus).

Neben all diesen externen Größen sind auch system-interne Faktoren von entscheidender Bedeutung für die weitere Entwicklung des österreichischen Sozialstaats: Die Sozialpartnerschaft hat zwar an Bedeutung verloren, in den Krisenjahren 2008/9 und 2020/21 aber ihren Nutzen als Krisenfeuerwehr bewiesen. Ihre Einflussmöglichkeiten unterliegen heute aber nicht nur der ökonomischen, sondern auch einer politischen Konjunktur – hängen also davon ab, ob ihr wohlgesinnte Parteien und Politiker*innen in relevanten Entscheidungspositionen sind.

Sowohl die Interessenspolitik als auch die Parteienlandschaft hat sich demnach in den letzten Jahrzehnten pluralisiert. Dadurch ist zwar das Potenzial für radikalen Wandel in der Politikgestaltung gestiegen, dennoch herrschen in weiten Teilen der Sozialpolitik Kontinuität beziehungsweise gradueller Wandel vor. Ob es dabei bleibt, wird nicht zuletzt davon abhängen, welche parlamentarischen Mehrheiten in dieser fluiden Akteurskonstellation realisierbar sind.

Literatur

- Arts, Wil A./Gelissen, John (2010). Models of the welfare state, in: Francis G. Castles et al. (Hrsg.): *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford, S. 569–583.
- Arts, Wil/Gelissen, John (2002). Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report, *Journal of European Social Policy* 12(2), 137–158.
- Benassi, David (2010). „Father of the Welfare State”? Beveridge and the Emergence of the Welfare State, *Sociologica* 4(3), 1–21.
- Blauberger, Michael/Heindlmaier, Anita/Koble, Carina (2020). Free movement of workers under challenge: the indexation of family benefits, *Comparative European Politics* 18(6), 925–943.
- BMASGK (2018). *Sozialstaat Österreich. Leistungen, Ausgaben und Finanzierung 2018*, Wien.
- Böheim, René/Rocha-Akis, Silvia/Zulehner, Christine (2013). Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern: Die Rolle von Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigung, *WIFO-Monatsberichte* 86(11), 883–896.
- Causa, Orsetta/Woloszko, Nicolas/Leite, David (2019). Housing, wealth accumulation and wealth distribution: evidence and stylized facts, *OECD Economics Department Working Papers* 1588.
- Christl, Michael/Köppel-Türnya, Monika/Lorenz, Hanno/Kucsera, Dénes (2020). Redistribution within the tax-benefits system in Austria, *Economic Analysis and Policy* 68, 250–264.
- Dellinger, Fanny/Huber, Peter (2021). The impact of welfare benefits on the location choice of refugees. Testing the welfare magnet hypothesis, *WIFO Working Papers* 626/2021, Wien.
- Deutsch, Morton (1975). Equity, equality, and need: What determines which value will be used as the basis of distributive justice?, *Journal of Social Issues* 31(3), 137–149.
- Ennser-Jedenastik, Laurenz (2020). The FPÖ's welfare chauvinism, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 49(1), 1–13.
- Ennser-Jedenastik, Laurenz (2021). What drives partisan conflict and consensus on welfare state issues?, *Journal of Public Policy* 41(4), 731–751.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton.
- Eurostat (2021). Social protection expenditure, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/spr_exp_gdp (31.12.2021).
- Fink, Marcel/Leibetseder, Bettina (2019). Die Österreichische Mindestsicherungsreform 2010: Von der Armuts- zur Arbeitsmarktpolitik, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 48(1), 19–36.
- FPÖ (2013). *Handbuch freiheitlicher Politik. Ein Leitfaden für Führungsfunktionäre und Mandatsträger der Freiheitlichen Partei Österreichs*, Wien.

- Heitzmann, Karin/Österle, August (2008). Lange Traditionen und neue Herausforderungen: Das österreichische Wohlfahrtssystem, in: Klaus Schubert et al. (Hrsg.): Europäische Wohlfahrtssysteme. Ein Handbuch, Wiesbaden, S. 47–69.
- Jahn, Detlef (2016). Changing of the guard: Trends in corporatist arrangements in 42 highly industrialized societies from 1960 to 2010, *Socio-Economic Review* 14(1), 47–71.
- Kalyvas, Stathis N./van Kersbergen, Kees (2010). Christian Democracy, *Annual Review of Political Science* 13, 183–209.
- Karlhofer, Ferdinand (2007). Filling the Gap? Korporatismus und neue Akteure in der Politikgestaltung, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 36(4), 389–403.
- Keeley, Brian (2015). *Income Inequality: The Gap between Rich and Poor*, Paris.
- Kuhlmann, Johanna (2018): What is a welfare state?, in: Bent Greve (Hrsg.): *Routledge Handbook of the Welfare State*, London, S. 13–22.
- Leitner, Sigrid (2003). Varieties of familism: The caring function of the family in comparative perspective, *European Societies* 5(4), 353–375.
- Obinger, Herbert (2002). Föderalismus und wohlfahrtsstaatliche Entwicklung. Österreich und die Schweiz im Vergleich, *Politische Vierteljahresschrift* 43(2), 235–271.
- Obinger, Herbert (2015). Österreichs Sozialstaat im Vergleich internationaler Makrodaten, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 44(1), 1–15.
- Obinger, Herbert/Tálos, Emmerich (2010). Janus-faced developments in a prototypical Bismarckian welfare state: Welfare reforms in Austria since the 1970s, in: Bruno Palier (Hrsg.): *A long goodbye to Bismarck? The politics of welfare reform in continental Europe*, Amsterdam, S. 101–128.
- OECD (2019). *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators*, Paris.
- Österle, August/Heitzmann, Karin (2019). Austrification in welfare system change? An analysis of welfare system developments in Austria between 1998 and 2018, in: Sonja Blum et al. (Hrsg.): *Routledge handbook of European welfare systems*, London, S. 21–37.
- ÖVP (2013). *Zukunftsweisend. Österreich 2018: Das Programm der ÖVP zur Nationalratswahl 2013*, Wien.
- Palier, Bruno (2010). Ordering change: understanding the ‚Bismarckian‘ welfare reform trajectory, *A long goodbye to Bismarck*, S. 19–44.
- Pfoser, Alfred/Weigl, Andreas (2017). *Die erste Stunde Null: Gründungsjahre der österreichischen Republik 1918–1922*, Salzburg.
- Praprotnik, Katrin/Jenny, Marcelo/Müller, Wolfgang C. (2015). Sozialpartnerschaftliche Politikberatung: Das Auslaufen eines Modells, *Zeitschrift für Politikberatung* 7(3), 79–90.
- Rathgeb, Philip (2021). Makers against takers: the socio-economic ideology and policy of the Austrian Freedom Party, *West European Politics* 44(3), 635–660.
- Rathgeb, Philip/Wiß, Tobias (2020). *Österreichische Familienpolitik verstärkt Geschlechterungleichheit*, Wien.

- Rechnungshof (2020). Leistungen nach dem Kinderbetreuungsgeldgesetz. Bericht des Rechnungshofes, Wien.
- Redmond, Paul/McGuinness, Seamus (2019). The gender wage gap in Europe: Job preferences, gender convergence and distributional effects, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 81(3), 564–587.
- Scanlon, Kathleen/Fernández Arrigoitia, Melissa/Whitehead, Christine M. E. (2015). Social housing in Europe, *European Policy Analysis* 17, 1–12.
- Schmidt, Manfred G. (2010). Parties, in: Francis G. Castles (Hrsg.): *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford, S. 211–226.
- Schratzenstaller, Margit (2015). Familienpolitische Leistungen in Österreich im Überblick, *WIFO-Monatsberichte* 88(3), 185–194.
- Scruggs, Lyle/Allan, James (2006). Welfare-state decommodification in 18 OECD countries: a replication and revision, *Journal of European Social Policy* 16(1), 55–72.
- Siaroff, Alan (1999). Corporatism in 24 industrial democracies: Meaning and measurement, *European Journal of Political Research* 36(2), 175–205.
- Statistik Austria (2020). Wohnen 2019. Mikrozensus – Wohnungserhebung und EU-SILC, Wien.
- Statistik Austria (2021). Statistisches Jahrbuch Österreichs 2021, Wien.
- Tálos, Emmerich (1981). Staatliche Sozialpolitik in Österreich. Rekonstruktion und Analyse, Wien.
- Tálos, Emmerich (2006). Sozialpartnerschaft. Austrokorporatismus am Ende?, in: Herbert Dachs et al. (Hrsg.): *Politik in Österreich. Das Handbuch*, Wien, S. 425–442.
- Tálos, Emmerich (2012). Sozialpolitik im Austrofaschismus, in: Emmerich Tálos/Wolfgang Neugebauer (Hrsg.): *Austrofaschismus. Politik – Ökonomie – Kultur. 1933–1938*, Wien, S. 222–237.
- Tálos, Emmerich/Hinterseer, Tobias (2019). Sozialpartnerschaft. Ein zentraler Gestaltungsfaktor der Zweiten Republik am Ende?, Innsbruck.
- Tálos, Emmerich/Kittel, Bernhard (2001). Gesetzgebung in Österreich. Netzwerke, Akteure und Interaktionen in politischen Entscheidungsprozessen, Wien.
- Tálos, Emmerich/Obinger, Herbert (2020). Sozialstaat Österreich (1945–2020). Entwicklungen – Maßnahmen – internationale Verortung, Innsbruck.
- Visser, Jelle (2019). ICTWSS Data base. version 6.1., Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies (AIAS), Amsterdam.
- Zohlnhöfer, Reimut (2003). Der Einfluss von Parteien und Institutionen auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik, in: Herbert Obinger et al. (Hrsg.): *Politische Ökonomie. Demokratie und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit*, Wiesbaden, S. 47–80.

Tipps

Comparative Welfare Entitlements Project (CWEP, 2022). <https://www.cwep.us/> (18.05.2022).

Übungsfragen

- Welchen Anteil an der Wirtschaftsleistung machen die Sozialausgaben in Österreich in etwa aus? Wie liegt Österreich damit im EU-Vergleich?
- Welche drei Umverteilungsprinzipien gibt es und was bedeuten sie?
- Nennen Sie für jedes Umverteilungsprinzip ein Beispiel einer Sozialleistung in Österreich!
- Was sind drei zentrale Merkmale von Bismarck'schen Sozialsystemen? In welcher Institution des österreichischen Sozialstaates sind diese Charakteristika verwirklicht?
- Was besagt die Parteiendifferenzhypothese?
- Was ist die Sozialpartnerschaft? Auf welche Politikbereiche erstreckt sie sich hauptsächlich?
- Nennen Sie drei Voraussetzungen für die Herausbildung der Sozialpartnerschaft nach 1945!
- Auf welche Weise beeinflusst der Föderalismus die Ausgestaltung der Sozialhilfe/Mindestsicherung seit 2010?
- Wann beginnt die Ära der modernen Sozialgesetzgebung in Österreich? Welche Rolle spielt dabei die politische Mobilisierung der Arbeiterschaft?
- Österreich wird in der vergleichenden Sozialpolitikforschung meist dem konservativen Wohlfahrtsregimetyt zugeordnet. Was sind die wichtigsten Merkmale dieses Regimetyps?

Klimapolitik¹

Sarah Louise Nash / Reinhard Steurer

Zusammenfassung

- ✓ Klimaschutz ist ein globales Problem, das alle Sektoren betrifft und somit viel internationaler und nationaler Koordination bedarf. Diese Koordination wird durch die große zeitliche Kluft zwischen Ursachen und Folgen erschwert, weil Politik meist auf kurzfristige Wahlzyklen fokussiert und sich bei der Lösung von langfristigen Problemen globaler Dimension sehr schwertut.
- ✓ Österreich war lange Zeit ein Vorreiter der Umweltpolitik, besonders dann, wenn mit Umweltschutz auch ökonomische Vorteile verbunden waren. Da diese Voraussetzung beim Klimaschutz bis vor kurzem nicht gegeben war, hat Österreich die meisten klimapolitischen Ziele verfehlt und schneidet auch im europäischen Vergleich sehr schlecht ab. Österreich gehört zu den wenigen EU-Ländern, die es nicht geschafft haben, CO₂- beziehungsweise Treibhausgas-Emissionen seit 1990 zu senken.
- ✓ Die wichtigsten Ziele in der österreichischen Klimapolitik kommen von der EU und werden dann in österreichisches Recht übertragen. Im Jahr 2012 hat Österreich das sogenannte Kyoto-Ziel grob verfehlt und das Ziel für 2020 konnte nur knapp erfüllt werden, weil die COVID-19-Pandemie sinkende Emissionen mit sich gebracht hat. Obwohl das Ziel, Klimaneutralität bis 2040 zu erreichen, ambitionierter ist als jenes der EU, gibt es in Österreich bis dato keinen rechtlichen Rahmen, der die Erreichung dieses Ziels anpeilt.
- ✓ Die österreichische Klimapolitik ist stark von klimapolitisch blockierenden Interessen geprägt. Sowohl die Landesregierungen als auch die Sozialpartner verhindern regelmäßig dringend nötige, klimapolitische Fortschritte.
- ✓ Seit 2019 gibt es eine neue Phase der Klimapolitik in Österreich, losgetreten von dem zivilgesellschaftlichen Engagement der Fridays for Future-Bewegung. Diese brachte unter anderem den Wiedereinzug der GRÜNEN in den Nationalrat und deren erstmalige Regierungsbeteiligung, das Klimavolksbegehren, einen Klimarat sowie eine stärkere öffentliche Diskussion dieses Themas mit sich.

1 Teile dieses Kapitels basieren auf Steurer, Reinhard/Buzogány, Aron/Scherhauser, Patrick/Clar, Christoph/Nash, Sarah L. (im Erscheinen). Governance und politische Beteiligung, in: Christoph Görg et al. (Hrsg.): Strukturen für ein klimafreundliches Leben, APCC Special Report 22.

1. Einleitung

Am Beginn der Klimapolitik in den späten 1980er-Jahren war diese bloß ein Ausschnitt der Umweltpolitik. Heute aber ist die Klimapolitik der dominante Teil der Umweltpolitik und genießt als umfassendes Politikfeld insgesamt mehr Aufmerksamkeit. Diese Verschiebung des politischen Diskurses rund um das Klima ist nicht nur in Österreich zu beobachten. Auch auf EU-Ebene hat eine Wandlung der Umweltpolitik über Nachhaltigkeit hin zur Klimapolitik stattgefunden (Steurer 2021). Dieser Bedeutungswandel hängt vor allem mit der Größe der Herausforderungen zusammen, die das Klima für die Politik mit sich bringt.

Der Klimaschutz ist ein sogenanntes „Wicked Problem“, das aus mehreren Gründen für die Politik besonders herausfordernd ist. Erstens ist das Problem global und erfordert daher weltweite Kooperationen und Lösungen über nationalstaatliche Grenzen hinweg. Zweitens gibt es eine Kluft zwischen den Ursachen und den Folgen, die sowohl eine räumliche als auch eine zeitliche Dimension hat. Räumlich gesehen treten die größten Klimafolgen oft nicht dort auf, wo sie am stärksten verursacht worden sind. Vor allem in der globalen Klimapolitik stellt diese räumliche Trennung von Ursachen und Folgen eine Gerechtigkeitsfrage dar, wobei die Nationalstaaten im Globalen Norden, die von jahrelangen hohen Treibhausgasemissionen profitiert haben, die Folgen davon weniger zu spüren bekommen. Die zeitliche Trennung von Ursachen und Folgen führt dazu, dass die Klimafolgen, die heute verursacht werden, erst in der Zukunft zu spüren sein werden, während die Klimafolgen, die heute auftreten, schon in der Vergangenheit verursacht worden sind. Besonders herausfordernd für die Politik ist es daher, dass die Vorteile von etwaigen Klimamaßnahmen im Bereich der Eindämmung erst in der Zukunft sichtbar werden. In der nationalstaatlichen Politik, wo Wahlzyklen in der Regel vier bis fünf Jahre dauern, ist Klimapolitik für Politiker*innen und Regierungen daher meist weniger wichtig als andere Probleme, bei denen die Konsequenzen des politischen Handelns räumlich und zeitlich nahe auftreten.

In der globalen Klimapolitik spielen Nationalstaaten eine zentrale Rolle, besonders seit der Vereinbarung des Pariser Abkommens der Klimarahmenkonvention (UNFCCC). In dem 2015 abgeschlossenen Abkommen sind die Vertragsparteien dafür verantwortlich, Selbstverpflichtungen in Form von nationalen Klimaschutzbeiträgen („Nationally Determined Contributions“, NDCs) zu melden und darzulegen, wie diese zu den ebenfalls im Pariser Abkommen verankerten globalen Temperaturzielen beitragen. Dabei steuern Nationalstaaten die Hauptmechanismen zur Reduktion von Treibhausgasemissionen des Abkommens. Es rücken dabei nicht nur große Nationalstaaten, die prozentuell viel zu globalen Emissionen beitragen, in den Vordergrund, sondern auch kleine Nationalstaaten (Carter et al. 2021) wie Österreich, die trotz eines geringen Anteils an globalen Emissionen, hohe Pro-Kopf-Emissionen aufweisen. In der klima-

politischen Forschung werden nicht nur Nationalstaaten in Betracht gezogen. Vielmehr werden sowohl die Aufteilung von Kompetenzen als auch die Interaktionen zwischen unterschiedlichen Ebenen der Politik – von der globalen über die nationalstaatliche, bis hin zur lokalen Politik – im Konzept der „Multi-level Governance“ erfasst, welches zu einem zentralen Begriff der Klimapolitik geworden ist (Wagner et al. 2021; Wurzel et al. 2019). Da nicht nur Regierungen über Klimaschutz entscheiden, gewann der Begriff „Polycentric Governance“ an Bedeutung. Er weist darauf hin, dass staatliche, wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteur*innen komplementäre Rollen bei der Bekämpfung komplexer Probleme spielen (Jordan et al. 2018).

Definition

.....
 Klimapolitik kann man als jenen Bereich der Politik definieren, der sich mit den von Menschen verursachten (anthropogenen) Veränderungen des Klimas und ihren Auswirkungen auseinandersetzt. Dabei werden zwei Bereiche unterschieden: Eindämmung und Anpassung. Zur Eindämmung sind Maßnahmen notwendig, die helfen, Treibhausgasemissionen wie CO₂ oder Methan zu reduzieren. Bei der Anpassung geht es um Maßnahmen, die vor allem Nachteile, beziehungsweise katastrophale Folgen klimatischer Veränderungen minimieren sollen.

Klimapolitik kann in die zwei Bereiche Eindämmung und Anpassung unterteilt werden. Diese Unterteilung der Klimapolitik zieht sich durch fast alle politischen Ebenen und ist sowohl in der Struktur der Klimarahmenkonvention als auch in den meisten Klimastrategien der jeweiligen Nationalstaaten zu sehen, wo diese binäre Trennung der Arbeitsbereiche häufig reproduziert wird. Im letzten Jahrzehnt hat aber auch der Bereich der klimabedingten Schäden und Verluste zunehmend an Bedeutung gewonnen. Das Vorhandensein dieses Arbeitsbereichs ist ein Zeichen dafür, dass Anstrengungen in sowohl der Eindämmung als auch der Anpassung nicht genügen werden, um Menschen vor allen negativen Klimafolgen zu schützen. Es werden daher Verluste und Schäden, sowohl ökonomischer als nicht-ökonomischer Natur auftreten, die außerhalb der Bereiche der Vermeidung oder Anpassung fallen. Obwohl dieser dritte Arbeitsbereich im stärker von den Klimafolgen betroffenen Globalen Süden schon zum Kernthema der globalen Klimapolitik geworden ist, scheuen viele hochemittierende Staaten im Globalen Norden vor diesem Thema zurück.

2. Gegenwärtige Situation

Die Klimapolitik in Österreich ist seit dem Aufkommen der Fridays for Future-Bewegung (FFF) im Jahr 2019 im Umbruch und gewinnt dadurch nicht nur in der Öffentlichkeit

an Aufmerksamkeit, sondern auch in der Politik und in der Politikwissenschaft. Dabei ist die Frage noch offen, ob etablierte Strukturen durchbrochen und geändert werden können, um mehr Klimaschutz hervorzurufen. Institutionelle Änderungen wären dringend notwendig, wenn Österreich das im Regierungsübereinkommen der ÖVP-GRÜNE-Regierung verankerte Ziel „eines klimaneutralen Österreichs bis spätestens 2040 erreichen und in Europa zum Vorreiter im Klimaschutz werden“ (Bundeskanzleramt Österreich 2020, 17) will.

2.1 Akteur*innen und Politikgestaltung

Da Klimapolitik von Natur aus sektorübergreifend ist und somit keiner einzelnen politischen Ebene zugeordnet werden kann, sind außergewöhnlich viele Akteur*innen in diesem Politikbereich beteiligt und die effektive Politikgestaltung erfordert ein hohes Maß an Koordination. In einem föderal organisierten Staat wie Österreich ist diese komplizierte Akteur*innenlandschaft besonders präsent. Sowohl diese strukturellen Herausforderungen als auch wirtschaftlich geprägte Interessen haben zur Folge gehabt, dass sich Österreich seit dem EU-Beitritt im Jahr 1995 von einem umweltpolitischen Vorreiter in einen klimapolitischen Opportunisten verwandelt hat (Clar/Scherhauser 2021; Steurer/Clar 2015). Es war für Österreich möglich, auf Fortschritte in den Bereichen Wasserkraft und ökologische Landwirtschaft zu verweisen, während Treibhausgasemissionen dessen ungeachtet gestiegen sind.

