

**Herbert Obinger**

**Vetospiele und Staatstätigkeit in Österreich.  
Sozial- und wirtschaftspolitische Reformchan-  
cen für die neue Mitte-Rechts-Regierung**

Zes-Arbeitspapier Nr. 5/01

Zentrum für Sozialpolitik  
Universität Bremen  
Parkallee 39  
28209 Bremen

Für wertvolle Anregungen geht mein Dank an Emmerich Tálos und Bernhard Kittel (Universität Wien), Manfred G. Schmidt, Edith Gindulis, Gisela Hegemann-Mahltig, Sven Jochem, Heinz Rothgang, Uwe Wagschal (ZeS-Bremen) und Reimut Zohlnhöfer (Universität Heidelberg).

Herausgeber:  
Zentrum für Sozialpolitik  
Universität Bremen  
- Barkhof -, Parkallee 39  
28209 Bremen  
Tel.: 0421/218-4362  
Fax: 0421/218-7540  
e-mail: [srose@zes.uni-bremen.de](mailto:srose@zes.uni-bremen.de)  
<http://www.barkhof.uni-bremen.de/zes>  
ZeS-Arbeitspapiere  
ISSN 1436-7203

---

## Inhalt

Zusammenfassung.....	4
Einleitung.....	5
1. Der Neue Institutionalismus und die Theorie der Vetospieler .....	6
2. Formelle Vetospieler im politischen System Österreichs.....	9
2.1 Verfassungsgerichtsbarkeit.....	9
2.2 Föderalismus und Bikameralismus.....	13
2.3 Bundespräsident.....	17
2.4 Direkte Demokratie .....	20
2.5 Die EU als kooperativer Vetospieler .....	23
3. Informelle Vetospieler .....	24
3.1 Parteipolitische Vetospieler.....	24
3.2 Die Sozialpartnerschaft als „Nebenregierung“ .....	26
4. Ein Jahr Schwarz-Blau: Eine Zwischenbilanz.....	28
5. Literatur .....	34

## **Zusammenfassung**

Seit Februar 2000 regiert in Österreich eine Mitte-Rechts-Koalition. Erstmals seit 30 Jahren sind damit die Sozialdemokraten nicht mehr in der Bundesregierung vertreten. Die neue Bundesregierung aus ÖVP und FPÖ strebt auf Basis ihres Regierungsprogramms einen neoliberal ausgerichteten politischen Kurswechsel in der Sozial- und Wirtschaftspolitik an. Der Staat soll auf seine Kernfunktionen zurückgeführt, der Wohlfahrtsstaat konsolidiert und umstrukturiert werden. Priorität in der Wirtschaftspolitik genießt die Sanierung der Staatsfinanzen und die Schaffung unternehmensfreundlicher Rahmenbedingungen mittels Deregulierung und Flexibilisierung. Dieser Aufsatz untersucht, wieweit das institutionelle Reformfenster für diesen anvisierten Politikwechsel offen steht. Speziell wird der Einfluss formeller und informeller Vetospieler auf die Sozial- und Wirtschaftspolitik analysiert.