Bundesregierung und das Bundesministerium für Klimaschutz

Bis 2019 existierte das Bundesministerium mit Verantwortlichkeit für Klimaschutz unter unterschiedlichen Namen und Konstellationen. Die letzten beiden Iterationen Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus und Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft besaßen zwar die Zuständigkeit für Klimaschutz, aber sie erwähnten diese Zuständigkeit nicht im Namen des Ministeriums. Daher war die Umbenennung in Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie im Jahr 2020 ein für die Klimapolitik symbolisch wichtiger Schritt. Darüber hinaus wurden die für Eindämmung sehr wichtigen Sektoren Verkehr und Energie im sogenannten Klimaministerium gebündelt, was eine substanzielle Kompetenzverschiebung darstellt, die auch Wirkung zeigt. Vor allem im Verkehrssektor werden jetzt Maßnahmen entwickelt, die Klima zur Kernfrage der Mobilität machen, zum Beispiel mit dem Start des ‚Klimatickets‘ für die öffentlichen Verkehrsmittel. Es bestehen aber nach wie vor viele Konfliktpunkte und Koordinationsschwierigkeiten zwischen dem Klimaschutzministerium und anderen Bundesministerien, vor allem dem Finanz- und dem Wirtschaftsministerium.

Die Landesregierungen

Durch die Verteilung von Kompetenzen zwischen Bund und Ländern in der österreichischen Verfassung gibt es für den Klimaschutz wichtige Kompetenzen, die der Länderebene zugeordnet sind. Kein Bundesministerium verfügt über die richtungsweisenden Kompetenzen im Gebäudesektor oder in der Raumplanung. Daher kommt den neun Landesregierungen hier automatisch eine wichtige Rolle zu. Im Sektor Raumwärme ist die Rolle der Landesregierungen am zentralsten, weil dieser überwiegend in deren Verantwortung liegt. Auffällig ist, dass sich in diesem Bereich die Emissionen tatsächlich besser entwickelt haben als in anderen Sektoren (Bundesministerium für Klimaschutz Umwelt Energie Mobilität Innovation und Technologie 2021). Allerdings verschleppten die Landesregierungen jahrelang die Umsetzung von Baustandards zur Energieeffizienz von Gebäuden. Jahrelang wurde eine entsprechende EU-Richtlinie dazu nicht umgesetzt und ein Vertragsverletzungsverfahren der EU konnte letztendlich nur durch eine verspätet abgeschlossene Vereinbarung zwischen Bund und Ländern nach Artikel 15a der Bundesverfassung abgewendet werden (Steurer et al. 2020). Ein zusätzlicher Bereich, in dem Landesregierungen gemeinsam mit Gemeinden über wichtige klimapolitische Kompetenzen verfügen, betrifft Raumplanung und Flächenwidmung. Diese behindert oft den Ausbau von Windenergie und steigert das Verkehrsaufkommen durch Zersiedelung.

Sozialpartner

Die Sozialpartnerschaft ist bekannt dafür, in der Klimapolitik Fortschritte wiederholt verhindert oder verwässert zu haben (Clar/Scherhauser 2021).² Alle Sozialpartner sowie die nicht zu den Sozialpartnern zählende Industriellenvereinigung haben sich bis vor wenigen Jahren regelmäßig gegen anspruchsvolle klimapolitische Zielsetzungen und Maßnahmen geäußert, die nicht mit einem unmittelbaren wirtschaftlichen Vorteil verbunden waren. Damit konnten sie wiederholt die Politik verschiedener Regierungen maßgeblich beeinflussen (Niedermoser 2017). Brand und Pawloff (2014) führen dies auf interessensgeleitete Selektionsmechanismen zurück, die gerade in neo-korporatistischen Systemen darüber entscheiden, was überhaupt auf die politische Agenda kommt. Aufgrund ihrer traditionellen Nähe zur Langzeit-Regierungspartei ÖVP waren und sind die Versuche der Wirtschaftskammer wiederholt sehr erfolgreich darin, eine ambitionierte Klimapolitik in Österreich zu verhindern (Pesendorfer 2007). Gleichzeitig zeigt sich bei Arbeiterkammer und Gewerkschaften in den letzten Jahren ein langsamer Prozess des Umdenkens (Brand/Niedermoser 2019; Niedermoser 2017).

2 Siehe dazu Ennser-Jedenastik in diesem Band.

Politische Parteien

Auf der Bundesebene haben die politischen Parteien eine enorm wichtige Rolle in der Klimapolitik. Obwohl der Nationalrat und der Bundesrat die gesetzgebenden Organe sind, führt eine hohe Fraktionsdisziplin (Stichwort: Klubzwang) der im Parlament vertretenen Parteien meist zu garantierten parlamentarischen Mehrheiten für die Regierung (Broukal 2009). Da die im Nationalrat vertretenen Parteien durchaus unterschiedliche Ansichten in Sachen Klimaschutz haben, macht die parteipolitische Zusammensetzung der Bundesregierung einen großen Unterschied für den Erfolg der österreichischen Klimapolitik. Laut einer von Wissenschaftler*innen geführten Analyse im Vorfeld der Nationalratswahl 2019 von den aktuell im Nationalrat vertretenen Parteien war das Wahlprogramm der GRÜNEN als einziges „weitgehend im Einklang“ mit den Zielen der Pariser Abkommen. Das Programm der NEOs war „teilweise im Einklang“ und im Programm der SPÖ war der „Einklang nicht eindeutig/unklar“. Am unteren Ende der Skala lag das Wahlprogramm der ÖVP als „wenig im Einklang“ benotet und das Programm der FPÖ wurde als „nicht im Einklang“ mit den Pariser Zielen befunden (Climate Change Center Austria 2019, 2). Der intensive klimapolitische öffentliche Diskurs rund um die Nationalratswahl 2019 hat zum Wiedereinzug in den Nationalrat der für eine Legislaturperiode nicht vertretenen GRÜNEN beigetragen. Das beste Wahlergebnis ihrer Geschichte war auch eine notwendige Voraussetzung dafür, dass die GRÜNEN in der Folge zum ersten Mal als Koalitionspartner der ÖVP in die Bundesregierung eingetreten sind (Daniel et al. 2020).

Städte und Gemeinden

Weitere für die Klimapolitik bedeutsame Bereiche liegen in der Zuständigkeit der Städte und Gemeinden. Vor allem die Flächenwidmung, die beim Ausbau der Windenergie oder bei der stetig zunehmenden Bodenversiegelung wegweisend ist, liegt in der Verantwortung dieser Akteure. Da Klimaschutz in der Raumplanung der Städte und Gemeinden bislang kaum eine Rolle gespielt hat, laufen viele wichtige kommunalpolitische Entwicklungen den nationalen Klimazielen entgegen. Eine Raumplanung, die nach wie vor den Bau großer Einkaufszentren an Stadträndern einerseits und eine Zersiedelung andererseits fördert, wird auch in Zukunft mehr Verkehr generieren und für einen weiter steigenden Ressourcenverbrauch in diesem wichtigen Sektor sorgen.

Zivilgesellschaft

Bis 2019 war die zivilgesellschaftliche Beteiligung zum Thema auf ein paar große bekannte Umweltschutzorganisationen begrenzt. So waren es in den 1990er- und 2000er-Jahren vor allem traditionelle zivilgesellschaftliche Organisationen wie Greenpeace, Global 2000 oder WWF Österreich, die im Rahmen ihres umweltpolitischen Engagements auch klimapolitisch relevante Lobbyarbeit leisteten (Dolezal/Hutter, 2007).

Dennoch zeigen Umfragedaten, dass das Interesse der österreichischen Bevölkerung für das Klima allgemein sehr hoch war und ist. So erachten Österreicher*innen seit 2007 den Treibhauseffekt und die Klimaveränderung als das vordringlichste Umweltproblem (Statistik Austria/Lebensministerium 2009 & 2013; Statistik Austria/Ministerium für ein lebenswertes Österreich 2017; Statistik Austria/Ministerium für Klimaschutz Umwelt Energie Mobilität Innovation und Technologie 2020). Trotz dieses Interesses gelang es bis 2019 nicht, eine große politische Beachtung zu generieren. Wie in vielen anderen Nationalstaaten Europas kam auch in Österreich 2019 mit der weltweiten Verbreitung der Fridays for Future-Bewegung neuer Schwung in die Klimapolitik. Der erste österreichische Klimastreik fand im Dezember 2019 auf Initiative von Student*innen statt, die Greta Thunberg bei der 24. Weltklimakonferenz (COP24) in Katowice trafen (Bohl/Daniel 2020). Beim ersten Global Earth Strike im März 2019 protestierten 20.000 Schüler*innen in Wien und auch die nachfolgenden Proteste zählen zu den größeren Protestereignissen der letzten Jahrzehnte (Buzogány/Mikecz 2019). Gleichzeitig konnte Fridays for Future österreichweit auf lokale Strukturen bereits existierender Netzwerke aufbauen und sich durch ihre mit den sozialen Medien aufgewachsene Anhänger*innenschaft sehr effizient landesweit organisieren (Nardoslawsky 2020).

Aus diesen zivilgesellschaftlichen Strukturen ist auch das Klimavolksbegehren entstanden, das von Fridays for Future-Aktivist*innen ins Leben gerufen wurde. Das Volksbegehren, das zwischen dem 22. und 29. Juni 2020 unterschrieben werden konnte, sammelte 380.590 Unterschriften (Bundeswahlbehörde 2020) und überschritt damit deutlich die Hürde von 100.000 Unterschriften, die für eine Behandlung im Nationalrat notwendig waren. In dem Klimavolksbegehren, das von einem breiten Spektrum an zivilgesellschaftlichen Organisationen unterstützt worden ist, gibt es vier zentralen Forderungen. Erstens fordern die Aktivist*innen ein Recht auf Klimaschutz, das in der Verfassung rechtlich verankert werden soll. Zweitens wird ein verbindliches CO₂-Budget als Teil eines Klimaschutzgesetzes verlangt. Drittens ist eine Kernforderung eine ökosoziale Steuerreform, die Hand in Hand mit dem Abbau von klimaschädlichen Subventionen gehen soll. Viertens fordert das Klimavolksbegehren im Bereich Mobilität und Energie die flächendeckende Versorgung mit klimafreundlicher Mobilität und eine Finanzierung der Energiewende (Klimavolksbegehren 2020). In der Folge wurden vielfältige Maßnahmen vom Nationalrat beschlossen (Parlamentsdirektion 2021), unter anderem die Errichtung eines Klimakabinetts und eines Klimarats (siehe unten). Auch die Beschließung des Ökosozialen Steuerreformgesetzes in Februar 2022 geht auf eine Hauptforderung des Klimavolksbegehrens ein (Parlamentsdirektion 2022).

Klimarat

Im ersten Halbjahr 2022 fand in Österreich ein Klimarat statt, bei dem hundert zufällig ausgewählten Bürger*innen, die ein repräsentatives Mini-Österreich bilden sollen,

um die großen Fragen der Klimaschutzpolitik diskutierten. Der Klimarat tritt in die Fußstapfen anderer Bürger*innenräte in Europa (Devaney et al. 2020; Stack/Griessler 2022), die sich schon in einem ähnlichen Format mit Klimafragen auseinandergesetzt haben. Die Einrichtung des Klimarats war eine Forderung des Klimavolksbegehrens und soll die Öffentlichkeit stärker in die Politikgestaltung einbinden. Die Ergebnisse des Klimarats wurden Mitte 2022 an die Bundesregierung übergeben (Klimarat der Bürgerinnen und Bürger 2022), es bleibt jedoch noch offen, ob und wie diese in die Gestaltung der zukünftigen Klimapolitik in Österreich einfließen werden.

Wissenschaft

Die Klimapolitik beruft sich oft auf wissenschaftliche Expertise, die deutlich vor klimapolitischen Problemen und deren Folgen warnt. International werden die Berichte des im Jahr 1988 gegründeten Weltklimarats (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) als Maßstab angesehen und bilden daher in vielen politischen Prozessen die wissenschaftliche Grundlage. Die neuesten Berichte verdeutlichen die Dringlichkeit von Klimaschutzmaßnahmen in den Jahren bis 2030, um den sich verschlechternden Auswirkungen entgegenzusteuern (IPCC 2022a & 2022b & 2022c). In Österreich gibt es seit dem Jahr 2014 an jene des IPCC angelehnte Berichte des Austrian Panel on Climate Change (APCC). Zusätzlich zum Sachstandsbericht aus dem Jahr 2014 (Austrian Panel on Climate Change 2014), wurden auch Sonderberichte zu Gesundheit, Demographie und Klimawandel (Austrian Panel on Climate Change 2018) sowie zu Tourismus und Klimawandel in Österreich (Austrian Panel on Climate Change 2020) veröffentlicht. Im Jahr 2022 sollten Sonderberichte zu Landnutzung, Landmanagement und Klimawandel und Strukturen für ein klimafreundliches Leben folgen. Für das Jahr 2025 ist ein zweiter Standbericht geplant. In der österreichischen Politik wurden diese wissenschaftlichen Berichte bislang allerdings selten thematisiert.

2.2 Output

Als Paradebeispiel der österreichischen Klimagesetzgebung wird das Klimaschutzgesetz 2011 näher erläutert. Mangels eines neuen Klimaschutzgesetzes bildet dieses im Jahr 2020 abgelaufene Gesetz die gültige Rechtslage in Österreich in Sachen Klimaschutz.

Im Jahr 2011 wurde das Klimaschutzgesetz vom Nationalrat verabschiedet. Damit wurde Österreich, das als zweiter Mitgliedstaat der EU ein Klimaschutzgesetz verabschiedet hat (hinter dem damaligen Mitgliedstaat des Vereinigten Königreichs, wo das Klimaschutzgesetz schon 2008 in Kraft trat), zumindest auf dem Papier zum klimapolitischen Vorreiter in Europa. Im Gegensatz zum britischen Gesetz, das langfristige Ziele für die Reduktion von Treibhausgasemissionen bis 2050 über die damaligen EU-Ziele

hinausgesetzt hat, könnte man das österreichische Gesetz aber eher als Übersetzung der EU-Ziele bis 2020 für Sektoren, die nicht dem Emissionshandel unterliegen (siehe Abschnitt 3.), ins österreichische Rechtssystem verstehen.

Das Gesetz in der verabschiedeten Form hat drei große inhaltliche Eckpfeiler:

- Das Gesetz legt das Ziel fest, Maßnahmen zur Einhaltung der „gemäß völkerrechtlichen oder unionsrechtlichen Verpflichtungen für die Republik Österreich geltenden Höchstmengen von Treibhausgasemissionen“ zu entwickeln (Klimaschutzgesetz 2011, § 3).
- Zwei unterschiedliche Gremien wurden mit dem Klimaschutzgesetz gegründet. Das Nationale Klimaschutzkomitee setzte sich aus Vertreter*innen von Ministerien und den Bundesländern zusammen und war für die strategische Planung im Bereich Klimaschutz verantwortlich. Der Klimaschutzbeirat setzte sich aus Vertreter*innen der im Nationalrat vertretenen politischen Parteien, des Klimaministeriums, der Sozialpartner, des Städte- und Gemeindebundes, des Umweltbundesamtes, dreier Bundesländer, der Wissenschaft und dreier österreichischer Umweltschutzorganisationen zusammen. Der Klimaschutzbeirat wurde im Jahr 2017 im Zuge einer Verwaltungsreform aufgelöst (Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich 2017). Allerdings wurde die Zusammensetzung des Klimaschutzkomitees so geändert, dass eine Mischform der beiden Gremien entstand, in der die Mitglieder des ehemaligen Klimaschutzbeirates mit Vertreter*innen aller Ministerien, aller neun Bundesländer, die Interessensvertretung Österreichs Energie und dem Verband Erneuerbare Energie Österreich vertreten sind. Gemeinsam beraten sie „über Grundsatzfragen zur österreichischen Klimapolitik im Lichte der Zielvorgaben des Übereinkommens von Paris, insbesondere über die langfristige Reduktion der Treibhausgasemissionen hin zu einer kohlenstoffarmen Gesellschaft, die Anpassung an unvermeidbare Klimafolgen sowie über langfristige Szenarien zur Steigerung der Energieeffizienz und des Anteils erneuerbarer Energieträger am Endenergieverbrauch“ (Klimaschutzgesetz Fassung vom 19.04.2022, § 4(2)). Der Rechnungshof kritisierte das Klimaschutzkomitee scharf: „Seine Funktion war unklar und nicht hinreichend definiert, ein eindeutiges Aufgabenprofil lag nicht vor, Beschlüsse wurden in diesem Gremium nicht gefasst“ (Rechnungshof 2021, 15).
- Das Klimaministerium ist zudem verpflichtet, jährliche Fortschrittsberichte sowohl dem Klimaschutzkomitee als auch dem Nationalrat vorzulegen (Klimaschutzgesetz 2011, § 6).

Als das Gesetz verabschiedet wurde, waren zwei weitere wichtige Punkte noch offen. Diese wurden daher in Anlagen später zum Gesetz hinzugefügt beziehungsweise als gesonderte Vereinbarungen festgehalten.

- Das Klimaschutzgesetz legt auch jährliche Höchstmengen für Treibhausgasemissionen fest, die nach Sektoren heruntergebrochen sind. Allerdings gab es im 2011er-

Gesetz nur bis 2012 ausgearbeitete Ziele und die genau festgelegten Höchstmengen wurden in einer späteren Überarbeitung als Anlage hinzugefügt (Änderung des Klimaschutzgesetzes 2013).

- In einem sogenannten Klimaschutz-Verantwortlichkeitsmechanismus sollte auch die Aufteilung der finanziellen Verantwortung für Strafzahlungen der EU zwischen Bund und Ländern aufgeteilt werden. Ein Aufteilungsschlüssel von achtzig Prozent Bund und zwanzig Prozent Länder konnte dann erst im Finanzausgleich 2017 vereinbart werden (Finanzausgleich 2017).

Im internationalen Vergleich fehlen aber Kernelemente eines Klimaschutzgesetzes (Nash/Steurer 2019 & 2021a). Erstens fehlen langfristige Ziele für die Reduktion von Treibhausgasemissionen für den Zeitraum nach 2020. Zweitens etabliert das 2011er-Gesetz keine unabhängigen Beratungsgremien, die der Bundesregierung und dem Nationalrat in Sachen Klimaschutz mit Analysen und Empfehlungen zur Seite stehen kann. Diese Gremien haben sich in der Zwischenzeit in anderen nationalen Kontexten bewahrt (Averchenkova et al. 2021). Drittens müssen von der Bundesregierung keine regelmäßigen Strategien vorgelegt werden. Auch im Falle einer Überschreitung der Höchstmengen von Treibhausgasemissionen sind keine Strategien zum Ausgleich der Überschreitung vorgesehen. Viertens sind im Gesetz keine Sanktionen vorgesehen, falls sektorale Ziele nicht eingehalten werden. Ministerien und Bundesländer haben also mit keinen Konsequenzen bei verfehlten Zielen zu rechnen.

Der Prozess der Entstehung des Klimaschutzgesetzes war von unzähligen Runden an Diskussionen und Verhandlungen charakterisiert. Die Größe dieser Runden reichte von internen Besprechungen im Ministerium bis hin zu Diskussionen mit allen im Nationalrat vertretenen politischen Parteien, den neun Bundesländern und den Sozialpartnern. Diese Runden waren auch manchmal thematisch organisiert. Das Besondere am Klimaschutzgesetz ist, dass diese Runden auch nach der Verabschiedung des eigentlichen Gesetzestextes weitergegangen sind, vor allem, als es an die sektoralen Ziele und die Finanzierungsschlüssel zwischen Bund und Ländern ging. Der neo-korporatistische und stark von Interessen geprägte Charakter der österreichischen Klimapolitik zeichnete sich daher auch nach dem Jahr 2011 ab. Die Beteiligten waren damit auch lange nach 2011 mit dem eigentlichen Gerüst des Klimaschutzgesetzes beschäftigt, statt sich der Umsetzung zu widmen.

3. Rahmenbedingungen und geschichtlicher Hintergrund

3.1 Nationale und internationale Rahmenbedingungen

In Summe wurden in Österreich bislang drei Klimastrategien (in den Jahren 2002, 2007 und 2018), ein Klimaschutzgesetz (2011) mit zwei Maßnahmenprogrammen für die Jahre 2013/2014 (Lebensministerium 2013) und 2015 bis 2018 (Ministerium für ein lebenswertes Österreich 2015) sowie zwei Novellen des Klimaschutzgesetzes in den Jahren 2013 (Änderung des Klimaschutzgesetzes 2013) und 2015 verabschiedet (Änderung des Klimaschutzgesetzes und des Emissionszertifikatgesetzes 2011 & 2015). Die österreichische Klimapolitik ist zusätzlich in der europäischen und globalen Klimapolitik stark eingebettet.

Auf EU-Ebene hat die Union sich im Jahr 2007 im Klima- und Energiepaket mit Einigungen des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates drei Ziele gesetzt: 1) Reduktion von 20 Prozent an Treibhausgasemissionen gegenüber dem Jahr 1990; 2) 20 Prozent der Energie in der EU sollen aus erneuerbaren Quellen kommen; 3) die Energieeffizienz soll um 20 Prozent gesteigert werden (Council of the European Union 2007). Diese Ziele sind dann im Jahr 2009 auch gesetzlich verabschiedet worden (Official Journal of the European Union 2009a & 2009b). Schon im Jahr 2014, im Zuge des 2030 Klima- und Energierahmens, hat sich der Europäische Rat das Ziel gesetzt, die Emissionen bis 2030 um 40 Prozent gegenüber 1990 zu reduzieren. Zudem sind die Ziele für erneuerbare Energie und Energieeffizienz auch erhöht worden, auf 32 Prozent beziehungsweise 32,5 Prozent (European Council 2014). Obwohl die Europäische Kommission schon im Jahr 2018 die Vision, die Emissionsneutralität bis 2050 zu erreichen, schriftlich äußerte (European Commission 2018), ist das Ziel für Emissionsreduktionen bis 2030 erst im Zuge des European Green Deals im Jahr 2021 im europäischen Klimaschutzgesetz auf eine 55-Prozent-Emissionsreduktion erhöht worden (Official Journal of the European Union 2021).

Eine für die österreichische Klimapolitik wichtige Unterteilung ist jene in die Sektoren des Emissionshandels (ETS) und in die Sektoren, die dem Emissionshandel nicht unterliegen (Nicht-ETS-Sektoren). Zu den ETS-Sektoren gehören der Energiesektor, die Schwerindustrien und der Luftverkehr innerhalb der EU. Sie sind für circa 40 Prozent der Emissionen in der EU verantwortlich (European Commission o.J.). Das ETS ist ein im Jahr 2005 etabliertes sogenanntes „cap and trade“-System (Emissionshandel mit fester Obergrenze), wobei die Obergrenze graduell reduziert wird, um Emissionsreduktionen zu steuern (Official Journal of the European Union 2003). Für die Nicht-ETS-Sektoren gibt es Entscheidungen zur Lastenteilung („Effort Sharing Decision“) zwischen den Mitgliedsstaaten für den Zeitraum bis 2020 (Official Journal of the European Union, 2009a) und von 2021 bis 2030 (Official Journal of the European Union

2018). Die festgelegten Ziele für Österreich sind minus 16 Prozent bis 2020 gegenüber 2005 (Official Journal of the European Union 2009a, Annex 2) und minus 36 Prozent bis 2030 gegenüber 2005 (Official Journal of the European Union 2018, Annex 1). Die EU-Ziele für 2030 wurden im Zuge des „Fit for 55“-Beschlusses nachgebessert, weshalb Österreich seine Emissionen nun nicht mehr um 36 Prozent, sondern um 48 Prozent im Vergleich zu 2005 reduzieren muss (Österreichische Regierung o.J.). Das Basisjahr 2005 ist für Österreich eine glückliche Wahl, weil die heimischen Emissionen damals einen Höchststand erreicht hatten (Umweltbundesamt 2019). Aus diesem Grund hat das österreichische Ziel, die Emissionen bis 2020 um 16 Prozent im Vergleich zu 2005 zu reduzieren, keine Reduktion, sondern nur eine Stabilisierung im Vergleich zu 1990 erfordert. Dessen ungeachtet bedeutet das nationale Ziel, bis 2040 Klimaneutralität zu erreichen, dass die gegenwärtigen Emissionen bis 2030 mindestens halbiert werden müssten. Gelingt dies nicht, ist das ambitionierte Ziel für 2040 mit hoher Sicherheit nicht erreichbar.

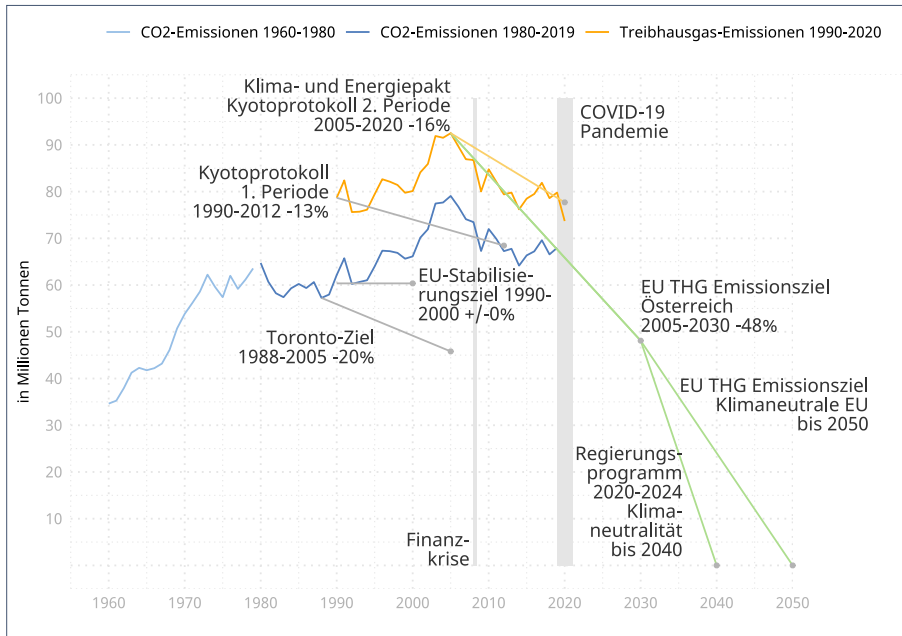
Österreich ist auch in der globalen Klimapolitik eingebettet. Diese hat seit dem EU-Beitritt im Jahr 1995 allerdings an Bedeutung verloren, weil sich Österreich seither überwiegend an EU-Zielen orientiert. Der Beginn der internationalen Klimapolitik wird meist mit der Zielsetzung von Toronto Ende der 1980er-Jahre angesetzt. Dies war der erste konkrete Vorschlag, die Treibhausgasemissionen national zu reduzieren (Steurer 1999). Auch Österreich beteiligte sich an diesem Vorhaben und setzte das Ziel, die CO₂-Emissionen um 20 Prozent bis 2005 gegenüber 1988 zu senken (Österreichische Bundesregierung 1990, 44). Institutionalisiert ist die internationale Klimapolitik ab 1992 mit der Einigung um die Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (UNFCCC), wo Österreich von Anfang an dabei war und im Jahr 1994 der 58. Staat war, der die Konvention ratifizierte (Federal Ministry of Environment 1994). Im Jahr 1997 adoptierten die Vertragsparteien des UNFCCC das Kyoto-Protokoll, das Ziele zur Emissionsreduktion für Industrieländer vorhersah (UNFCCC 1998).

Das Pariser Übereinkommen des UNFCCCs hat Österreich auch unterschrieben und am 5. Oktober 2016 ratifiziert (United Nations Treaty Collection 2019). Das Übereinkommen setzt das Ziel, die globale Temperaturerhöhung auf 2 Grad Celsius oder sogar im besten Fall auf 1,5 Grad Celsius über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen (UNFCCC 2015). Wie schon beim Kyoto-Protokoll agieren die EU und ihre Mitgliedsstaaten hier gemeinsam und die EU hat im Dezember 2020 ein überarbeitetes NDC beim UNFCCC eingereicht. Das neue EU-Ziel strebt eine Emissionsreduktion von 55 Prozent bis 2030 gegenüber 1990 an (Germany and the European Commission 2020).

3.2 Geschichtlicher Hintergrund

Trotz der oben geschilderten Strategien, gesetzlichen Regelungen und internationalen Verpflichtungen wurde die Klimapolitik in Österreich zu keinem Zeitpunkt zielorientiert gestaltet und die Treibhausgasemissionen haben sich mit der durch die Pandemie bedingten Ausnahme 2020 weit von politischen Zielsetzungen entfernt (Umweltbundesamt 2021).

Abb. 1 Emissionsentwicklung (Treibhausgase orange, CO₂ blau) und klimapolitische Zielsetzungen in Österreich



Quelle: Hochgerner et al. (2016), aktualisiert von Haas (2021).

Niedertscheider et al. (2018) teilen die Klimapolitik bis 2018 in vier unterschiedliche Phasen ein. Wir orientieren uns an dieser Einteilung und fügen eine neue fünfte Phase hinzu.

1990 bis 1995

Die erste Phase (1990 bis 1995) haben die Autor*innen als Aufmerksamkeit und erste Institutionen der Klimawandelvermeidung betitelt (Niedertscheider et al. 2018, 11). Mit der Übernahme des Toronto-Ziels erklärte sich die österreichische Regierung im Jahr 1990 bereit, die CO₂-Emissionen bis 2005 um 20 Prozent gegenüber

dem Jahr 1998 zu reduzieren (Österreichische Bundesregierung 1990, 44). Wie Ende der 1990er-Jahre vermerkt: „Mit dieser Zielsetzung zählte Österreich zweifellos zu den Pionieren der Klimapolitik“ (Steurer 1999, 200). In den darauffolgenden Jahren waren dann auch die ersten Weichen für eine ernsthafte Klimapolitik gestellt. Vor allem hervorzuheben sind zwei Institutionen, die Anfang der 1990er-Jahre gegründet wurden. Erstens wurde im Jahr 1990 die CO₂-Kommission ins Leben gerufen, die für Forschungs-, Beratungs- und Informationstätigkeiten verantwortlich war. Schon ein paar Jahre nach der Gründung hat die Kommission die Klimapolitik der Bundesregierung deutlich kritisiert und die Erreichung des Toronto-Ziels in Frage gestellt: „Die Kommission betont erneut, dass die Inhalte des Toronto-Ziels nur erreicht werden können, wenn die Politik dieses Ziel um vieles entschiedener verfolgt. [...] Die nur verbale Aufrechterhaltung des Toronto-Ziels bedeutet eine bewusste Fehlinformation der Öffentlichkeit und die Inkaufnahme von möglichen schwerwiegenden, wirtschaftlichen und sozialen Risiken“ (Akademie für Umwelt und Energie/Österreichische CO₂-Kommission 1995, zitiert in Steurer 1999, 206). Zweitens wurde im darauffolgenden Jahr 1991 das Interministerielle Komitee zur Koordination von Maßnahmen zum Schutz des globalen Klimas (IMK) eingerichtet. Das IMK war als Koordinationsgremium konzipiert. Es war beim für Umweltfragen verantwortlichen Ministerium eingerichtet und setzte sich aus Vertreter*innen aller betroffenen Ministerien und Sozialpartner zusammen. In dem Gremium wurden auch Maßnahmenkataloge entwickelt. Kritisiert wurde das IMK dafür, dass das Finanzministerium trotz seiner wichtigen Rolle bei der Umsetzung von Klimamaßnahmen nicht beteiligt war (Niedertscheider et al. 2018).

1995 bis 2001

Die zweite Phase zwischen den Jahren 1995 und 2001 war eine Phase der „Stagnation“ (Niedertscheider et al. 2018, 12). In dieser Phase ist die CO₂-Kommission in eine schwächere Institution, den Österreichischen Klimabeirat (ACCC), umgewandelt worden, die kein Budget mehr hatte und nur aus Wissenschaftler*innen zusammengesetzt war. Im Jahr 2001 hat der ACCC die Arbeit beendet und ist durch eine Arbeitsgruppe als Teil der Österreichischen Akademie der Wissenschaft (ÖAW) ersetzt worden. Mitte der 1990er-Jahre wurde zunehmend klar, dass das Toronto-Ziel für Österreich unerreichbar sein würde. Ende der 1990er-Jahre konnte man die Klimapolitik in Österreich vor allem als eine „Diskussion um die Erreichbarkeit von Klimaschutzzielen und als Festlegung einer klimapolitischen Strategie“ (Steurer 1999, 215) beschreiben. Obwohl Österreich während dieser Phase der EU beitrug, hat das Land seinen Ruf als Spitzenreiter in Sachen Umweltschutz nicht weiter ausgebaut und ist im EU-Vergleich zum Klimanachzügler geworden. Während der späten 1990er-Jahre wurden das Kyoto-Protokoll und die dazugehörige EU-Lastenverteilung verabschiedet. Das für Österreich

festgelegte Ziel von einer 13-Prozent-Emissionsreduktion (gegenüber 1990) war deutlich niedriger als das Toronto-Ziel und deswegen ist Hand in Hand mit der institutionellen Stagnation der Ambitionsgrad gesunken.

2002 bis 2006

Die dritte Phase (2002 bis 2006) war von einem steigenden Einfluss der EU und einer ersten Bundesklimastrategie gekennzeichnet (Lebensministerium 2002). Die Strategie wurde zwischen der Bundesregierung und den neun Bundesländern vereinbart und war ein Durchbruch für die Klimapolitik, da sie alle Ebenen der Politikgestaltung angesprochen hat. Die Strategie definierte Ziele und Maßnahmen zur Emissionsreduktion für sieben Sektoren. Allerdings stellte sie sich wegen ihres freiwilligen Charakters als sehr schwach heraus (Casado-Asensio/Steurer 2014; Steurer/Clar 2015). Obwohl sie für mehrere Jahre der einzige Versuch blieb, dem Klimaschutz in Ländern und Gemeinden einen bundesweiten Rahmen zu geben (Wunder 2004, 27), verlor sie bald an politischer Relevanz. Dies auch deshalb, weil die damalige Koalitionsregierung aus ÖVP und FPÖ auf Bundesebene andere Prioritäten setzte (Steurer/Clar 2015).

2007 bis 2018

Die am Anfang dieser Periode stattgefundenen Überarbeitungen der Klimaschutzstrategie fanden vor dem Hintergrund einer kritischen Evaluation der vorherigen Klimastrategie im Jahr 2005 statt (Energieagentur/Umweltbundesamt 2005). Wegen Meinungsverschiedenheiten zwischen der Bundesregierung und den Ländern, die die Zielsetzungen im Gebäudesektor nicht mittragen wollten, erlangten allerdings diese Überarbeitungen nicht die Zustimmung der Bundesländer (Lebensministerium, 2007). Die fehlende Zustimmung der Bundesländer bedeutete weniger politisches Gewicht als bei der ersten Strategie aus dem Jahr 2002 (Steurer/Clar 2015). Institutionell wechselte der Fokus in dieser Phase aber von Strategien zu Gesetzen. Die verbindlichen Ziele der EU für die Emissionsreduktionen haben diese Entwicklungen sicher beschleunigt und führten unter anderem zum Klimaschutzgesetz (2011), aber auch zur ersten Energiestrategie (2009) und zu einer Vereinbarung zwischen Bund und Ländern zwecks Wärmestandards im Gebäudesektor (2009).

Während dieses Zeitraums ist die erste Kyoto-Periode des UNFCCs zu Ende gegangen. Da Österreich die Ziele für Emissionsreduktionen verfehlt hat, musste die Bundesregierung die Lücke zwischen dem aus dem Kyoto-Protokoll auf der EU-Ebene vereinbarten nationalen Ziel und den tatsächlichen Emissionen mit dem Kauf von Emissionszertifikaten im Ausland schließen. Dieser 700 Millionen Euro teure Zertifikatskauf wurde als die bedeutendste „klimapolitische Maßnahme“ Österreichs während der ersten Kyoto-Periode beschrieben (Steurer/Clar 2015).

Seit 2019

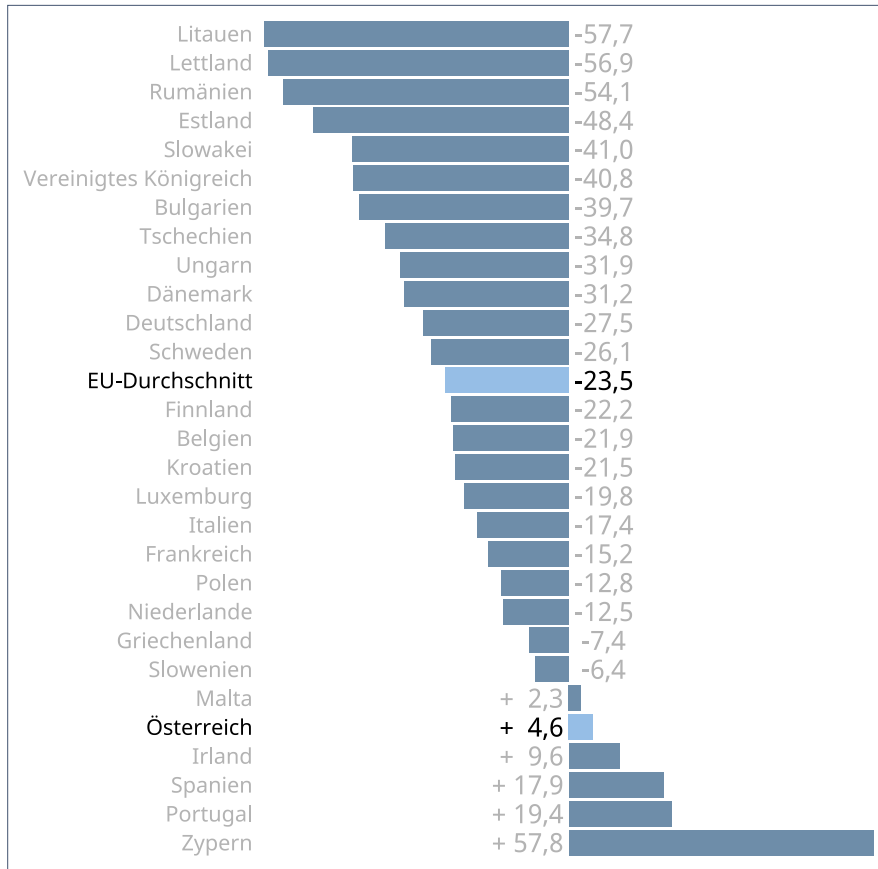
Wir fügen eine neue fünfte Phase zu dieser geschichtlichen Einordnung hinzu, die den Zeitraum ab 2019 dank der hohen gesellschaftlichen Beteiligung in Klimafragen als neue Phase der Klimapolitik auszeichnet. Eckpunkte in dieser Phase sind die Proteste der Fridays for Future-Bewegung, der Wiedereinzug der GRÜNEN in den Nationalrat, die Bildung einer Bundesregierung von ÖVP und GRÜNEN, das Klimavolksbegehren, der Klimarat und der Beschluss einiger neuer Maßnahmen, zum Beispiel das Klimaticket, die Ökosteuerreform und das Gesetz zum Ausbau erneuerbarer Energien. Allerdings lassen weitere wichtige Gesetze sehr lange auf sich warten, vor allem ein neues Klimaschutzgesetz. Da das Klimaschutzgesetz aus dem Jahr 2012 nur ein Ziel für 2020 enthielt, gibt es in Österreich seither keine koordinierende politische Maßnahme, die eine Erreichung der Ziele für 2030 und 2040 sicherstellen könnte. Mit Stand Mai 2022 ist nicht absehbar, wann ein neues Klimaschutzgesetz beschlossen werden wird und wie ambitioniert dieses sein wird. Dabei steht ein „Klimaschutzgesetz mit verbindlichen Reduktionspfaden bis 2040 und verbindlichen Zwischenzielen bis 2030“ seit 2020 im Regierungsprogramm (Bundeskanzleramt Österreich 2020, 73).

Kurzum: Die Klimaschutz-Bilanz Österreichs kommt einem klimapolitischen Totalversagen gleich. Anstatt Treibhausgasemissionen zwischen 1990 und 2012 um 13 Prozent zu reduzieren, sind sie in diesem Zeitraum mangels wirksamer Klimapolitik weiter gestiegen und Österreich konnte das sogenannte Kyoto-Ziel einzig durch Zertifikatskäufe im Ausland am Papier einhalten. Im Jahr 2020 wäre ein wenig ambitioniertes Ziel erneut verfehlt worden, hätte nicht die Pandemie für stark sinkende Emissionen gesorgt. Dieses politische Versagen wird im EU-Vergleich noch deutlicher.

4. Einordnung des österreichischen Falls

Österreich liegt beim Klimaschutz je nach Kennzahl EU-weit mehr oder weniger abgeschlagen im hinteren Feld (siehe Abb. 2). So waren in Österreich zum Beispiel die CO₂-Emissionen pro Kopf im Jahr 2019 beinahe doppelt so hoch wie im bestplatzierten EU-Land Schweden und deutlich über dem Schnitt der EU-27. Ein Vergleich zur Entwicklung der Treibhausgas-Emissionen in der EU zeigt, dass Österreich diese zwischen 1990 und 2017 nicht senken konnte, sondern um gut vier Prozent gesteigert hat. Noch schlechter haben nur Irland sowie die deutlich ärmeren Länder Spanien, Portugal und Zypern abgeschnitten. Im EU-Durchschnitt sanken die Emissionen in diesem Zeitraum um 23,5 Prozent.

Abb. 2 Entwicklung der Treibhausgas-Emissionen in der EU, 1990–2017



Die Daten stammen von Eurostat und der Europäischen Umweltagentur.

Quelle: Rechnungshof (2021, 23).

Die schlechte Performanz Österreichs im EU-Vergleich ist vor allem auf das oben skizzierte klimapolitische Versagen sämtlicher Akteur*innen zurückzuführen. Die Klimapolitik in Österreich ist geprägt von einer Bundesregierung, die Emissionsreduktionen im Inland nicht zielorientiert verfolgt, von einer Sozialpartnerschaft, die vorwiegend ökonomische sowie soziale Interessen vertritt und damit ökologische Fortschritte oft blockiert, von einer für Klimapolitik oft hinderlichen föderalen Kompetenzstruktur und von einer Zivilgesellschaft, die diesen strukturellen Hemmnissen lange Zeit nichts entgegenzusetzen hatte. Hinzu kam eine opportunistische klimapolitische Ausrichtung, bei der es in erster Linie um Kostenminimierung statt um Emissionsreduktionen gegangen ist. Diese Ausrichtung hatte zur Folge, dass fehlende Emissionsreduktionen durch den Kauf von Emissionszertifikaten im Ausland kompensiert wurden.

Das klimapolitische Versagen Österreichs wurde mit der Wahl 2019 und der Regierungsbeteiligung der GRÜNEN zwar abgeschwächt, allerdings konnte es nicht gänzlich überwunden werden. Das wird vor allem durch einen Vergleich mit Dänemark deutlich. Beide Länder haben vor einigen Jahren ein vergleichsweise schwaches Klimaschutzgesetz verabschiedet. In beiden Ländern wurde 2019 ein Bundes-Wahlkampf im Zeichen des Klimaschutzes geführt und die Bundesregierungen neu gewählt. Obwohl in Österreich die grüne Partei bei dieser Wahl erfolgreich abgeschnitten hat und Koalitionspartner wurde, gelang es der Bundesregierung in Österreich in mehr als einem Jahr nicht, ein ambitioniertes Klimaschutzgesetz zu beschließen. In Dänemark war so ein Gesetz hingegen bereits zentrales Thema im Wahlkampf. Schließlich beschloss die dänische Regierung innerhalb von wenigen Monaten eines der ambitioniertesten Klimaschutzgesetze Europas (Nash/Steurer 2021b).