## Einleitung

Die Wiederentdeckung der Institutionen in den Sozialwissenschaften hat in den letzten beiden Jahrzehnten die politikwissenschaftliche Aufmerksamkeit wieder verstärkt auf die Wechselwirkung zwischen politischen Strukturen und Akteuren gelenkt. Insbesondere rückten der Einfluss von formellen Staatsstrukturen auf den politischen Handlungsspielraum der Akteure und die daraus resultierenden Entscheidungslogiken und Politikergebnisse wieder verstärkt in den Mittelpunkt der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung. Die einschlägigen vergleichenden Studien beschäftigten sich jedoch vorwiegend mit den großen europäischen Ländern und klammerten kleinere Länder, darunter auch den österreichischen Fall, von der Untersuchung aus (z.B. Colomer 1996). Andererseits widmen – abgesehen von einer Ausnahme – auch die maßgeblichen Publikationen zum österreichischen politischen System dieser Thematik nur geringe Aufmerksamkeit (Mantl 1992; Dachs 1997). Dieser Aufsatz versucht, einen Beitrag zur Schließung dieser Lücke zu leisten. Es soll untersucht werden, wie stark der Handlungsspielraum des Entscheidungszentrums Bundesregierung und der sie stützenden Parlamentsmehrheit von formellen wie informellen innerstaatlichen sowie supranationalen Vetospielern eingeengt wird. Im Mittelpunkt stehen mit der Sozial- und Wirtschaftspolitik zwei Kernbereiche von Staatstätigkeit. Die Fragestellung ist insofern von aktueller Relevanz, als Anfang Februar 2000 die Große Koalition aus SPÖ/ÖVP durch eine Mitte-Rechts-Regierung abgelöst wurde. Vor der Folie des Koalitionsübereinkommens und durch das Ausscheiden der SPÖ aus der Bundesregierung sind gerade in diesen ideologisch aufgeladenen Politikfeldern Akzentverschiebungen zu erwarten. Die neue Koalition aus ÖVP/FPÖ ist mit einem ehrgeizigen und klar bürgerlich geprägten Regierungsprogramm<sup>1</sup> angetreten, das auf einen Paradigmenwechsel in der Sozial- und Wirtschaftspolitik abzielt, um „einen falsch verstandenen Keynesianismus, der in Form des Austrokeynesianismus als Vorwand für eine gewaltige Staatsverschuldung gedient hat, zu beenden und das Land wieder von den Schulden zu befreien. Die Wirtschaft boomt, aber der Staat ist ein Sanierungsfall“<sup>2</sup>. Reformpolitische Eckpfeiler in der Sozial- und Wirtschaftspolitik sind die Zurückdrängung des Staates auf Kernfunktionen durch Privatisierung von Staatsunternehmen und eine Abspeckung der öffentlichen Verwaltung, Standortsicherung durch Reduzierung der Lohnnebenkosten und Deregulierung sowie Flexibilisierung, die überwiegend ausgabenseitige<sup>3</sup> Sanierung der Staatsfinanzen (Anpeilung eines ausgegli-

---

<sup>1</sup> Das Regierungsprogramm „Österreich neu regieren“ findet sich unter <http://www.austria.gv.at>, im Folgenden zitiert als ‚Regierungsprogramm‘.

<sup>2</sup> So Finanzminister Karl-Heinz Grasser in seiner Budgetrede vor dem Nationalrat am 18.10.2000.

<sup>3</sup> Zwei Drittel des Konsolidierungsbedarfes sollen durch Ausgabenkürzungen aufgebracht werden.

chenen Budgets bis 2002), die Erhöhung der Treffsicherheit von Sozialleistungen<sup>4</sup> sowie die Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen und die Harmonisierung ihrer Trägerstrukturen. Programmatisch betrachtet stellt dieses Regierungsübereinkommen, dem eine Nähe zum Thatcherismus attestiert wurde (Tálos 2000a), einen Bruch mit tradierten Staatstätigkeitsmustern dar. Es ist wirtschaftspolitisch angebotsökonomisch ausgerichtet, während es in der Gesellschaftspolitik (z.B. Familienpolitik) neokonservative Züge trägt. Ziel dieses Beitrags ist es herauszuarbeiten, wie weit das nationale institutionelle Reformfenster für die Realisierung des anvisierten Kurswechsels in diesen Staatstätigkeitsbereichen offen steht. Den Referenzpunkt der Analyse bildet das 1945 grundgelegte politische System der Zweiten Republik.

Der Aufsatz besteht aus vier Teilen. Der erste Abschnitt skizziert elementare Grundgedanken des Neo-Institutionalismus. Im zweiten Teil werden zentrale Vetospieler einzeln hinsichtlich ihres formellen und faktischen Vetopotenzials in den beiden relevanten Politikfeldern untersucht. Im dritten Teil wird das Augenmerk einerseits auf einen bislang ausgeblendeten informellen Vetopunkt in Gestalt korporatistischer Arrangements gelegt, andererseits wird die Vetomacht parteipolitischer Vetospieler unter die Lupe genommen. Der vierte Abschnitt fasst grundlegende Befunde zum Einfluss formeller und informeller Vetospieler auf die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung in der Sozial- und Wirtschaftspolitik zusammen und kontrastiert diese mit ersten sozial- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen der gegenwärtigen ÖVP-FPÖ-Regierung.