5. Herausforderungen für die Zukunft

Österreich wird in den kommenden Jahren mit enorm großen klimapolitischen Herausforderungen konfrontiert werden. Laut dem Regierungsprogramm aus dem Jahr 2020 sollte Österreich bereits im Jahr 2040 die Klimaneutralität erreichen. Um dieses Ziel erreichen zu können, bedarf es sofortiger Maßnahmen, die Emissionen rasch und wirksam zu senken vermögen. Laut Berechnungen des Wegener Center für Klima und Globalen Wandel der Universität Graz müssen die Emissionen dafür nämlich bis 2030 um 57 Prozent gegenüber 1990 reduziert werden. Diese Anforderung liegt auch deutlich höher als das für Österreich auf der EU-Ebene geltende Ziel von 48 Prozent Reduktion bis 2030 im Vergleich zu 2005. Da solche Emissionssenkungen in Österreich noch nie realisiert werden konnten, wäre dafür eine 180-Grad-Wendung in der Klimapolitik notwendig. Ohne diese Kehrtwende wird Klimaneutralität bis 2040 ein rein symbolisches Ziel bleiben, das noch einige Zeit über den Mangel an klimapolitischer Entschlossenheit hinwegtäuschen wird.

Vier große politische Herausforderungen stehen zwischen Österreich und einer Klimapolitik, die den Anforderungen der Zeit gerecht werden kann.

Erstens muss es gelingen, dass das Klima auf der tagesaktuellen politischen Agenda zentral bleibt und in der Öffentlichkeit weiterhin als relevant und wichtig wahrgenommen wird. Im Jahr 2019 haben es verschiedene soziale Bewegungen geschafft, den Klimadiskurs sowohl politisch als gesellschaftlich mehrere Monate zu prägen und mit dem Klimavolksbegehren politische Prozesse in Gang zu setzen. Damit in der Klimapolitik in den kommenden Jahren konsequent gehandelt wird, ist ein weiterhin stark ausgeprägtes zivilgesellschaftliches Engagement unverzichtbar (Scherhauer et al. 2021).

Zweitens darf innerhalb der alltäglichen Regierungsarbeit das Thema Klima auch nicht von anderen Themen überschattet werden. Im Jahr 2020 ist ein wesentlicher

Schritt schon gemacht worden. Es wurde ein breit aufgestelltes Ministerium für Klimaschutz geschaffen, das wichtige Lösungsbereiche und relevante Kompetenzen unter einem Dach vereint. Ein durch zusätzliche Kompetenzen gestärktes Klimaschutzministerium, das sich gegen andere Ministerien besser durchsetzen kann, ist eine wesentliche Voraussetzung für wirksame Klimapolitik.

Drittens muss der rechtliche Rahmen passend zu der enormen Herausforderung gestaltet werden. Mit Stand Mitte 2022 ist noch kein Ersatz für das bereits 2020 ausgelaufene Klimaschutzgesetz vereinbart worden. Der verspätete Beschluss eines neuen Gesetzes ist problematisch, da einige Studien zeigen, dass Klimaschutzgesetze zu sinkenden Emissionen beitragen können (Dubash 2020). Diese Wirkung ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass Klimaschutzgesetze die politischen Prioritäten in Richtung Klimaschutz verschieben und zu einer sektorübergreifenden Integration von Klimaschutz beitragen können (Matti et al. 2021). Zudem finden die Verhandlungen zu einem neuen Gesetz in Österreich hinter verschlossenen Türen statt. Dabei zeigte eine vergleichende Studie zu den Entstehungsprozessen von Klimaschutzgesetzen in Schottland, Österreich, Dänemark und Schweden, dass sowohl der öffentliche Diskurs als auch parlamentarische Deliberation zu deutlich ambitionierteren Klimaschutzgesetzen beigetragen haben (Nash/Steurer 2021a).

Viertens gab es in der Vergangenheit in Österreich immer wieder einflussreiche Akteur*innen, die eine ambitionierte Klimapolitik gebremst haben. Zwei Gruppen von Akteur*innen sind hier besonders hervorzuheben. Zum einen haben die Landesregierungen klimapolitische Fortschritte im Gebäudesektor, für den sie verantwortlich sind, immer wieder verhindert. Die Emissionen haben sich in diesem Sektor zwar besser entwickelt als in anderen Sektoren, aber Verbesserungen der Energieeffizienz von Gebäuden durch Baustandards sind wiederholt behindert oder verzögert worden (Steurer et al. 2020). Zum anderen haben auch die Sozialpartner, allen voran die Wirtschaftskammer, klimapolitische Fortschritte wiederholt bis zuletzt verhindert (Clar/Scherhauser 2021). Wenn die Klimapolitik in Österreich ihre Ziele in Zukunft erreichen soll, ist eine zielgerichtete Kooperation aller genannten Akteur*innen, besonders zwischen Bund, Ländern und Sozialpartnern, dringend nötig. Eine Fortsetzung bisheriger Konfliktmuster würde das Versagen der Klimapolitik in Österreich fortschreiben.

Literatur

- Akademie für Umwelt und Energie/Österreichische CO₂ Kommission (1995). Jahresbericht 1994 der Österreichischen CO₂-Kommission (ACC): Empfehlungen 1994 für ein Aktionsprogramm zur Erreichung des Toronto-Zieles.
- Änderung des Klimaschutzgesetzes (2013). https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2013_I_94/BGBLA_2013_I_94.pdf (26.06.2022).

- Änderung des Klimaschutzgesetzes und des Emissionszertifikategesetzes 2011 (2015). Bundesgesetz, mit dem das Klimaschutzgesetz und das Emissionszertifikategesetz 2011 geändert werden, https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2015_I_128/BGBLA_2015_I_128.pdf (26.06.2022).
- Austrian Panel on Climate Change (2014). Österreichischer Sachstandsbericht Klimawandel 2014, <https://ccca.ac.at/wissenstransfer/apcc/aar14> (26.06.2022).
- Austrian Panel on Climate Change (2018). APCC Special Report Gesundheit, Demographie und Klimawandel, <https://sr18.ccca.ac.at/downloads/> (26.06.2022).
- Austrian Panel on Climate Change (2020). APCC Special Report Tourismus und Klimawandel in Österreich, <https://sr19.ccca.ac.at> (26.06.2022).
- Bohl, Clemens/Daniel, Antje (2020). Klimaproteste in Wien. Motive und Emotionen der Fridays for Future, *Kurswechsel* 1, 62–71.
- Brand, Ulrich/Niedermoser, Kathrin (2019). The role of trade unions in social-ecological transformation. Overcoming the impasse of the current growth model and the imperial mode of living, *Journal of Cleaner Production* 225, 173–180.
- Brand, Ulrich/Pawloff, Adam (2014). Selectivities at work: climate concerns in the midst of corporatist interests. The case of Austria, *Journal of Environmental Protection* 5, 780–795.
- Broukal, Josef (2009). Politik auf Österreichisch. Zwischen Wunsch und Realität, Wien.
- Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich (2017). Verwaltungsreformgesetz BMLFUW, https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2017_I_58/BGBLA_2017_I_58.pdf (26.06.2022).
- Bundeskanzleramt Österreich (2020). Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020 – 2024, <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/die-bundesregierung/regierungsdokumente.html> (26.06.2022).
- Bundesministerium für Klimaschutz Umwelt Energie Mobilität Innovation und Technologie (2021). Maßnahmen im Gebäudesektor 2009–2020. Bericht des Bundes und der Länder nach Artikel 16 der Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG über Maßnahmen im Gebäudesektor zum Zweck der Reduktion des Ausstoßes von Treibhausgasen (BGBl. II Nr. 213/2017), https://www.bmk.gv.at/themen/klima_umwelt/klimaschutz/nat_klimapolitik/wohnbau.html (26.06.2022).
- Bundeswahlbehörde (2020). Volksbegehren „Klimavolksbegehren“, https://www.bmi.gv.at/411/Volksbegehren_der_XX_Gesetzgebungsperiode/Klimavolksbegehren/files/Verlautbarung_Klima.pdf (26.06.2022).
- Buzogány, Aron/Mikecz, Dániel (2019). Austria, in: Mattias Wahlström et al. (Hrsg.): Protest for a future: Composition, mobilization and motives of the participants in Fridays For Future climate protests on 15 March, 2019 in 13 European cities, https://www.researchgate.net/publication/334745801_Protest_for_a_future_Composition_mobi

- lization_and_motives_of_the_participants_in_Fridays_For_Future_climate_protests_on_15_March_2019_in_13_European_cities (16.08.2022).
- Carter, Neil/Little, Connor/Torney, Diarmuid (2021). *Climate Politics in Small European States*, Abingdon.
- Casado-Asensio, Juan/Steurer, Reinhard (2014). Integrated strategies on sustainable development, climate change mitigation and adaptation in Western Europe: communication rather than coordination, *Journal of Public Policy* 34(3), 437–473.
- Clar, Christoph/Scherhauer, Patrick (2021). Klimapolitik auf Österreichisch: „Ja, aber ...“, in: *Die Armutskonferenz et al. (Hrsg.): Klimasoziale Politik. Eine gerechte und emissionsfreie Gesellschaft gestalten*, Wien, S. 31–40.
- Climate Change Center Austria (2019). Ergebnisse – Bewertung Parteipositionen durch ExpertInnenkonsortium auf Basis des Ref-NEKP der Wissenschaft: Breites Spektrum an Kompetenz und Ambition. Die Klimakrise braucht gemeinsame Lösungen, https://ccca.ac.at/fileadmin/00_DokumenteHauptmenue/02_Klimawissen/Papiere/RefNEKP-Parteien_Bewertungstabellen-und-Backinfos_25Sep2019.pdf (26.06.2022).
- Commission of the European Communities (1999). Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Preparing for Implementation of the Kyoto Protocol, <http://aei.pitt.edu/4951/1/4951.pdf> (26.06.2022).
- Council of the European Union (2007). Brussels European Council 8/9 March 2007 Presidency Conclusions, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/93135.pdf (26.06.2022).
- Daniel, Antje/Deutschmann, Anna/Buzogány, Aron/Scherhauer, Patrick (2020). Die Klimakrise deuten und Veränderungen einfordern: Eine Framing-Analyse der Fridays for Future, *SWS-Rundschau* 60(4), 365–384.
- Devaney, Laura/Torney, Diarmuid/Brereton, Pat/Coleman, Martha (2020). Ireland's Citizens' Assembly on Climate Change: Lessons for Deliberative Public Engagement and Communication, *Environmental Communication* 14(2), 141–146.
- Dolezal, Martin/Hutter, Swen (2007). Konsensdemokratie unter Druck? Politischer Protest in Österreich, 1975–2005, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 36(3), 337–352.
- Dubash, Navroz K. (2020). Climate laws help reduce emissions, *Nature Climate Change* 10(8), 709–710.
- Energieagentur, Österreich/Umweltbundesamt (2005). Evaluierungsbericht zur Klimastrategie Österreichs, https://www.innovation-klima.at/docs/AT_Evaluierungsbericht_2005.pdf (26.06.2022).
- European Commission (2018). Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank. A Clean Planet for all. A European strategic long-term vision for a prosperous, modern, com-

- petitive and climate neutral economy, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0773&from=EN> (26.06.2022).
- European Commission (o.J.). EU Emission Trading Scheme (EU ETS), https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets_en (26.06.2022).
- European Council (2014). European Council (23 and 24 October 2014) Conclusions on 2030 Climate and Energy Policy Framework, Brüssel, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/145356.pdf (26.06.2022).
- Federal Ministry of Environment, Y. a. F. A. (1994). National Climate Report of the Austrian Federal Government in compliance with the obligations under Art. 4.2. and Art. 12 of the Framework Convention on Climate Change, Federal Law Gazette No. 414/1994, <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/autnc1%20Austria.pdf> (26.06.2022).
- Germany and the European Commission (2020). Update of the NDC of the European Union and its Member States. Submission by Germany and the European Commission on Behalf of the European Union and its Member States, https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/EU_NDC_Submission_December%202020_0.pdf (26.06.2022).
- Hochgerner, Josef/Dobner, Susanne/Feichtinger, Judith/Haas, Willi/Hausknost, Daniel/Kulmer, Veronika/Seebauer, Sebastian (2016). Grundlagen zur Entwicklung einer Low Carbon Development Strategy in Österreich, Wien.
- IPCC (2022a). Climate Change 2022. Impacts, Adaptation and Vulnerability. Summary for Policymakers. Working Group II contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_FinalDraft_FullReport.pdf (26.06.2022).
- IPCC (2022b). Climate Change 2022. Mitigation of Climate Change. Summary for Policymakers. Working Group III contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, https://report.ipcc.ch/ar6wg3/pdf/IPCC_AR6_WGIII_SummaryForPolicymakers.pdf (26.06.2022).
- IPCC (2022c). Climate Change 2022. The Physical Science Basis. Summary for Policymakers. Working Group I contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_SPM.pdf (26.06.2022).
- Jordan, Andrew/Huitema, Dave/van Asselt, Harro/Forster, Johanna (2018). Governing Climate Change: Polycentricity in Action?, Cambridge.
- Klimarat der Bürgerinnen und Bürger (2022). Klimaneutralität bis 2040: Die Empfehlungen, <https://klimarat.org/wp-content/uploads/Klimarat-Endbericht-WEB.pdf> (19.08.2022).
- Klimavolksbegehren (2020). Forderungen, <https://klimavolksbegehren.at/forderungen/> (26.06.2022).
- Lebensministerium (2002). Strategie Österreichs zur Erreichung des Kyoto-Ziels. Klimastrategie 2008/2012, Wien.

- Lebensministerium (2007). Anpassung der Klimastrategie Österreichs zur Erreichung des Kyoto-Ziels 2008–2012, https://www.sd-network.eu/pdf/quarterly%20reports/2007-09/CC_Strategy_Austria.pdf (26.06.2022).
- Lebensministerium (2013). Maßnahmenprogramm 2013/2014 des Bundes und der Länder als Beitrag zur Erreichung des nationalen Klimazieles 2013–2020, https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKE-wihxfHD9cD3AhXagv0HHdL4D-8QFnoECAwQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.bmk.gv.at%2Fdam%2Fjcr%3A4fa7fa74-43b3-430a-9371-7b57a67b03d7%2FKSG_Massnahmenprogramm2013_2014.pdf&usg=AOvVaw3jCNBSQ1WNaB6Wk9v1-KY1p (26.06.2022).
- Matti, Simon/Petersson, Christer/Söderberg, Charlotta (2021). The Swedish climate policy framework as a means for climate policy integration: an assessment, in: *Climate Policy* 21(9), 1146–1158.
- Ministerium für ein lebenswertes Österreich (2015). Maßnahmenprogramm des Bundes und der Länder nach Klimaschutzgesetz zur Erreichung des Treibhausgasziels bis 2020. Zweite Umsetzungsstufe für die Jahre 2015 bis 2018, https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjZ09S39sD3AhXth-P0HHe7WDRkQFnoECAoQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.bmk.gv.at%2Fdam%2Fjcr%3Aa886c82e-dc57-413e-91a6-b67c59ae6e44%2FKSG-Massnahmenprogramm_Bund-Laender_2015-2018.pdf&usg=AOvVaw0kVSICGX_SbcSPxSkPrYPN (26.06.2022).
- Nardoslawsky, Benedikt (2020). *Inside Fridays for Future. Die faszinierende Geschichte der Klimabewegung in Österreich*, Wien.
- Nash, Sarah L./Steurer, Reinhard (2021a). Climate Change Acts in Scotland, Austria, Denmark and Sweden: the role of discourse and deliberation, *Climate Policy* 21(9), 1–12.
- Nash, Sarah L./Steurer, Reinhard (2021b). From symbolism to substance: what the renewal of the Danish climate change act tells us about the driving forces behind policy change, *Environmental Politics* 31(3), 1–25.
- Niedermoser, Kathrin (2017). Wenn wir nicht mehr wachsen, wie verteilen wir dann um?, *Österreichische Zeitschrift für Soziologie* 42(2), 129–145.
- Niedertscheider, Maria/Haas, Willi/Görg, Christoph (2018). Austrian climate policies and GHG-emissions since 1990: what is the role of climate policy integration?, *Environmental Science & Policy* 81, 10–17.
- Official Journal of the European Union (2003). Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0087&from=EN> (26.06.2022).
- Official Journal of the European Union (2009a). Decision No 406/2009/EC of the Euro-

- pean Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the effort of Member States to reduce their greenhouse gas emissions to meet the Community's greenhouse gas emission reduction commitments up to 2020, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009D0406&from=EN> (26.06.2022).
- Official Journal of the European Union (2009b). Directive 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the promotion of the use of energy from renewable sources and amending and subsequently repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0028&from=EN> (26.06.2022).
- Official Journal of the European Union (2018). Regulation (EU) 2018/842 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 on binding annual greenhouse gas emission reductions by Member States from 2021 to 2030 contributing to climate action to meet commitments under the Paris Agreement and amending Regulation (EU) No 525/2013, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R0842&from=EN> (26.06.2022).
- Official Journal of the European Union (2021). Regulation (EU) 2021/1119 of the European Parliament and of the Council of 30 June 2021 establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulations (EC) No 401/2009 and (EU) 2018/1999 ('European Climate Law'), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1119&from=EN> (26.06.2022).
- Österreichische Bundesregierung (1990). Energiebericht 1990 der Österreichischen Bundesregierung, https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XVII/III/III_00160/imfname_551239.pdf (26.06.2022).
- Österreichische Regierung (o.J.). Die österreichische Klimaschutzstrategie/Politik, https://www.oesterreich.gv.at/themen/bauen_wohnen_und_umwelt/klimaschutz/1/Seite.1000310.html#:~:text=Dieses%20Ziel%20ist%20allerdings%20nicht,minus%2048%20Prozent%20erhöht%20werden (26.06.2022).
- Parlamentsdirektion (2021). Entschließung des Nationalrates vom 26. März 2021 betreffend Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Klimavolksbegehren, https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/E/E_00159/index.shtml (26.06.2022).
- Parlamentsdirektion (2022). Ökosoziales Steuerreformgesetz 2022 Teil I, https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/I/I_01293/index.shtml (26.06.2022).
- Pesendorfer, Dieter (2007). Paradigmenwechsel in der Umweltpolitik. Von den Anfängen der Umwelt zu einer Nachhaltigkeitspolitik: Modellfall Österreich?, Wiesbaden.
- Rechnungshof (2021). Klimaschutz in Österreich – Maßnahmen und Zielerreichung 2020. Bericht des Rechnungshofes, https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/Bund_2021_16_Klimaschutz_in_Oesterreich.pdf (26.06.2022).
- Scherhauer, Patrick/Klittich, Philipp/Buzogány, Aron (2021). Between illegal protests and legitimate resistance. Civil disobedience against energy infrastructures, Utilities Policy 72(101249), doi:10.1016/j.jup.2021.101249.

- Stack, Shauna/Griessler, Erich (2022). From a „half full or half empty glass“ to „definitely a success“: Explorative comparison of impacts of climate assemblies in Ireland, France, Germany and Scotland, IHS Working Paper 39, 1–48.
- Statistik Austria/Lebensministerium (2009). Umweltbedingungen, Umweltverhalten 2007. Ergebnisse des Mikrozensus, Wien.
- Statistik Austria/Lebensministerium (2013). Umweltbedingungen, Umweltverhalten 2011. Ergebnisse des Mikrozensus, Wien.
- Statistik Austria/Ministerium für ein lebenswertes Österreich (2017). Umweltbedingungen, Umweltverhalten 2015. Ergebnisse des Mikrozensus, Wien.
- Statistik Austria/Ministerium für Klimaschutz Umwelt Energie Mobilität Innovation und Technologie (2020). Umweltbedingungen, Umweltverhalten 2019. Ergebnisse des Mikrozensus, Wien.
- Steurer, Reinhard (1999). Klimaschutzpolitik in Österreich: Bilanz der 1990er Jahre und Ausblick, SWS-Rundschau 3(99), 197–219.
- Steurer, Reinhard (2021). Is the EU still committed to developing more sustainably?, in: Andrew Jordan/Viviane Gravey (Hrsg.): Environmental Policy in the EU: Actors, Institutions and Processes, 4. Auflage, Abingdon, S. 279–298.
- Steurer, Reinhard/Clar, Christoph (2015). Is decentralisation always good for climate change mitigation? How federalism has complicated the greening of building policies in Austria, Policy Sciences 48(1), 85–107.
- Steurer, Reinhard/Clar, Christoph/Casado-Asensio, Juan (2020). Climate change mitigation in Austria and Switzerland: The pitfalls of federalism in greening decentralized building policies, Natural Resources Forum 44(1), 89–108.
- Umweltbundesamt (2019). Austria's Annual Greenhouse Gas Inventory 1990–2017, <https://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/publikationen/rep0672.pdf> (26.06.2022).
- Umweltbundesamt (2021). Klimaschutzbericht 2021, <https://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/publikationen/rep0776.pdf> (26.06.2022).
- UNFCCC (1998). Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf> (26.06.2022).
- UNFCCC (2015). Paris Agreement, https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_english_.pdf (26.06.2022).
- United Nations Treaty Collection (2019). Chapter XXVII ENVIRONMENT 7.d Paris Agreement, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=_en (26.06.2022).
- Wagner, Paul M./Torney, Diarmuid/Ylä-Anttila, Tuomas (2021). Governing a multilevel and cross-sectoral climate policy implementation network, Environmental Policy and Governance 31(5), 417–431.
- Wurzel, Rüdiger K. W./Lieferink, Duncan/Torney, Diarmuid (2019). Pioneers, leaders and followers in multilevel and polycentric climate governance, Environmental Politics 28(1), 1–21.

Tipps

- Clar, Christoph/Scherhauer, Patrick (2021). Klimapolitik auf Österreichisch: „Ja, aber ...“, in: Armutskonferenz et al. (Hrsg.): Klimasoziale Politik. Eine gerechte und emissionsfreie Gesellschaft gestalten, Wien, S. 31–40
- Nardoslawsky, Benedikt (2020). Inside Fridays for Future. Die faszinierende Geschichte der Klimabewegung in Österreich, Wien.
- Pesendorfer, Dieter (2007). Paradigmenwechsel in der Umweltpolitik. Von den Anfängen der Umwelt zu einer Nachhaltigkeitspolitik: Modellfall Österreich?, Wiesbaden.
- Steurer, Reinhard/Buzogány, Aron/Scherhauer, Patrick/Clar, Christoph/Nash, Sarah L. (im Erscheinen). Governance und politische Beteiligung, in: Christoph Görg et al. (Hrsg.): Strukturen für ein klimafreundliches Leben, APCC Special Report 22.
- Steurer, Reinhard/Clar, Christoph (2015). Is decentralisation always good for climate change mitigation? How federalism has complicated the greening of building policies in Austria, *Policy Sciences* 48(1), 85–107.

Übungsfragen

- Wann begann Klimapolitik global und in Österreich?
- Welches war die bedeutendste klimapolitische Maßnahme in Österreich bis 2012, dem Ende der Kyoto-Periode?
- Welchen Stellenwert hatten Strategien, Pläne und das Klimaschutzgesetz in der Klimapolitik bis 2022?
- Welche klimapolitische Bedeutung hat der hohe Anteil der Wasserkraft in Österreich?
- In welchen Bereichen haben Bundesländer starke klimapolitische Kompetenzen und wie wirkte sich der Föderalismus auf Klimaschutz aus?
- Was sind die wesentlichen Schwächen des Klimaschutzgesetzes aus dem Jahr 2011?
- Welche Rolle spielte die Sozialpartnerschaft in der österreichischen Klimapolitik?
- Was hat sich seit 2020 klimapolitisch in Österreich geändert?
- Was behindert die Klimapolitik in Österreich nach wie vor?
- Was müsste sich ändern, um Österreich bis 2040 klimaneutral machen zu können?

Migrations- und Integrationspolitik

Sieglinde Rosenberger

Zusammenfassung

- ✓ Dieser Beitrag behandelt die rezenten Entwicklungen der Migrationspolitik in Österreich. Das Feld der Migrationspolitik umfasst die Themen Zuwanderung und Niederlassung, Integration und Staatsangehörigkeit. Die Migrationspolitik ist charakterisiert durch folgende Merkmale:
- ✓ Gleichzeitigkeit von Öffnung und Schließung: Auch wenn medial und parteipolitisch Migration vor allem als Beschränkung und Kontrolle thematisiert wird, betreffen die politischen Maßnahmen Schließung und Öffnung des territorialen Gebietes, Verhinderung und auch Aufnahme von Migrant*innen.
- ✓ Europäischer Migrationsraum: Der europäische Migrationsraum umfasst Binnenmigration (Mobilität) und Migration von Außen (Drittstaatsangehörige). Mit dieser rechtlichen Kategorisierung gehen unterschiedliche, soziale, politische und aufenthaltsrechtliche Bestimmungen einher.
- ✓ Limitierte nationale Kompetenzen: Die österreichische Politik wird durch die EU-Mitgliedschaft zur Mitgestalterin auf der EU-Ebene, sie verliert aber gleichzeitig einige alleinige Entscheidungskompetenzen. Mehr als die Hälfte der Zuwanderung nach Österreich basiert auf dem EU-Recht der Personenfreizügigkeit.
- ✓ Eingeschränkte Handlungsspielräume: Die mitgliedsstaatlichen Haupt-Handlungsspielräume liegen bei der Gestaltung der Arbeitsmigration, der Integrations- und Staatsbürgerschaftspolitik.
- ✓ Hauptakteur der nationalen Migrationspolitik ist das Bundesministerium für Inneres; es ist mit zuständig für die Vergemeinschaftung der europäischen Migrationspolitik sowie für die Grenz-, Aufenthalts-, Asyl- und Staatsbürgerschaftspolitik in Österreich.
- ✓ Strategisches Handeln: Migration, Asyl und Integration, aber auch Islam und Muslim*innen werden im politischen Wettbewerbsraum politisiert. Migration ist nicht nur ein Thema der Gestaltung von politischen Rahmenbedingungen, sie ist primär auch Gegenstand parteistrategischen Handelns.

1. Einleitung

Grenzüberschreitender Wohnsitzwechsel, Migration also, hängt eng mit Globalisierung und Europäisierung zusammen und ist nicht selten Ergebnis von internationalen und nationalen Konflikten und neuerdings auch von Klimakrisen. Österreich ist seit Jahrzehnten ein Zuwanderungsland und immer wieder auch ein Transitland gewesen. Dennoch versteht es sich politisch nicht als Einwanderungsland, das die Zuwanderung aktiv regeln und gestalten würde. Kulturelle, ethnische und religiöse Diversität ebenso wie wachsende Ungleichheit zwischen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund kennzeichnen die österreichische Gesellschaft (Perchinig/Valchars 2019; Rosenberger/Gruber 2020; Statistisches Jahrbuch Migration & Integration 2021).

Migration stellt für liberal-demokratische Staaten eine große Herausforderung dar. Denn charakteristisch für Nationalstaaten ist, dass sie das Recht beanspruchen, an der Grenze und im Grenzraum zu sortieren und festzulegen, unter welchen Bedingungen, Ausländer*innen sich niederlassen, temporär oder dauerhaft bleiben und an der politischen Gemeinschaft teilhaben können (Mau 2021). Gleichzeitig sind liberal-demokratische Staaten einem internationalen Regelwerk verpflichtet, allen Menschen, unabhängig von Staatsbürgerschaft, bestimmte soziale Rechte und vor allem Schutz bei Verfolgung zu gewähren. Die staatliche Souveränität zu entscheiden, wer kommt und bleibt, ist demnach zu Gunsten der internationalen Grund- und Menschenrechte eingeschränkt (Castles et al. 2014; Fritsche 2016).

Diese Gleichzeitigkeit von staatlicher Souveränität einerseits und der Vergemeinschaftung bzw. der Internationalisierung der Migrationspolitik andererseits ist Anlass für gesellschaftliche Konflikte und strategische Positionierungen von politischen Parteien (Hunger/Roth 2021, 22). Die Migrationsforscher*innen Hollifield et al. (2008) sprechen von einem *liberalen Paradoxon* und bringen damit die Spannung zum Ausdruck, dass nationalstaatliche Politik Migrant*innen Rechte zu gewähren hat, ohne dass über diese die Wähler*innen regelmäßig abstimmen könnten. Von Akteur*innen in Parlamenten und Regierungen wird zwar Responsivität erwartet und sie werden über Wahlen legitimiert, gleichzeitig ist ihnen die Entscheidungskompetenz über bestimmte Zuwanderungsformen entzogen. Das liberale Paradoxon birgt also das potenzielle Dilemma zwischen der nationalstaatlichen Legitimation von politischen Akteur*innen und universellen Grundrechten beziehungsweise der EU-Grundfreiheit zur Niederlassung in einem Mitgliedsland. In diesem Spannungsverhältnis unterschiedlicher Legitimationslogiken und Interessen liegt der Gegenstandsbereich der Migrationspolitik.

Migrationspolitik umfasst die Themen Zuwanderung und Aufenthalt sowie Integration und Staatsangehörigkeit. Bei Ersteren steht das Grenzmanagement im Zentrum, bei Letzteren geht es um die Bedingungen des Bleibens und der Teilhabe an gesell-

schaftlichen und politischen Institutionen (Bauböck/Perchinig 2006; Hunger/Rother 2021; Perchinig/Valchars 2019; Schammann/Gluns 2021).

Hannes Schammann (2018, 68) definiert Migrationspolitik über die analytischen Werkzeuge der Politikfeldanalyse. In diesem Zugang umfasst Migrationspolitik jene politischen Prozesse, „die auf die Etablierung und Umsetzung allgemeinverbindlicher Regelungen und Steuerungsmechanismen im Umgang mit Migration und migrationsbedingter Vielfalt abzielen“. Die Definition fokussiert auf die Debatten und Entscheidungen, auf Rechte, Maßnahmen und Instrumente, auf Akteur*innen und politische Ebenen, Konflikte und Politikstile sowohl bezogen auf Zuwanderung und Neuzugewanderte als auch die sich verändernde, diverse Aufnahmegesellschaft.

Definition

„Eine Definition von Migrationspolitik im Sinne von politics fokussiert politische Prozesse, deren Ergebnis policies sein können, also Gesetze, Richtlinien, normative Setzungen oder symbolische Gesten. Mit polity wird der erhärtete institutionelle Rahmen bezeichnet, in dem sich politische Prozesse abspielen, also beispielsweise völker- und verfassungsrechtlich verankerte Rahmenbedingungen, die den migrationspolitischen Prozess und seine Ergebnisse innerhalb gesellschaftlich konsentierter Grenzen halten“ (Schammann/Gluns 2021, 33).

Die politikwissenschaftliche Migrationsforschung ist durch die „policy“- und die „politics“-Perspektive strukturiert. Die policy-Perspektive betrifft die regulative Steuerung der Wanderungsbewegungen, die Rahmenbedingungen für Aufenthalt und Teilhabe sowie die Maßnahmen zur Unterstützung einer heterogenen und diversen Gesellschaft. Die politics-Perspektive hingegen widmet sich der Migration primär als Gegenstand strategischer, parteipolitischer Überlegungen und Interessen (Hampshire 2013). Denn tatsächlich politisieren in vielen europäischen Ländern politische Parteien und zivilgesellschaftliche Initiativen das Thema Migration – es spielt in der elektoralen Auseinandersetzung eine höchst relevante Rolle (Gruber/Rosenberger 2022; Hadj-Abdou/Ruedin 2022, Plasser/Sommer 2018).

Der folgende Beitrag differenziert zwischen „polity“- , „policy“- und „politics“-Dimensionen und beleuchtet Maßnahmen, Akteur*innen und Prozesse der österreichischen Migrationspolitik. Ausgehend vom politischen Mehrebenenansatz werden Einblicke in die politischen Handlungsebenen und Regelwerke („polity“) vermittelt und Akteur*innen und Koordinationsstile beleuchtet. Neben den politischen Maßnahmen („policies“) zur Lösung von Herausforderungen und Problemen gilt auch den politischen Prozessen und Strategien („politics“) das Erkenntnisinteresse.

2. Gegenwärtige Situation

Der Ansatz der Mehrebenenpolitik richtet den analytischen Blick auf Regelwerke und Kompetenzen der politischen Ebenen – der subnationalen, nationalen, europäischen und internationalen Ebene (Schammann/Gluns 2021). Die folgenden Ausführungen widmen sich diesen Regelwerken mit der Perspektive, inwiefern diese die Handlungsmöglichkeiten auf der österreichischen Ebene beeinflussen, ja einschränken. Die subnationale Ebene muss allerdings aus Platzgründen hier unberücksichtigt bleiben.

2.1 Regelwerk und Kompetenzen

Die rechtlichen Kompetenzen zur Steuerung der Migration teilt sich die österreichische Politik mit der internationalen und mit der europäischen Ebene. Die österreichischen Akteur*innen gestalten die internationale Migrationspolitik, das Unionsrecht ebenso wie die Völkerrechtsbestimmungen zum Flüchtlingsschutz mit. Sie sind jedoch aktuell nur in einzelnen Bereichen Alleinentscheider*innen über Zuwanderung und Grenzkontrollen.

2.1.1 Internationale Migrationspolitik

Das humanitär begründete internationale Regelwerk enthält Rechte und Standards für Menschen, die internationalen Schutz bedürfen. Nach 1945 entstanden auf internationaler (UNO) und regionaler Ebene (Europarat) Normen und Institutionen. Zu den institutionellen Säulen der fluchtbezogenen Migrationspolitik zählen folgende Dokumente:

- Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR, 1948) der UNO: Sie hat rechtlich den Charakter einer nicht bindenden Resolution.
- Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK, 1950) des Europarats: Mit der Ratifizierung verpflichten sich die Vertragsstaaten, allen Bürger*innen wesentliche Rechte (wie das Recht auf Leben, auf Freiheit und Sicherheit, auf faire Gerichtsverfahren, auf Privat- und Familienleben sowie Versammlungs- und Religionsfreiheit) zu gewährleisten.
- Genfer Flüchtlingskonvention (GFK, 1951) der UNO: Sie bildet als rechtsverbindliches Instrument den Grundstein des internationalen Flüchtlingsschutzes.

Österreich hat nach der wiederhergestellten Unabhängigkeit (1955) die Resolutionen und Konventionen des Menschenrechtsschutzes von UNO und Europarat unterzeichnet. Mit der Ratifizierung der Flüchtlingskonvention 1955 und der EMRK 1958 sind deren Bestimmungen direkt anwendbares Verfassungsrecht geworden (Rosenberger 2022).

2.1.2 Migrationspolitik der EU

Der Vertiefungsprozess der EU hat einen europäischen Migrationsraum geschaffen. Personenfreizügigkeit, Arbeitnehmer*innenfreizügigkeit, Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit von EU-Bürger*innen sind Pfeiler der europäischen Integration. Der 1999 in Kraft getretene Vertrag von Amsterdam regelt die Personenfreizügigkeit und beinhaltet den Abbau der Binnengrenzen, den Schutz der Außengrenzen sowie den verstärkten Aufbau einer gemeinsamen Sicherheits- und Außenpolitik. Als Konsequenz der Vertiefung nach Innen entstanden zwei rechtlich unterschiedliche Kategorien: Die Mobilität von EU-Angehörigen im Inneren sowie die Migration von Außen durch Drittstaatsangehörige. Diese Zweiteilung wirkt sich auf das Recht auf Migration und auf Wanderungsbewegungen gegenläufig aus: Innerhalb des Schengenraumes wurden Mobilitätshürden abgebaut und EU-Bürger*innen können sich in den Mitgliedsstaaten niederlassen; gleichzeitig errichteten die (meisten) Mitgliedsstaaten neue Barrieren für die Niederlassung von Drittstaatsangehörigen (Ataç/Reinprecht 2015).

Zuständig für beziehungsweise involviert in die Migrationspolitik sind alle relevanten EU-Institutionen (EU-Kommission, EU-Parlament, EU-Rat; siehe dazu Meyer in diesem Band). Die expliziten Gestalter*innen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sind die Innen- und Justizminister*innen der Mitgliedsstaaten. In diesem Feld erfolgt die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit inklusive des Managements der Asyl- und Grenzpolitik der EU. Dabei erweist sich die Asylpolitik insbesondere seit 2015 als besonders konfliktreiche Materie zwischen den Mitgliedsstaaten (Bendel/Ripoll Servent 2018).

Der Beginn des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) liegt in den späten 1990er-Jahren. Inhaltlich konzentriert sich das GEAS auf vereinheitlichte Visabestimmungen, auf minimale Standards bei Asylverfahren sowie auf die operative Durchführung von Asylansuchen auf der Grundlage der Dublin-Bestimmungen. Das GEAS wird in den letzten Jahren weitgehend als gescheitert beurteilt bzw. es ist seinen Funktionen nicht nachgekommen. Im Zuge der Asylzuwanderung von 2015/2016 wurde die Aufnahme zu einer Angelegenheit der Solidarität beziehungsweise zu einem Deutungskampf um Solidarität stilisiert (Trauner 2016). So beschloss im Jahre 2015 der Europäische Rat die Umsiedelung von Flüchtlingen innerhalb der EU.¹ Österreich nahm am ersten Umsiedelungsprogramm teil – aus Italien wurden 50 Geflüchtete aufgenommen. Das zweite Umsiedelungsprogramm scheiterte und lediglich eine sogenannte Koalition der Willigen nahm nach Griechenland Geflüchtete auf. Die österreichischen Bundesregierungen lehnen seit 2018 jegliche Aufnahme über dieses Instrument der

1 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11131-2015-INIT/de/pdf> (31.03.2022).

EU-Umsiedelungsprogramme ab.² Seit 2020 sind verpflichtete Verteilungsquoten zwischen den EU-Mitgliedsstaaten einem vagen, flexiblen Solidaritätsbegriff gewichen. Der von der Europäischen Kommission präsentierte Neue Pakt zu Migration und Asyl soll die Handlungsfähigkeit in Angelegenheiten von Flucht und Asyl wieder zurückgewinnen. Die wesentlichen Inhalte, die von Österreich besonders unterstützt werden, sind: Außengrenzschutz und Zusammenarbeit mit Drittstaaten bei Rückübernahmeabkommen und eine freiwillige Solidarität zwischen den Mitgliedsstaaten.³ Die Umsetzung dieses Pakts steht noch aus.

2.1.3 Österreichische Kompetenzen

Ein EU-Mitgliedsstaat besitzt bei der Zuwanderung von EU-Bürger*innen rechtlich keine alleinigen Steuerungsrechte. Die Kompetenzen liegen vielmehr in der Mitentscheidung über allfällige weiterführende Regelungen der Personenfreizügigkeit von EU-Angehörigen, bei der Standardsetzung zur Aufnahme von Drittstaatsangehörigen und bei Maßnahmen des EU-Außengrenzschutzes (Trauner/Ripoll Servent 2015). In allen EU-Institutionen mit Kompetenz für Asyl und Migration sind mitgliedsstaatliche Repräsentant*innen, in erster Linie die Innen- und Justizminister*innen, vertreten.

Die österreichische Politik hat alleinige Kompetenzen bei einzelnen Regulationen betreffend Drittstaatsangehörige. Aber auch hier gilt es unionsrechtliche Bestimmungen über die Rechtsstellung langansässiger Migrant*innen zu berücksichtigen (siehe Tab. 1). Die nationalstaatlichen Kompetenzen liegen vielmehr bei Themen wie der Integration (Rosenberger/Gruber 2020), der Staatsbürgerschaft und den an diese gekoppelten Wahlrechten (Valchars/Bauböck 2021). Mitgliedsstaatliche Kompetenzen umfassen ferner die Durchführung von Asylverfahren, die Rückkehrpolitik sowie Regelungen der temporären Arbeitsmigration (Humer/Spiegelfeld 2020).

2.2 Umfang der faktischen Gestaltung

Aber erst der Blick auf die Zuwanderung von Menschen aus bestimmten Herkunftsländern verdeutlicht die realen mitgliedsstaatlichen Gestaltungsmöglichkeiten. Die ent-

2 „Wir lehnen Quoten und Umverteilung ab. Aus Sicht der Bundesregierung und des Innenministeriums besteht eine zukunftsfähige Asylpolitik aus zwei wesentlichen Elementen: Erstens Hilfe vor Ort in den Krisenregionen, zweitens konsequenter Schutz der EU-Außengrenzen“, <https://www.bmi.gv.at/news.aspx?id=62394F722F7A43305033383D> (10.05.2021).

3 <https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/politik/europa/2076985-Bleiberecht-darf-nicht-erzwingen-werden.html> (11.12.2021).

scheidende Frage ist, in welchem Ausmaß EU-Staatsangehörige oder Drittstaatsangehörige zuwandern.

Nach dem Statistischen Jahrbuch für Migration und Integration hatten im Jänner 2021 24,4 Prozent der österreichischen Wohnbevölkerung eine Migrationsgeschichte, das heißt sie selbst oder beide Elternteile sind nicht in Österreich geboren. Etwa 17 Prozent der Gesamtbevölkerung besaßen keine österreichische Staatsbürgerschaft – was sowohl ein Indikator für hohe Zuwanderung als auch für eine restriktive Staatsbürgerschaftspolitik sein kann.

EU/EFTA-Bürger*innen bildeten den größten Anteil der Zugewanderten (etwa zwei Drittel), während Drittstaatsangehörige, also Staatsbürger*innen aus Nicht-EU-Staaten, knapp ein Drittel ausmachten. Nach Staatsangehörigkeit ist die größte Gruppe der Zugewanderten jene mit deutscher Staatsbürgerschaft.

Die Berücksichtigung dieser herkunftsbezogenen Informationen macht deutlich, dass die ohnehin eingeschränkten alleinigen rechtlichen Kompetenzen durch die realen Zuwanderungsbewegungen noch limitiert werden. Dass die österreichische Politik die Zuwanderung faktisch kaum gestalten kann, liegt also nicht zuletzt in der Zusammensetzung der Zuwanderungsbevölkerung – die Mehrheit sind EU-Bürger*innen, die auf der Grundlage der EU-Personenfreizügigkeit sich niederlassen.

Wie steht es um die Drittstaatsangehörigen? Der größte Teil der Drittstaatsangehörigen wandert über internationale Schutzbestimmungen sowie über das Recht auf Familienleben, d.h. über das Institut der Familienzusammenführung zu. Nur wenige Drittstaatsangehörige kommen über den kontingentierte Weg als Schlüsselkraft mit einer Rot-Weiß-Rot-Karte (Arbeitszuwanderung auf der Grundlage eines Punktesystems) oder als Saisonarbeiter*innen (Statistisches Jahrbuch Migration & Integration 2021).

Das politische Österreich verstand sich, trotz Anwerbung von Gastarbeiter*innen und Fluchtbewegungen, bis in die 2000er-Jahre nicht als Zuwanderungsland. Und es versteht sich nach wie vor nicht als Einwanderungsland, das die Zuwanderung rechtlich und politisch gestalten würde (Rosenberger/Gruber 2021). So fehlt nach wie vor ein Einwanderungsgesetz, das ausgehend vom Bedarf an Arbeitsmigration – Stichwort Fachkräftemangel in der Pflege – die Zuwanderung aktiv gestalten würde. Ein Instrument der planvollen Gestaltung der Fluchtzuwanderung sind humanitäre Aufnahmeprogramme. Diese lehnen die österreichischen Bundesregierungen seit 2018 aber strikt ab, sodass auch in diesem Bereich eine regulierte Zuwanderung verhindert wird.⁴

4 <https://www.humanitaere-aufnahme.at> (11.12.2021).