## 1. Der Neue Institutionalismus und die Theorie der Vetospieler

In den letzten beiden Jahrzehnten gingen von makro-vergleichenden Studien Impulse aus, die zur Wiederentdeckung von Institutionen in der Politikwissenschaft führten (von Beyme 1992: 75). Kernelement dieses Neuen Institutionalismus (als Überblick: Hall/Taylor 1996; Scharpf 1997, 2000) bildet die Annahme, dass Institutionen maßgeblich Handlungsrepertoires und Handlungsstrategien von Akteuren beeinflussen. Durch den institutionellen Rahmen werden Regeln festgelegt, Akteure und Akteurskonstellationen konstituiert sowie Handlungsressourcen, Handlungsorientierungen und -strategien strukturiert (Mayntz/Scharpf 1995: 49).

Besondere Rezeption erfuhr dieser Interaktionsansatz in der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung. Ihre typisch handlungsorientierten Theorien wie die klassische Parteiendif-

---

<sup>4</sup> Im Gegensatz zu ihrem anvisierten Ziel einer stärkeren Konzentration von Sozialleistungen auf Bedürftige plant die Koalition die Einführung eines universellen Kindergeldes in der Höhe von ca. 6.000 ATS pro Monat bis zum dritten Lebensjahr eines Kindes, sofern beide Partner sich der Kindererziehung widmen. Gegenwärtig herrscht zwischen den Regierungsparteien allerdings ein Streit über die endgültige Leistungsdauer, da die Volkspartei aus budgetären Gründen den Leistungsbezug mit zwei Jahren begrenzen möchte.

ferenztheorie sahen sich zuweilen mit dem Paradox konfrontiert, dass Regierungen gleicher Coleur mitunter höchst unterschiedliche Politikergebnisse erzielten. Folglich wurde nach potenziellen Einflussgrößen gefragt, die das Tun und Lassen von Regierungen beeinflussen und für Politikvariationen parteipolitisch gleichgefärbter Regierungen verantwortlich zeichnen (Schmidt 1997: 555). Es galt nun, Bedingungen und Faktoren aufzuzeigen, die den Transmissionsmechanismus zwischen den ideologischen Ordnungsvorstellungen von Parteien und ihrer praktischen Durchsetzung stören oder blockieren. Ein Schlüssel hierzu wurde u.a. in der unterschiedlichen institutionellen Fragmentierung von politischen Systemen und den dadurch abgesteckten politischen Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten verortet. Eine hoch entwickelte Machtteilung findet ihren Niederschlag in vielfältigen institutionellen Vetopunkten, die den Gestaltungsspielraum von individuellen und kollektiven Akteuren eingrenzen und kanalisieren und damit unterschiedliche Chancen zur Veränderung des politischen Status quo festlegen. Theoretisch wurde dies überzeugend von George Tsebelis und seiner Theorie der Vetospieler unterlegt (Tsebelis 1995, 1999, 2000). Vetospieler sind nach George Tsebelis individuelle oder kollektive Akteure, deren Zustimmung für die Veränderung des Status quo erforderlich ist. Politikstabilität (im Sinne von Policy) wächst dabei (1) mit der Zahl der Vetospieler, (2) der Differenz hinsichtlich ihrer politischen Positionierung (d.h. ihrer ideologischen Distanz) und (3) mit der Kohäsion innerhalb der Akteure. Vetospieler werden damit als kompetitive Akteure begriffen, die politische Entscheidungen blockieren und so den politischen Handlungsspielraum der Legislative und/oder Exekutive einengen können.

In den 90er Jahren wurden von verschiedenen Autoren verstärkte Anstrengungen unternommen, den institutionellen Pluralismus verschiedener Länder in Indizes abzubilden, um diese für vergleichende makro-quantitative Forschungen nutzbar zu machen (als Überblick: Schmidt 2000: 352; Fuchs 2000). Als typische institutionelle Vetospieler wurden ein starker Präsident, bikamerale Systeme, Referenden, das Verhältniswahlrecht, eine föderale Staatsstruktur, eine unabhängige Notenbank sowie eine unabhängige Verfassungsgerichtsbarkeit identifiziert. Österreich nahm in diesen Indizes zumeist einen mittleren Rangplatz ein – angesiedelt zwischen den Westminsterdemokratien mit ihrer schwach gezügelten Mehrheitsherrschaft und dem daraus resultierenden großen Handlungsspielraum für die Exekutive (Kaiser 2000) und den durch beträchtlichen institutionellen Pluralismus charakterisierten politischen Systemen der Schweiz, Deutschlands und der USA. Tabelle 1 fasst die wichtigsten Indizes zusammen. Diese Indizes riefen jedoch auch Kritik und Verbesserungsvorschläge hervor. Kaiser (1998) kritisierte, dass Additivindizes das