Tab. 1 Kompetenzen des Mehrebenensystems nach rechtlicher Zuwanderungsform

Politische Ebene/ Rechtliche Zuwan- derungsform	International	EU	National
EU-Freizügigkeit		Schengenkodex Vertrag von Amsterdam	
Flucht/Asyl	AEMR EMRK Genfer Flüchtlings- konvention	GEAS: Dublin-Regula- tion Aufnahme-L Rückführungs-RL Massenzuwanderungs-RL	Asylverfahren Rückkehr
Familienzusam- menführung	EMRK		
Arbeitsmigration Drittstaatsange- hörige		Blaue Karte; Langansässigkeits-RL Saisonier-RL	Rot-Weiß-Rot-Karte Saisonier-Modell
Integration			Förder- und Förderinst- rumente
Staatsbürgerschaft			Kriterien

RL (Richtlinie).
Quelle: Eigene Zusammenstellung.

2.3 Akteur*innen und Politikgestaltung

Die policy-Forschung unterscheidet zwischen vertikaler und horizontaler Politikgestaltung. Die vertikale Politikgestaltung bezieht sich auf die Verteilung der (rechtlichen) Kompetenzen und der Interaktionen zwischen den politischen Ebenen. Die horizontale fokussiert auf die Organisation innerhalb einer politischen Ebene und richtet sich entweder auf ein organisatorisch-institutionelles Feld oder auf eine Querschnittsmaterie, an der verschiedene Ressorts und Akteur*innengruppen beteiligt sind (Knill/Tosun 2015; Gruber 2016).

Die Migrationspolitik findet, wie eben demonstriert, auf mehreren politischen Ebenen statt. Diese Ebenen handeln nicht separiert voneinander, sondern sind über Akteur*innen miteinander verbunden. Es bestehen sowohl Interaktionen und Interdependenzen zwischen den Akteur*innen der politischen Ebenen als auch zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteur*innen einer Ebene. Das Resultat ist ein hohes Maß an Aushandlungsprozessen, insbesondere bei der Implementierung von Maßnahmen vor Ort (Kraler 2012; Czaika et al. 2021). Welche Akteur*innen sind verantwortlich für die Migrationspolitik?

2.3.1 Akteur*innen

Die zentralen Akteur*innen auf der österreichischen politischen Ebene sind staatlicherseits das Innenministerium, das Integrationsministerium (inklusive Österreichischer Integrationsfonds/ÖIF), das Sozial- und Bildungsministerium sowie die Zivilgesellschaft, die Sozialpartner und die Wohlfahrtsverbände auf der nicht-staatlichen Seite (siehe Tab. 2). Ein Ressort nimmt die Hauptzuständigkeit wahr – das Innenministerium.

Bundesministerium für Inneres

Hauptakteur für Angelegenheiten der Grenzpolitik, von Asyl inklusive Rückkehr und der Aufenthaltstitel ist das Innenministerium. Mit dem Fall des Eisernen Vorhangs erhielt der Grenzschutz an den östlichen Grenzen eine hohe politische Priorität. Wurde 1989 die Durchtrennung des Grenzzaunes durch den österreichischen und ungarischen Außenminister noch symbolträchtig kommuniziert, begann Österreich rasch, die Grenze und den Grenzraum von der eigenen Seite her zu kontrollieren. Von September 1990 bis 2011 unterstützte das Bundesheer mit sogenannten Assistenzeinsätzen die Zollwache und Gendarmerie bei der Überwachung der Schengen-Außengrenze und des Grenzraums, „um illegale Grenzübertritte zu verhindern“ (Rechnungshof 2010, 13; Jandl 2008). Im Zuge der Asylzuwanderung 2015 wurde das Bundesheer abermals angefordert und leistete bis 2018 Assistenzeinsatz an den östlichen Grenzen und teils auch an der Grenze zu Italien.

Im Verlaufe der hohen Asylzuwanderung (2015) und der Maßnahmen im Umgang mit der COVID-19-Pandemie erweist sich das Prinzip der EU-Personenfreizügigkeit als fragil und wenig europäisch. Denn die Praxis zeigt nun, dass es den Mitgliedsstaaten obliegt, temporäre Unterbrechungen des Schengenkodex vorzunehmen und Kontrollen an den Binnengrenzen durchzuführen. Österreich hat seit 2015 von der Möglichkeit der temporären Unterbrechung ununterbrochen Gebrauch gemacht.

Neben der Grenzpolitik ist das Innenministerium für die Aufenthaltsbestimmungen zuständig. Mit dem Instrument der Aufenthaltskategorien versucht die nationale Politik, die Niederlassung von Drittstaatsangehörigen zu steuern. An die Gewährung eines spezifischen Aufenthaltstitels sind Kriterien wie Herkunftsland, Dauer und Erwerbsarbeit geknüpft. So unterscheidet das Aufenthaltsgesetz (in Kraft 1993) zwischen Zugewanderten nach Staatsangehörigkeit als EU- und EWR-Bürger*innen und Drittstaatsangehörigen und kategorisiert darüber hinaus Drittstaatsangehörige nach Migrationsgründen. Dies bedingt eine Kaskade fragmentierter Aufenthaltstitel. Im Jahre 2021 existierten in Österreich über 20 verschiedene Aufenthaltstitel, wobei für Asyl und subsidiären Schutz weitere Regelwerke in Kraft sind. Ein Ziel der gestaffelten Aufenthaltstitel sind abgestufte, fragmentierte soziale Rechte.

Sozial-/Arbeitsministerium

Ursprünglich steuerten die Arbeitsmigration die Sozialpartner (siehe dazu Ennser-Jedenastik in diesem Band). In den 1990er-Jahren haben diese Funktion das Sozial- und Wirtschaftsministerium sowie das Arbeitsmarktservice übernommen. Die Saisonarbeit in Tourismus und Landwirtschaft wird über Verordnungen geregelt und das AMS stellt im Rahmen der verordneten Kontingente Arbeitsvisa für ausländische Saisonarbeiter*innen aus.

Integrationsministerium

Auf Bundesregierungsebene sind die Zuständigkeiten für Migration und Integration seit 2011 geteilt. Das BMI ist für die Zuwanderungskontrolle und für Aufenthaltstitel zuständig, für die Integrationspolitik wurde 2011 das Staatssekretariat für Integration eingerichtet (angesiedelt im BMI bis 2013). In der Folge wanderte die Integrationsagenda in unterschiedliche Institutionen, sie war aber überwiegend dort angesiedelt, wo Sebastian Kurz ressortmäßig verankert war. Seinerzeitiges Ziel der Institutionalisierung der Integrationsmaterie war es, Integration von den restriktiven Zuwanderungsdebatten zu entkoppeln (Rosenberger/Gruber 2020).

Oberste Gerichte

Den obersten Gerichtshöfen kommt bei der rechtlichen Zuerkennung von politischen und sozialen Rechten für Zugewanderte eine wesentliche Rolle zu. So war es der Verfassungsgerichtshof, der Mitte der 1980er beim Aufenthaltsrecht die Berücksichtigung integrationspolitischer Erwägungen verlangte. Damals hob der Verfassungsgerichtshof Bestimmungen zum Aufenthaltsverbot im Fremdenpolizeigesetz mit der Begründung auf, dass diese nicht mit der Europäischen Menschenrechtskonvention zum Schutz des Privat- und Familienlebens in Einklang stehen würden.

In den vergangenen Jahren kippten Höchstgerichte einige Maßnahmen der ÖVP-FPÖ-Regierung. Mit der Begründung der Verletzung der Gleichbehandlung hob der Verfassungsgerichtshof das Kopftuchverbot für Schülerinnen ebenso als verfassungswidrig auf wie die Reform der Mindestsicherung (die Mindestsicherung sollte an die Sprachkompetenz gebündelt werden). Und der Verwaltungsgerichtshof sah die Schließung von einzelnen Moscheen als rechtswidrig an (Rosenberger/Gruber 2020).

Die obersten Gerichte wurden also zu Akteuren der Migrationspolitik indem sie einerseits Erkenntnisse zur Ausweitung von sozialen Rechten erließen, sich andererseits als institutionelle Beschränkungen rechtsnationalistischer Politik erwiesen.

Wirtschaftsverbände, Migrant*innen-Organisationen, Zivilgesellschaft

Die Wirtschaftsverbände bringen Forderungen nach Öffnung der Arbeitsmärkte sowohl für hoch- als auch für niedrig-qualifizierte Drittstaatsangehörige ein. So inter-

venierten Wirtschafts- und Landwirtschaftskammer für das Saisonier-Modell im Tourismus und in der Landwirtschaft. Der Gewerkschaftsbund hingegen kritisierte die (schlechten) Arbeitsbedingungen, die erst zum Bedarf an ausländischen Arbeitskräften führen würden. An diesem Beispiel zeigen sich die unterschiedlichen ökonomischen Interessenslagen zwischen Öffnung und Schließung der Arbeitsmärkte (Humer/Spiegelfeld 2020).

Migrant*innenorganisationen konzentrieren sich in erster Linie auf kulturelle Aktivitäten oder sind im religiösen Feld angesiedelt. Ihre Einbeziehung in politische Entscheidungsprozesse erfolgt lediglich in religionspolitischen Angelegenheiten, jedoch nicht in der Migrations- und Integrationspolitik. Allerdings haben Asylwerber*innen einige medial stark wahrgenommene Protestaktivitäten, wenn auch substanziell wenig erfolgreich, für Aufenthalt und bessere Lebensbedingungen unternommen (Mokre 2015).

Seit den 1990er-Jahren übernehmen zivilgesellschaftliche, karitative Organisationen wesentliche Aufgaben im Asylregime (Langthaler/Trauner 2009). Nicht-staatliche Organisationen und Vereine engagieren sich darüber hinaus für das Gelingen der Integration. Sie leisten praktische Unterstützung, Kirchen und Wohlfahrtsverbände unterstützen den Staat bei der Organisation der Unterbringung, Betreuung und Beratung von Geflüchteten (Simsa 2016).

Tab. 2 Übersicht über Akteur*innen/politische Ebene

International	Europäisch	National	Subnational
UN	EK, EP, ER	BMI/BH	Kommunen
Europarat	Ministerräte	BMA, BMS	Wohlfahrtsverbände
		Gerichte	Initiativen
		Zivilgesellschaft	
		Wirtschaftsverbände	

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

2.3.2 Horizontale und vertikale Politikkoordination

Die vertikale Politikkoordination, die seit dem EU-Beitritt von einer Verlagerung der Kompetenzen in Richtung der EU gekennzeichnet ist, sieht sich seit der ÖVP-FPÖ-Regierung (2017–2019) von einem Prozess der Re-Nationalisierung herausgefordert. Die Regierungen versuchen seither, das internationale/unionsrechtliche Regelwerk in Frage zu stellen und so verstärkt nationalstaatliche Kompetenz zu signalisieren (Heinisch et al. 2020).

Diese Entwicklung trifft insbesondere auf die Asyldebatte zu, bei der universelle Menschenrechte und staatliche Kontrollinteressen grundsätzlich miteinander kollidie-

ren (Thym 2019). Derartige Spannungen werden zunehmend zugunsten der staatlichen Handlungsmacht interpretiert. So wurde vom ehemaligen Innenminister Kickl eine Anpassung der EMRK mit folgendem Satz gefordert: „Das Recht hat der Politik zu folgen und nicht die Politik dem Recht“.⁵ Ein weiteres Beispiel ist der Globale Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration (UN-Migrationspakt) der 2018 in Marokko verabschiedet wurde. Die ÖVP-FPÖ-Regierung trat dem von österreichischen Beamt*innen mitverhandelten Instrument nicht bei und begründete die Haltungsänderung damit, dass der Pakt die nationale Souveränität gefährde und zur Anerkennung von Migration als Menschenrecht führen könne (Badell 2021).

Seit einigen Jahren schlagen die österreichischen Regierungsvertreter*innen auch in den EU-Gremien einen Weg der Re-Nationalisierung bzw. der bilateralen Gespräche und Vereinbarungen in der Asyl- und Migrationspolitik ein (Hilpold 2017). Es werden Appelle an die EU gerichtet, asylpolitisch zu handeln, gleichzeitig werden EU-Kommissionsvorschläge kaum unterstützt, außer sie betreffen den Stopp der Aufnahme von Geflüchteten.

Auf der horizontalen Politikebene war in den 1960er- und 1970er-Jahren die Migrationssteuerung eine Sozialpartnerangelegenheit und betraf primär die Arbeitsmigration. Gastarbeit war das forcierte Modell der nachfrageorientierten Anwerbung. Mit dem Raab-Olah-Abkommen, 1961, regelten die Präsidenten der Bundeswirtschaftskammer und des Gewerkschaftsbundes die Nachfrage nach Arbeitskräften temporär mit ausländischen Arbeitskräften. Im Jahre 1962 wurde ein Abkommen mit Spanien geschlossen; 1964 mit der Türkei und 1966 mit Jugoslawien. Im Zuge der Wirtschaftskrise 1973/74 verloren etwa ein Viertel der ausländischen Arbeitskräfte ihre Aufenthalts- und Arbeitsbewilligungen, die anderen machten aus der Gastarbeit einen Daueraufenthalt und holten Familienangehörigen nach (Fassmann/Münz 1995).

Anfang der 1990er-Jahre übernahmen, als Antwort auf hohe Zuwanderungsbewegungen, die politischen Parteien den Diskurs zur Migration. Seither ist eine stetig restriktivere Zuwanderungspolitik insbesondere gegenüber der Fluchtmigration zu beobachten.

Seit 2011 wird auf der Regierungsebene die Integrationspolitik von der Migrationspolitik im BMI getrennt – für Integrationsprojekte war das Staatssekretariat für Integration und später das Integrationsministerium zuständig, für die Integration in das Bildungssystem das Bildungsministerium und für sozialstaatliche Leistungen und den Arbeitsmarkt das Sozial- und Arbeitsministerium. Integration bleibt, trotz Institutionalisierung, eine Querschnittsmaterie, die je nach Integrationsdimension von unterschiedlichen Ministerien bearbeitet wird; Migration im Sinne von Zuwanderung ist hingegen als eine Fachmaterie im Innenministerium organisiert.

5 Innenminister Kickl ORF ZIB 23.01.2019 über die EMRK: „Das Recht hat der Politik zu folgen und nicht die Politik dem Recht“. ÖVP-Klubobmann Wöginger stellte im ORF-Report vom 13.07.2021 die Bindung der EMRK in Frage (11.12.2021).

Die parteipolitische Hauptzuständigkeit für die Migrationspolitik lag in den 1990er-Jahren, während der SPÖ-ÖVP-Koalitionsregierungen, überwiegend bei der SPÖ (Innenministerium sowie Sozialministerium). In den letzten 20 Jahren allerdings ist die ÖVP ressortmäßig für Migration und Integration fast ununterbrochen verantwortlich. Zwischen 2000 und 2017 hatte die ÖVP sowohl in der Koalitionsregierung mit der SPÖ als auch mit der FPÖ das Innenministerium inne und war sowohl für die Zuwanderungs- als auch die Integrationspolitik zuständig. Lediglich zwischen Ende 2017 bis Mitte 2019 – in der ÖVP-FPÖ-Regierungskoalition – leitete die FPÖ die migrations- und integrationsrelevanten Ressorts (Ausnahme war das Bildungsressort). Ab 2020 übernahm in der ÖVP-GRÜNE-Regierungskoalition wieder die ÖVP die gesamte ministerielle Zuständigkeit für Migration und Integration. Die GRÜNEN besitzen in dieser Regierungskonstellation keine migrationspolitische Zuständigkeit, die ÖVP gibt in dieser Materie allein den Ton an.

In den SPÖ-ÖVP-Regierungen verlangte die Integrationspolitik als Querschnittsmaterie Aushandlungsprozesse und somit Kompromisse zwischen den Interessen der beiden Parteien. Die Suche nach Kompromissen zwischen unterschiedlichen Positionen wurde aber ab 2017 aufgegeben. Von Ende 2017 bis Mitte 2019 hatte die FPÖ nahezu alle Migrations- und Integrationsrelevanten Ministerien inne (Ausnahme war Bildung) und die ÖVP unterstützte nahezu alle FPÖ-Anliegen. Die Migrations- und Integrationspolitik der ÖVP nach 2017 unterstreicht die Befunde der Populismusforscherin Akkermann (2012), wonach Mitte-rechts-Parteien, die mit radikalen Rechtsparteien koalieren, die rechtspopulistische Politik selbst umsetzen würden. Analysen der Migrations- und Integrationsmaßnahmen ab 2017 zeigen, dass die ÖVP nicht nur eine Umarmungsstrategie verfolgte, sie also nicht nur den Maßnahmenvorschlägen der FPÖ zustimmte, sondern dass die ÖVP sich diese selbst zu eigen machte. Sie verfolgte eine Normalisierungsstrategie, in der rechtspopulistische Forderungen und Positionen vom politischen Rand in die Mitte geholt werden (Rosenberger/Gruber 2020; Wodak 2018). Seit 2019 setzt sich in der ÖVP-GRÜNE-Regierung die inhaltliche FPÖ-Politik ebenso fort wie der Politikmodus der gegenseitigen Nicht-Einmischung eines Ressorts in ein anderes.

Neben der Zuteilung aller migrationsrelevanten Ressorts an die ÖVP und somit der Ausschaltung des Koalitionspartners GRÜNE ist eine weitere Veränderung im vertikalen Politikstil zu beobachten: Weniger Kooperation mit privaten Organisationen in der Unterbringung und Beratung von Asylsuchenden. Die ÖVP-FPÖ-Regierung (2017–2019) drängte die Einbindung von zivilgesellschaftlichen Initiativen im Bereich von Asyl und Flucht zurück und forcierte die Zentralisierung und Verstaatlichung dieser Materie. Sie kritisierten die Caritas als „Asylindustrie“⁶ und vereinbarten im Regie-

6 <https://www.derstandard.at/story/2000095227256/fpoe-legt-bei-caritas-kritik-nach-und-spricht-von-asyindustrie> (11.12.2021).

rungsprogramm, eine Bundesagentur für Betreuungs- und Unterstützungsleistungen einzurichten. Das Gesetz wurde im Mai 2019 beschlossen und die Agentur nahm im Juni 2021 die Tätigkeit auf.

Neben der Zurückdrängung von Zivilgesellschaft aus der Asylbetreuung zeigt der Zivilgesellschaftsindex von 2019 insgesamt eine abnehmende Einbindung von NGOs, einschließlich kirchlicher Wohlfahrtsorganisationen, in Prozesse der Flüchtlingsbegleitung.⁷

2.4 Output

Drei Einflussfaktoren haben die migrations- und integrationspolitischen Maßnahmen wesentlich beeinflusst:

- Auf steigende Zuwanderungszahlen wurde meist restriktiv, das heißt schließend geantwortet worden;
- die EU-Mitgliedschaft Österreichs führte zu zwei Typen von Migrant*innen – EU-Angehörige und Drittstaatsangehörige – die mit unterschiedlichen Aufenthalts- und sozialen Rechten ausgestattet sind;
- die rechtsnationalistische Regierungskonstellation von ÖVP-FPÖ legte einen Maßnahmenschwerpunkt auf die Asylzuwanderung.

Im Folgenden werden die Grundlinien der Maßnahmen in den Politikbereichen Zuwanderung, Staatsbürgerschaft und Integration skizziert.

2.4.1 Zuwanderungsregelungen: Arbeit und Flucht

Die Regelungen für Drittstaatsangehörige sind überwiegend restriktiv, lediglich bei der Arbeitsmigration sind vereinzelt öffnende, liberale Tendenzen zu beobachten (z.B. Ausweitung der Mangelberufsliste). Nach dem Gastarbeitsprogramm war in den 1990er-Jahren Österreich eines der ersten europäischen Länder mit einem Quotensystem für die Arbeitszuwanderung. Allerdings machten die Quoten stets nur einen kleinen Teil der Zuwanderung aus (Jandl 2008). Das Quotensystem wurde 2011 von der Rot-Weiß-Rot-Karte abgelöst. Die Karte ist ein auf zwölf Monate befristetes Visum für besonders gut ausgebildete oder in sogenannten Mangelberufen arbeitende Drittstaatsangehörige. Für temporäre Saisonarbeit (Tourismus) und Erntehelfer*innen legt der*die Minister*in für Arbeit per Verordnung jährlich Kontingente fest. Für Drittstaatsangehörige wird die arbeitsmarktpolitische Öffnung kritisch als eine „Teilrückkehr des Gastarbeitermodells“ (Perchinig/Valchars 2019, 414) interpretiert.

⁷ <https://gemeinnuetzig.at/2019/04/civil-society-index-update-2019-ist-der-politische-klimawandel-noch-zu-stoppen-2/> (10.12. 2021).

Hinsichtlich Flucht und Asyl verlief die Situation ähnlich. Die ersten Fluchtwanderungen nach Österreich waren Fluchtwanderungen durch Österreich. So war Österreich ein Transitland für die Geflüchteten aus Ungarn (1956) und aus der Tschechoslowakischen Republik (1968). In den späten 1980er- und frühen 1990er-Jahren verschiebt sich die Bedeutung des Begriffs Flüchtling. Der sichere Hafen für politische Dissident*innen verschwindet Ende der 1980er-Jahre zugunsten eines Diskurses, der Flüchtlinge in einen Zusammenhang mit wirtschaftlichen Kosten und grenzüberschreitender Kriminalität stellt. Die Rahmenbedingungen für Zuwanderung änderten sich durch eine geänderte Grenzpolitik. Innenpolitisch kommt es zur negativen Politisierung der sogenannten Ausländer*innenfrage, zur irregulären Migrationsrhetorik und zu einer Reihe von asyl- und grenzpolitischen Entscheidungen. In politischen Debatten und Entscheidungsprozessen steht oft nicht die Gestaltung der Migrationsbedingungen im Vordergrund, sondern die Abwehr von Migrant*innen (Bauböck/Perchinig 2006).

Im Sog der hohen Asylantragszahlen von 2014 und 2015 sind die asylpolitischen Maßnahmen durch Restriktion und Verhinderung charakterisiert. Die österreichische Politik setzt sich dafür ein, Fluchtmigration zu erschweren und Asylanträge zukünftig an den Außengrenzen abzuwickeln. Im Jahre 2016 wurde ein Gesetz erlassen, das auf dem Verordnungsweg die Möglichkeit einer Obergrenze von Asylantragszahlen vorsieht. Mit anderen Worten: Auch bei Asyl sollte ein Quotierungsmodus etabliert werden. Die Verordnung zu einer Obergrenze von maximal zulässigen Asylanträgen (37.500 Anträge pro Jahr), die Jurist*innen als internationalen und europäischen Bestimmungen zuwiderlaufend einschätzen (Hilpold 2017), kam bislang deshalb nicht zur Anwendung, weil die Antragszahlen stets unter dieser Obergrenze lagen.

Seit 2015 ist die Rückführung beziehungsweise Abschiebung von Personen mit negativer Entscheidung über einen Asylantrag ein dominantes (diskursives) Thema. Sowohl die EU als auch Österreich haben die Erhöhung der Effizienz bei Abschiebungen zu einer Priorität gemacht. Dies mag auch damit zusammenhängen, dass Geflüchtete Befragungsdaten zufolge zu eher wenig beliebten Gruppen gehören (Diehl 2021; Hofmann 2019). Dennoch haben einzelne Abschiebungen zu hoher medialer Aufmerksamkeit geführt und zivilgesellschaftlichen Widerstand hervorgerufen (Ruedin et al. 2018).

2.4.2 Staatsbürgerschaft

Die Staatsbürgerschaftspolitik folgt in Österreich dem Grundsatz der Abstammung („*ius sanguinis*“), das heißt die Staatsangehörigkeit wird von den Eltern vererbt oder über Beantragung und Erfüllung von Kriterien erworben. Die Staatsbürgerschaftspolitik gilt als vergleichsweise restriktiv, nicht zuletzt wurden die Bedingungen für den Erwerb eher verschärft als liberalisiert. Da an die Staatsbürgerschaft das Wahlrecht gekoppelt ist, bedeutet dies, dass der Demos, also der mit politischen Rechten ausgestatte

Bevölkerungsanteil, kleiner und der Anteil von Nicht-Wahlberechtigten größer wird, folglich ein massives demokratiepolitisches Problem entsteht (Valchars/Bauböck 2021).

2.4.3 Integration

Zu Beginn der 2000er-Jahre forcierte die ÖVP-FPÖ-Regierung kulturell ausgerichtete Integrationspolitiken. In einer Zeit, als die globalisierte Wirtschaft vor Ort Gewinner*innen und Verlierer*innen erzeugte, als Unternehmen immer internationaler agierten, fokussierte die Politik auf die kulturelle Dimension der Integration. Der politische Umgang mit Teilhabe hingegen blieb höchstens der lokalen Ebene, den Städten und Gemeinden vorbehalten (Mourão-Permoser/Rosenberger 2021).

In Österreich haben die zuwanderungspolitischen Handlungsdefizite zu einer intensiven rechtlichen Gestaltungsaktivität im Feld der Integration und zu restriktiven Entscheidungen gegenüber Islam und Muslimen geführt (Mattes 2018). Integrationspolitik wurde in den letzten Jahren verstärkt als eine Manifestation des religiösen Populismus betrieben. Verbote des Tragens des muslimischen Kopftuches in Kindergarten (2018) und Volksschule (2019) erfolgten in kurzen Zeitabständen, eine Dokumentationsstelle Politischer Islam wurde 2020 eingerichtet.

Insgesamt zielen die integrationspolitischen Maßnahmen zunehmend weniger darauf ab, die Teilhabe an den verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen zu unterstützen, sondern das Verhalten zu kontrollieren und zu sanktionieren. Die ÖVP-FPÖ-Regierungskonstellation hat das Politikfeld Integration schwerpunktmäßig mit Ge- und Verboten und weniger mit Unterstützungs- und Förderungsleistungen ausgestattet (Rosenberger/Gruber 2020).

3. Rahmenbedingungen und geschichtlicher Hintergrund

Migration wird im Parteienwettbewerb als Konflikt politisiert und mit Migration werden Stimmungen und Meinungen mobilisiert. Österreich gehört in Europa zu jenen Ländern, in denen Politisierung von und Mobilisierung mit Migration besonders deutlich ausgeprägt sind. Die Veränderungen im Parteiensystem sind mit Migration eng verbunden (Gruber 2014).

3.1 Mobilisierung und Politisierung

Im Zuge der Politisierung der sogenannten Ausländer*innenfrage in den 1990er-Jahren gewann die FPÖ an Stimmen, teils auch die GRÜNEN. Als Meilenstein der Mobili-

sierung gilt das von der FPÖ eingeleitete „*Österreich* zuerst“-Volksbegehren im Jahre 1992. Die zivilgesellschaftliche Großdemonstration Lichtermeer (1993) setzte der Ab- und Ausgrenzung eine Opposition entgegen. Dennoch ist die Migrations- und Integrationsdebatte seither vom rechtspopulistischen Wir-versus-Andere-Schema durchzogen.

Nach 2011 wird das Migrations- und das Integrationsthema eine beeinflussende Größe in der Karriere des späteren Bundeskanzlers Kurz (Integrationsstaatssekretär 2011 bis 2013, Minister für Integration 2013 bis 2017) und der ÖVP-Erfolge bei den Nationalratswahlen 2017 und 2019. Im Wahlkampf 2017 verdrängten Migrations- und Integrationsfragen alle anderen Themen (Plasser/Sommer 2018). Referenzen auf das Jahr 2015 werden seither von der ÖVP und der FPÖ genutzt, vor der Bedrohung der nationalen Identität zu warnen, Migration und Fluchtzuwanderung über Aufnahmeprogramme aus Überlastung⁸ und aus Sicherheitsgründen abzulehnen und die temporäre Aufhebung der Schengenbestimmungen zu begründen (Hadj-Abdou/Ruedin 2022).

Für Österreich gilt der Befund vergleichender Langzeitstudien, wonach Migration von niedrig ausgebildeten Menschen aus nicht-westlichen Ländern die Zustimmung zu rechten/rechtsextremen Parteien und Kandidat*innen unterstützen (Edo et al. 2019). Insbesondere seit 2017 profitieren die Mitte-rechtspopulistischen Parteien ÖVP und FPÖ von der Mobilisierung und negativen Politisierung mit Migration, Mitte-links-Parteien versuchen zunehmend, die Thematik zu meiden.

3.2 Symbolpolitik

Die Migrationsforschung weist auf die Diskrepanz zwischen restriktiven Forderungen und Diskursen einerseits und politischen Maßnahmen, die sich an internationalen, europäischen und nationalen, menschenrechtlich begründeten Regelwerken zu orientieren haben, andererseits hin (Boswell/Geddes 2011). Denn tatsächlich ist, wie oben gezeigt, ein Großteil der Zuwanderung der nationalstaatlichen Politikgestaltung entzogen. Diese Situation der beschränkten Kompetenzen bei der Gestaltung der Zuwanderung kann, insbesondere bei gleichzeitig fortgesetzter hoher Politisierung und Mobilisierung durch rechtspopulistische Parteien, zu policy-Verlagerungen führen. Ein Beispiel sind verstärkte Aktivitäten im Bereich der Integration (Lutz 2019), eine andere Strategie ist die Hinwendung zu Symbolpolitik.

Der Begriff Symbolpolitik im Kontext von Migration und Integration bringt zum Ausdruck, dass politische Akteur*innen, insbesondere rechtspopulistische, Härte gegenüber Migrant*innen demonstrieren wollen, um ihrer zuwanderungs skeptischen

8 <https://sosmitmensch.at/oesterreich-soll-humanitaere-aufnahme-wiederbeleben> (16.12.2021).

Wählerschaft zu entsprechen. Symbolpolitik verweist darauf, dass im tagespolitischen Geschäft kommunikative Ankündigungen und Maßnahmen mit kaum substanziellen Entscheidungen gesetzt werden, die in erster Linie Emotionen und migrationsspezifische Interessen der Aufnahmegesellschaft bedienen würden (Slaven/Boswell 2018). So fassen Perchinig/Valchars (2019, 414) die Migrations- und Integrationspolitik Anfang der 2000er-Jahre als Symbolpolitik zusammen und nennen das Instrument der Integrationsvereinbarung, das in der Praxis keine Rolle spielte, als Beispiel dafür (Mourão Permoser 2012).

Symbolpolitik bleibt aber nicht bei Artefakten, sie führt auch zu ernsthaften Konsequenzen. Die Trennlinie zwischen Symbolpolitik und Effektivität ist oft dünn. So dürfen die wiederholten Novellierungen der aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen in Österreich als symbolpolitische Aktivität interpretiert werden, gleichzeitig haben sie aber sowohl für die Betroffenen als auch für die Administration, die die Bestimmungen anzuwenden hat, reale Konsequenzen.

Seit 2018 zeigt sich, dass eine Reihe von, vormals als rechtspopulistisch bezeichneten, Forderungen tatsächlich realisiert wurden – wie die Verweigerung der humanitären Aufnahme von Geflüchteten aus Griechenland, die Asyl-Obergrenze und die Einrichtung einer Bundesagentur für Betreuungs- und Unterstützungsleistungen. Symbolpolitischen Charakter haben auch die unter Protesten durchgeführten Abschiebungen von Familien und Kindern, gleichzeitig bedeuten sie handfeste Effekte für die betreffenden Personen. Allerdings gilt, dass die bisherigen migrationsskeptischen ÖVP-FPÖ-Regierungen nie das Ende der jeweiligen Legislaturperiode erreichten und deshalb manche Verschärfungen, die in Regierungsprogramme Eingang gefunden hatten, nicht umgesetzt wurden (z.B. Reduktion der vorzeitigen Staatsbürgerschaftsverleihung in der Bundesregierung Schüssel I; Staatsbürgerschaftsverleihung für Alt-Österreicher*innen in Südtirol in der Bundesregierung Kurz I).

4. Einordnung des österreichischen Falls

Ländervergleichende Studien zu nationalen Migrationsregimen und deren Maßnahmen sowohl zur Aufnahme als auch zur Teilhabe untersuchen und bewerten diese auf einer Skala von Offenheit bis Geschlossenheit des Migrationsregimes beziehungsweise auf einer Skala von liberalen bis restriktiven oder inkludierenden bis exkludierenden Maßnahmen. In diesem Forschungsdesign zeigt die DEMIG POLICY Database über 45 Länder, dass die migrationspolitischen Maßnahmen der letzten Jahrzehnte eine abnehmend restriktive Tendenz aufweisen.⁹ Dieser Befund trifft auf Österreich nur be-

9 <https://www.migrationinstitute.org/data/demig-data/demig-policy-1> (10.12.2021).

dingt zu – eine Öffnung findet zwar hinsichtlich der Niederlassung von EU-Angehörigen statt, für die meisten Drittstaatsangehörigen (mit Ausnahme der Pflegekräfte) wird die Zuwanderung aber erschwert.

Der seit dem Jahre 2004 erstellte Migrant Integration Policy Index (MIPEX) konzentriert sich auf Integrationsdimensionen von Zugewanderten. MIPEX vergleicht in mehreren Wellen (2004, 2007, 2010 und 2014) nationale integrationspolitische Rahmenbedingungen und Regelwerke hinsichtlich der rechtlichen und politischen Teilhabechancen für Migrant*innen (Huddleston 2015). Im Zeitverlauf zeigt MIPEX eine Zunahme integrationspolitischer Maßnahmen. In einigen Teilbereichen wurde die Gestaltung als Ergebnis der Umsetzung von EU-Richtlinien inklusiver (z.B. Arbeitsmarktzugang und Antidiskriminierung). In anderen Teilbereichen, wie den Bedingungen des Staatsbürgerschaftserwerbs, fand wenig Veränderung statt. In der bislang letzten Erhebungsrunde (2014) schloss Österreich in der Gesamtbewertung erstmals zum Durchschnitt der EU-28 auf. Die inklusiv bewerteten Länder liegen in Übersee (USA, Kanada, Neuseeland) sowie in Nord- und Westeuropa (Schweden, Finnland, Belgien). Der Aufholprozess ist auf die Aufnahme der Integrationsdimension Gesundheit in den Index zurückzuführen, denn Österreich weist hier inklusivere Regelungen als der EU-Durchschnitt auf (Biffel/Faustmann 2013).

Bei vergleichenden Befunden ist zu beachten, dass in den meisten Ländern in den letzten Jahrzehnten die Migrations- und Aufenthaltspolitik komplexer, differenzierter und fragmentierter geworden ist. Insbesondere variieren die Rechte und Möglichkeiten für Neuzugewanderte beträchtlich zwischen den unterschiedlichen Zuwanderungs- und Aufenthaltstiteln. Die verfügbaren vergleichenden Datensätze über eine große Zahl von Ländern geben aber meist keine separaten Informationen zu den einzelnen Kategorien, sodass diesen Vergleichen oft nur eine limitierte Aussagekraft zukommt (Czaika et al. 2021).

5. Herausforderungen für die Zukunft

Es gibt keine Hinweise darauf, dass Länder wie Österreich wirtschaftlich gesehen zukünftig nicht auf Migration angewiesen sein werden. Genauso wenig gibt es Hinweise darauf, dass die treibenden Faktoren der Migration – Klimawandel, Krieg und Armut – an Bedeutung verlieren werden. Migrationspolitik wird weiterhin sowohl auf der europäischen als auch auf der nationalen Ebene ein relevantes Politikfeld bleiben und mit einer Reihe von policy-Herausforderungen und politischen Konflikten konfrontiert sein.

Eine der großen Herausforderungen ist der Umgang mit Migration in einem politischen Umfeld, in dem die nationalstaatliche Souveränität verstärkt beansprucht wird

und einzelne Parteien die Schließungen gegenüber Migrant*innen fordern (Hollifield et al. 2008). Wie werden liberale Regierungen die Spannungen zwischen rechtsnationalistischen Einstellungen und Parteien einerseits und humanitären Werten auf der Grundlage von internationalen Verpflichtungen andererseits austarieren? Wie kann es gelingen, universelle Menschenrechte zu wahren, wenn die Re-Nationalisierung voranschreitet und rechtsnationalistische Parteien und Regierungskoalitionen das politische Feld dominieren?

Eine mit dieser politischen Konfiguration verknüpfte Herausforderung ist die Schaffung von legalen Zuwanderungswegen. Nationale wie europäische migrationspolitische Akteur*innen haben sich dem Kampf gegen die irreguläre Migration verschrieben. Dieser Diskurs ist in Österreich seit den Grenzöffnungen 1989 nach Osteuropa präsent. Die Abwehr von irregulärer Migration wird auch auf der EU-Ebene geführt und mit Maßnahmen einer effizienten Rückkehrpolitik verbunden. Faktisch kann es aber nicht nur um eine effiziente Rückkehrpolitik gehen, vielmehr müssen unter dem Gesichtspunkt der Schutzgewährung für Verfolgte, der Solidarität zwischen Staaten ebenso wie der Hilfe für Menschen in Regionen mit schlechten wirtschaftlichen Lebensbedingungen auch legale Zuwanderungswege geschaffen werden.

Schließlich stellt die ungleiche Verteilung der politischen Rechte in Migrationsgesellschaften eine beträchtliche demokratiepolitische Schieflage dar. Der Ausschluss von der politischen Beteiligung einer zunehmenden Zahl von Menschen, die dauerhaft in einer Stadt oder in einem Land leben, führt zu einem größer werdenden Demokratiedefizit (Valchars/Bauböck 2021). Die numerische Kluft zwischen Wohnbevölkerung mit und ohne politischen Rechten, insbesondere Wahlrechten, gewinnt insbesondere in Städten an Dramatik. Dieses Demokratiedefizit braucht Gegensteuerung, ansonsten werden Grundwerte, aber auch die soziale Kohäsion in Frage gestellt.

Literatur

- Akkerman, Tjitske (2012). Comparing Radical Right Parties in Government: Immigration and Integration Policies in Nine Countries (1996–2010), *West European Politics* 35(3), 511–529.
- Ataç Ilker/Reinprecht, Christoph (2015). Europäisierung der Migrationspolitik: Mobilität nach innen, Abschottung nach außen, in: Beigewum (Hrsg.): *Politische Ökonomie Österreichs. Kontinuitäten und Veränderungen seit dem EU-Beitritt*, Wien, S. 275–292.
- Badell, Diego (2021). The EU, migration and contestation: the UN Global Compact for migration, from consensus to dissensus, *Global Affairs* 6(4–5), 347–362.
- Bauböck, Rainer/Perchinig, Bernhard (2006). Migrations- und Integrationspolitik, in: Herbert Dachs et al. (Hrsg.): *Politik in Österreich: Das Handbuch*, Wien, S. 726–742.

- Bendel, Petra/Ripoll Servent, Adriana (2018). Asylum and Refugee Protection: EU Policies in Crisis, in: Ariadna Ripoll/Florian Trauner (Hrsg.): Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research, London, S. 59–69.
- Biffl, Gudrun/Faustmann, Anna (2013). Österreichische Integrationspolitik im EU-Vergleich. Zur Aussagekraft von MIPEX, Department Migration und Globalisierung, Krems.
- Boswell, Christina/Geddes, Andrew (2011). Migration and Mobility in the European Union, Basingstoke.
- Castles, Stephen/Haas, Hein de/Miller, Mark J. (2014). The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World, 5. Auflage, Basingstoke.
- Czaika, Mathias/Bohnet, Heidrun/Zardo, Federica (2021). The Evolution of the European Migration Policy-Mix, QuantMig Project Deliverable D5.5.
- Diehl, Claudia (2021). Mythen der Zuwanderung im Faktencheck, Süddeutsche Zeitung, <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/zuwanderung-deutschland-arbeitsmarkt-1.5450227?reduced=true> (11.12.2021).
- Edo, Anthony/Giesing, Yvonne/Öztunc, Jonathan/Poutvaara, Panu (2019). Immigration and electoral support for the far-left and the far-right, *European Economic Review* 115, 99–143.
- Fassmann, Heinz/Münz, Rainer (1995). Einwanderungsland Österreich, Wien.
- Fritsche, Peter K. (2016). Menschenrechte, 3. Auflage, Stuttgart.
- Gruber, Oliver/Rosenberger, Sieglinde (2022). Between opportunities and constraints. Right wing populists as designers of migrant integration policy, *Policy Studies*, doi:10.1080/01442872.2021.2019212.
- Gruber, Oliver (2014). Campaigning in Radical Right Heartland. The electoral politicization of immigration and ethnic relations in Austrian general elections. 1971–2013, Münster.
- Gruber, Oliver (2016). Institutionalising a cross-sectional policy area? Ministerial competences for migrant integration in EU member states, *Journal of Ethnic and Migration Studies* 43(11), 1923–1942.
- Hadj Abdou, Leila/Ruedin, Didier (2022). The Austrian People's Party. An anti-immigrant right party?, *Journal of Ethnic and Migration Studies* 48(2), 385–404.
- Hampshire, James (2013). The politics of Immigration. Contradictions of the Liberal State, Cambridge.
- Heinisch, Reinhard/Werner, Annika/Habersack, Fabian (2020). Reclaiming national sovereignty. The case of the conservatives and the far right in Austria, *European Politics and Society* 21(2), 163–181.
- Hollifield, James F./Hunt, Valerie F./Tichenor, Daniel, J. (2008). Liberal Paradox. Immigrants, Markets and Rights in the United States, *SMU Law Review* 61(1), 67–91.
- Humer, Lukas/Spiegelfeld, Alexander (2020). Saisoniers aus Drittstaaten in Österreich, Wien.

- Hunger, Uwe/Rother, Stefan (2021). Internationale Migrationspolitik, München.
- Hilpold, Peter (2017). Unilateralism in Refugee Law – Austria's Quota Approach Under Scrutiny, *Human Rights Review* 18, 305–319.
- Hofmann, Julia (2019). Einstellungen und Vorurteile in Bezug auf Migration sowie Migrantinnen und Migranten in Österreich, in: Wolfgang Aschauer et al. (Hrsg.): *Die Lebenssituation von Migrantinnen und Migranten in Österreich. Ergebnisse einer Umfrage unter Zugewanderten*, Wiesbaden, S. 271–293.
- Huddleston, Thomas/Bilgili, Özge/Joki, Anne-Linde/Vankova, Zvezda (2015). *Migrant Integration Policy Index 2015*, Barcelona/Brüssel.
- Jandl, Michael (2008). Report from Austria, in: Jeroen Doomernik/Michael Jandl (Hrsg.): *Modes of Migration Regulation and Control in Europe*, Amsterdam, S. 27–44.
- Knill, Christoph/Tosun, Jale (2015). *Einführung in die Policy-Analyse*, Toronto.
- Kraler, Albert (2012). The Case of Austria, in: Giovana Zincone et al. (Hrsg.): *Migration Policymaking in Europe. The Dynamics of Actors and Contexts in Past and Present*, Amsterdam, S. 21–60.
- Langthaler, Herbert /Trauner, Helene (2009). Das österreichische Asylregime unter besonderer Berücksichtigung der Rolle zivilgesellschaftlicher Organisationen, *SWS-Rundschau* 49(4), 446–467.
- Mau, Steffen (2021). *Sortiermaschinen. Die Neuerfindung der Grenze im 21. Jahrhundert*, München.
- Mattes, Astrid (2018). How religion came into play: ‚Muslim‘ as a category of practice in immigrant integration debates, *Religion, State & Society* 46(3), 186–205.
- Mokre, Monika (2015). *Solidarität als Übersetzung*, Wien/Linz.
- Mourão Permoser, Julia/Rosenberger, Sieglinde (2012). Integration Policy in Austria, in: James Frideres/John Biles (Hrsg.): *International Perspectives. Integration and Inclusion*, Montreal, S. 39–58.
- Mourão Permoser, Julia (2012). Civic Integration as Symbolic Politics: Insights from Austria, *European Journal of Migration and Law* 14, 173–198.
- Perchinig, Bernhard/Valchars, Gerd (2019). Einwanderungs- und Integrationspolitik, in: Emmerich Tálos (Hrsg.): *Die Schwarz-Blaue Wende in Österreich. Eine Bilanz*, Wien, S. 413–442.
- Plasser, Fritz/Sommer, Franz (2018). *Wahlen im Schatten der Flüchtlingskrise. Parteien, Wähler und Koalitionen im Umbruch*, Wien.
- Rechnungshof (2010). *Assistenzeinsatz des Bundesheeres im Grenzgebiet. Wirkungsbereich der Bundesministerien für Inneres, Landesverteidigung und Sport*, Journal April, https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/Assistenzeinsatz_des_Bundesheeres_im_Grenzgebiet (11.12.2021).
- Rosenberger, Sieglinde/Gruber, Oliver (2020). *Integration erwünscht? Österreichs Integrationspolitik zwischen Fördern, Fordern und Verhindern*, Wien.

- Rosenberger, Sieglinde (2022). Menschenrechte. Zwischen Innen- und Außenpolitik, in: Martin Senn et al. (Hrsg.): Handbuch zur Außenpolitik Österreichs, Wiesbaden.
- Ruedin, Didier/Rosenberger, Sieglinde/Merhaut, Nina (2018). Tracing anti-deportation protests: a longitudinal comparison of Austria, Germany and Switzerland, in: Sieglinde Rosenberger et al. (Hrsg.): Protest Movements in Asylum and Deportation, Cham, S. 89–115.
- Schammann, Hannes (2018). Migrationspolitik, in: Beate Blank et al. (Hrsg.): Soziale Arbeit in der Migrationsgesellschaft, Wiesbaden, S. 67–85.
- Schammann, Hannes/Gluns, Danielle (2021). Migrationspolitik, Baden-Baden.
- Scholten, Peter (2020). Mainstreaming versus Alienation. Conceptualising the Role of Complexity in Migration and Diversity Policymaking, *Journal of Ethnic and Migration Studies* 46(1), 108–126.
- Simsa, Ruth (2016). Beiträge der Zivilgesellschaft zur Bewältigung der Flüchtlingskrise in Österreich – Herausforderungen und gesellschaftliche Rahmenbedingungen, *SWS-Rundschau* 56(3), 242–261.
- Statistisches Jahrbuch Migration & Integration (2021). Statistik Austria.
- Thym, Daniel (2019). Sollbruchstellen des deutschen, europäischen und internationalen Flüchtlingsrechts, Berlin/Boston.
- Trauner, Florian (2016). Asylum Policy: The EU's „Crises“ and the Looming Policy Regime Failure, *Journal of European Integration* 38(3), 311–325.
- Trauner, Florian/Ripoll Servent, Adriana (2015). The analytical framework: EU institutions, policy change and the Area of Freedom, Security and Justice, in: Florian Trauner et al. (Hrsg.): Policy Change in the Area of Freedom, Security and Justice, London/New York, S. 11–32.
- Valchars, Gerd/Bauböck, Rainer (2021). Migration und Staatsbürgerschaft, Wien.
- Wodak, Ruth (2018). Vom Rand in die Mitte – Schamlose Normalisierung, *Politische Vierteljahresschrift* 59(2), 323–335.

Tipps

Die **Forschungsgruppe INEX** am Institut für Politikwissenschaft/Universität Wien untersucht Migrations- und Integrationspolitik im österreichischen/europäischen Kontext. Empirische Forschungsprojekte haben die Politikfelder Migration und Asyl, Partizipation und Proteste im Feld der Asylpolitik sowie den Konnex von Asyl- und Sozialpolitik untersucht. Forschungen finden weiters zu Fragen der Grenzpolitik, Gewalt gegen Geflüchtete und zu Anti-Diskriminierung statt. Mehr dazu siehe: <https://inex.univie.ac.at> (26.06.2022).

Die **Kommission für Migrations- und Integrationsforschung** (KMI) der Österreichischen Akademie der Wissenschaften unterstützt die Migrationsforschung als querschnittsorientierte Disziplin. Sie organisiert Jahrestagungen, gibt dazu Sammelbände heraus und betreibt u.a. eine Mailingliste, über die die relevanten Informationen (Projekte, Tagungen etc.) zur Migrationsforschung verbreitet werden. Mehr dazu siehe: <https://www.oeaw.ac.at/kmi/home> (26.06.2022).

Die Genfer Flüchtlingskonvention (Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951) definiert den Begriff ‚Flüchtling‘ und formuliert soziale und aufenthaltsrechtliche Mindeststandards. Kernstück des Abkommens ist das Gebot des „non-Refoulement“ (nicht-Zurückweisung): individueller Schutzanspruch vor Abschiebung in einen Staat, in dem der Person Verfolgung droht. Zum Text der Genfer Flüchtlingskonvention siehe: https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/03/GFK_Pocket_2015_RZ_final_ansicht.pdf (26.06.2022).

Zu den zentralen Rechtsdokumenten der Migrationspolitik zählt die **Europäische Menschenrechtskonvention** (EMRK) des Europarats. In der Asylpolitik spielt der Artikel 8 eine wichtige Rolle insofern als dieser bei negativen Asylentscheidungen häufig gegen die Durchführung einer zwangsweisen Außerlandesbringung (Abschiebung) ins Treffen geführt wird. Artikel 8 – Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (1) Jedermann hat Anspruch auf Achtung des eigenen Privat- und Familienlebens, der Wohnung und des Briefverkehrs.

Übungsfragen

- Geben Sie eine Definition des Begriffes der Migrationspolitik! Welche drei Dimensionen können hierbei beleuchtet werden und was beinhalten diese jeweils?
- Welche zwei Aspekte liegen bei Migrationspolitik gleichzeitig vor, das heißt sind anhand von politischen Maßnahmen angeregt und umgesetzt?
- Welches Ministerium erfüllt in Österreich den Großteil der Tätigkeiten hinsichtlich der politischen Handhabung von Migration und welche Aufgaben umfasst dies?
- Welche drei Dokumente sind für die Regelung der internationalen fluchtbezogenen Migrationspolitik von Relevanz und welche Arten von Migration umfasst der Europäische Migrationsraum?
- Welches EU-Recht spielt eine besonders relevante Rolle im Zuge von Migrationsprozessen und weshalb?
- Führen Sie die politische Kompetenzverteilung zwischen Nationalstaaten und der EU-Ebene im Hinblick auf Migration aus! Welche Spielräume haben die EU-Mitgliedsstaaten auf nationaler Ebene?

- Erläutern Sie die Art und Weise, wie das Konzept der Staatsbürgerschaft in Österreich geregelt ist und welche wahlbezogenen Auswirkungen dies hat!
- Beschreiben Sie die Bedeutung des Begriffes der Symbolpolitik im Kontext von Migration und Integration! Welche gesamtgesellschaftlichen Konsequenzen kann diese erzeugen?
- Wozu dient der sogenannte „Migrant Integration Policy Index“ (MIPEX) und wie erfolgt dessen Ermittlung? Welcher Trend zeigte sich hierbei über die vergangenen Jahre?
- Geben Sie einen Ausblick hinsichtlich der künftigen Entwicklung von Migration, unter anderem in Österreich! Welche Faktoren zeigen sich hierbei als besondere Treibkräfte?

Autor*innen des Lehrbuchs

Peter Bußjäger lehrt am Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre an der Universität Innsbruck, ist Direktor des Instituts für Föderalismus in Innsbruck und Mitglied des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein. Er forscht zu Föderalismus im europäischen Mehrebenensystem, nationaler Kompetenzverteilung, Grundfragen der Staatsorganisation sowie Verfassungsrecht im internationalen Kontext und ist Autor zahlreicher Monografien sowie wissenschaftlicher Beiträge.

Martin Dolezal ist Senior Scientist am Fachbereich Politikwissenschaft der Universität Salzburg, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Öffentliches Recht und Politikwissenschaft der Karl-Franzens-Universität Graz sowie Fellow am Institut für Höhere Studien in Wien. Er forscht vor allem zu un-/konventionellen Formen der politischen Partizipation sowie zu Parteienwettbewerb und hat im *European Journal of Political Research*, in *West European Politics* und bei Oxford University Press publiziert.

Mathias Eller ist Institutsassistent am Institut für Föderalismus. Er beschäftigt sich mit dem Thema Föderalismus in all seinen Facetten, wobei primär die Auseinandersetzung mit kompetenzrechtlichen und staatsorganisatorischen Fragestellungen sowie mit dem österreichischen Gemeinderecht im Vordergrund der wissenschaftlichen Forschung steht. Im Rahmen seiner Tätigkeit ist er regelmäßig mit der Organisation föderalistisch einschlägiger Veranstaltungen im Inland betraut.

Laurenz Ennser-Jedenastik ist Assistenzprofessor für Sozialpolitikforschung am Institut für Staatswissenschaft der Universität Wien. Er forscht und lehrt zu Wohlfahrtsstaaten, politischen Parteien, politischen Eliten und ist Empfänger eines Starting Grants des Europäischen Forschungsrates (ERC). Seine Arbeiten sind unter anderem in den Zeitschriften *American Journal of Political Science*, *European Journal of Political Research* und *Comparative Political Studies* erschienen.

Franz Fallend ist als Senior Scientist am Fachbereich Politikwissenschaft der Universität Salzburg tätig. Seine Forschungsschwerpunkte umfassen vor allem die Themen österreichische Politik, Demokratie, Populismus sowie Föderalismus. Seine Arbeiten sind unter anderem in den Zeitschriften *West European Politics*, *European Journal of Political Research* und *Democratization* veröffentlicht worden.

Peter Filzmaier ist Professor für Demokratiestudien und Politikforschung an der Universität für Weiterbildung Krems und für Politische Kommunikation an der Karl-Fran-

zens-Universität Graz sowie geschäftsführender Gesellschafter des Instituts für Strategieanalysen (ISA) in Wien. Er befasst sich vor allem mit Politik- und Wahlanalysen, Politische Bildung, Partizipationsforschung, Politik und Medien, „public goods“ und öffentlicher Kommunikation sowie dem Vergleich politischer Systeme.

Ludger Helms ist Professor für Politikwissenschaft an der Universität Innsbruck. Zahlreiche Gastaffiliationen, u.a. an den Universitäten Harvard, Berkeley und der London School of Economics. Rund 100 Beiträge in wissenschaftlichen Fachzeitschriften zu Themen der Vergleichenden Politischen Systemforschung; 15 Buchpublikationen, zuletzt: *The Oxford Handbook of Political Executives* (Co-editor, Oxford University Press, 2020).

Lena Maria Huber arbeitet als Universitätsassistentin am Institut für Staatswissenschaft der Universität Wien. Sie ist Teil des Projektteams der Österreichischen Nationalen Wahlstudie (AUTNES) und forscht insbesondere zu politischer Kommunikation und Parteienwettbewerb. Ihre Arbeiten sind bereits in Fachzeitschriften, wie dem *European Journal of Political Research*, *Political Communication*, *Electoral Studies* und *Party Politics*, erschienen.

Michael Imre ist Doktorand an der Graduate School of Economic and Social Sciences der Universität Mannheim sowie akademischer Mitarbeiter an der Universität Mannheim und der Universität Heidelberg. Er forscht vor allem zu den Themen Regierungen beziehungsweise Koalitionsregierungen, Parteien sowie Parteienwettbewerb. Seine Forschung wurde bereits im *British Journal of Political Science* veröffentlicht.

Daniela Ingruber arbeitet als Demokratie- und Kriegsforscherin am Research Lab Democracy and Society in Transition der Universität für Weiterbildung Krems. Forschungsschwerpunkte sind Demokratieverständnis, Politische Bildung, Dystopie und Medien. Sie lehrt an verschiedenen Universitäten u. a. Konflikttransformation sowie ethischen Journalismus. Zudem bereitet sie NGO-Mitarbeiter*innen auf die Arbeit in Konfliktregionen vor und ist für Filmfestivals und Filmproduktionen tätig.

Marcelo Jenny ist Professor am Institut für Politikwissenschaft an der Universität Innsbruck, war Postdoc Researcher am Institut für Staatswissenschaft der Universität Wien und Mitarbeiter der Nationalen Wahlstudie. In seiner Forschung arbeitet er vor allem zu politischen Parteien inklusive Wettbewerb und Wahlkampf, Wahlverhalten sowie Parlamentarismus. Dabei hat er bereits in Zeitschriften wie *Electoral Studies* und in der Österreichischen Zeitschrift für Politikwissenschaft publiziert.

Svenja Krauss ist Postdoc an der Universität Wien. Sie forscht insbesondere zu Koalitionsregierungen im europäischen Vergleich, politischen Parteien, dem politischen Wettbewerb in Mehrebenensystemen sowie zu politischer Repräsentation. Ihre Arbeiten wurden unter anderem in den Fachzeitschriften *West European Politics*, dem *Journal of European Public Policy* sowie *Parliamentary Affairs* veröffentlicht.

Sylvia Kritzinger ist Professorin für Methoden der Sozialwissenschaft am Institut für Staatswissenschaft der Universität Wien. Sie ist eine der Projektleiter*innen der Austrian National Election Studies, der Europäischen Wertestudie und des Austrian Corona Panel Projects. Sie forscht zu politischem Verhalten, Wahlen, Repräsentation sowie quantitativen Methoden und hat unter anderem in *Comparative Political Studies*, *British Journal of Political Studies* und *West European Politics* publiziert.

Sarah Meyer ist Senior-Postdoc an der Universität für Weiterbildung Krems, wo sie das internationale Forschungsprojekt REGIOPARL zur Rolle regionaler Parlamente in der EU leitet. Ihre Lehrtätigkeit ebenso wie ihre Forschungstätigkeit fokussiert auf das europäische Mehrebenensystem und seine institutionelle Weiterentwicklung, die Rolle regionaler Parlamente in der Europäischen Union sowie die EU-Positionen der österreichischen politischen Parteien.

Thomas M. Meyer ist Professor am Institut für Staatswissenschaft der Universität Wien. In seiner Forschung ebenso wie in seiner Lehre beschäftigt er sich vor allem mit Themen der politischen Institutionen wie Regierungen, Ministerien und Parlamenten, sowie mit deren Zusammenspiel mit gesellschaftlichen Aspekten und Akteur*innen, das heißt vor allem Bürger*innen, Medien und Parteien.

Sarah Louise Nash ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität für Weiterbildung Krems. Sie arbeitet zur Klimapolitik, das heißt zu internationalen Klimaverhandlungen, (sub)nationalen Klimaschutzgesetzen und Verbindungen zur Migrationspolitik. Sie hat in *Global Policy*, *Environmental Politics* und *Climate Policy* publiziert. Ihr erstes Buch *Negotiating Migration in the Context of Climate Change* wurde mit dem Anerkennungspreis des Landes Niederösterreichs dotiert.

Patricia Oberluggauer ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität für Weiterbildung Krems. Ihre Forschungsschwerpunkte sind vor allem soziale Klassen, Einstellungen zu Immigration und Wohlfahrtsstaat. Weitere Schwerpunkte sind politische Partizipation und Wahlverhalten. Nebst ihrer wissenschaftlichen Tätigkeit unterrichtete sie an den Universitäten Wien und Krems.

Julia Partheymüller arbeitet als Senior Scientist am Institut für Staatswissenschaft der Universität Wien und ist Team-Mitglied der Austrian National Election Study sowie des Austrian Corona Panel Projects. Sie forscht zu Demokratie und öffentlicher Meinung in Europa. Ihre bisherigen Arbeiten sind in Fachzeitschriften wie dem British Journal of Political Science, dem Journal of Common Market Studies, Electoral Studies und dem Journal of Elections, Public Opinion and Parties erschienen.

Flooh Perlot ist Politikwissenschaftler und arbeitet im Bereich der Datenanalyse in Wien. Er studierte an der Universität Innsbruck Politikwissenschaft, Zeitgeschichte und Medienkunde und war danach an den Universitäten Klagenfurt und Krems tätig sowie seit 2008 am Institut für Strategieberatungen in Wien. Seine Schwerpunkte umfassen Wahlforschung, Politik und Medien sowie Datenvisualisierung.

Klaus Poier ist Universitätsprofessor am Institut für Öffentliches Recht und Politikwissenschaft sowie Leiter des Zentrums für österreichisches und europäisches Hochschulrecht sowie Hochschulgovernance an der Karl-Franzens-Universität Graz. Er forscht an der Schnittstelle von Öffentlichem Recht und Politikwissenschaft, mit einem Schwerpunkt auf Fragen der Demokratie(-entwicklung) sowie des Wahlrechts. Er hat bereits an einer Vielzahl von Publikationen als Autor sowie Herausgeber mitgewirkt.

Dimitri Prandner ist Senior Scientist an der Johannes Kepler Universität Linz und forscht vor allem zu Informationsverhalten, gesellschaftlichen Zukunftserwartungen und Teilhabechancen sowie Fragen der quantitativen Methodologie in den Sozialwissenschaften. Seine Arbeiten erschienen unter anderem in den österreichischen Zeitschriften für Soziologie und Politikwissenschaft, Journalism Studies, Higher Education und Survey Methods: Insights from the Field erschienen.

Katrin Praprotnik ist Senior-Postdoc an der Universität Graz und Projektleiterin des Austrian Democracy Labs. Sie ist zudem wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Strategieberatungen. Sie forscht zu den Themen politisches System Österreich, politischer Wettbewerb und Koalitionen sowie Parteien im Mehrebenensystem. Ihre Arbeiten sind unter anderem publiziert in der Österreichischen Zeitschrift für Politikwissenschaft, in Party Politics und dem American Journal of Political Science.

Sieglinde Rosenberger ist Professorin am Institut für Politikwissenschaft der Universität Wien. Sie befasst sich in ihrer Forschung und Lehre vor allem mit den Themen Migrations-, Integrations- und Asylpolitik, politischer Partizipation sowie dem politischen System Österreichs. Ihre Arbeiten wurden bereits in Policy Studies, Parliamentary Affairs, JEMS und Comparative Migrations Studies publiziert.

Kathrin Stainer-Hämmerle ist Professorin für Politikwissenschaft an der Fachhochschule Kärnten in Villach. Sie hatte bereits Lehr- und Forschungstätigkeiten an den Universitäten Innsbruck, Graz, Krems und Klagenfurt, wobei ihre Schwerpunkte vor allem Wahl- und Verfassungsrecht, Parteien, Partizipation und Politische Bildung umfassen. Sie hat an mehreren Publikationen mitgewirkt und war Mitglied des Herausgebergremiums der Österreichischen Zeitschrift für Politikwissenschaft.

Reinhard Steurer ist assoz. Professor an der Universität für Bodenkultur Wien, beschäftigt sich mit der politischen Dimension der Klimakrise und hat bereits mehr als 70 Artikel, Buchkapitel und Bücher verfasst sowie über 100 Präsentationen und Lehrveranstaltungen an vier Universitäten gehalten. Er studierte Politikwissenschaft an der Universität Salzburg, absolvierte Public Policy in Maryland/USA und habilitierte sich an der BOKU Wien in Vergleichender Politikwissenschaft.

Josef Trappel ist Professor für Kommunikationspolitik und Medienökonomie und leitet den Fachbereich Kommunikationswissenschaft der Universität Salzburg sowie das Erasmus+ Joint Master Programmes Digital Communication Leadership. Er forscht insbesondere zu nationaler und internationaler Medienpolitik, Digitalisierung, Medienökonomie und Kommunikationstechnologien. Seine Buchpublikationen sind unter anderem bei Routledge, Intellect, Nordicom, Springer VS und UVK erschienen.

Philipp Umek ist Politikwissenschaftler an der Universität Innsbruck und forscht zu Gemeinderats- und Bürgermeister*innenwahlen in Österreich, mit besonderem Fokus auf Fragen zu Wahlbeteiligung, Repräsentation sowie zu Europäischer Politik. Er leitet ein Projekt zum Aufbau einer einheitlichen Datenbank für lokale Wahlen, ist Mitglied des Innsbruck Center for European Research und des interdisziplinären Forschungsschwerpunkts Economy, Politics & Society und lehrte Statistische Datenanalyse an der Universität Innsbruck.

Hedwig Unger lehrt am Institut für Öffentliches Recht und Politikwissenschaft der Karl-Franzens-Universität Graz und ist Scientist am Zentrum für österreichisches und europäisches Hochschulrecht sowie Hochschulgovernance ebendort. Ihre Forschungsschwerpunkte umfassen unter anderem die Bereiche Verfassungsrecht, Hochschul- und Wissenschaftsrecht im europäischen Kontext, Fragen an der Schnittstelle von Recht und Politik, Populismus und Hochschulgovernance.

Markus Wagner ist Universitätsprofessor am Institut für Staatswissenschaft der Universität Wien. Er forscht zu Wahlverhalten und Parteienwettbewerb in Österreich und Europa und wirkt an der österreichischen Wahlstudie (Austrian National Election Study, AUTNES) mit. Seine umfassende Forschung zu Wähler*innen und Parteien ist bereits in verschiedenen internationalen Fachzeitschriften erschienen.

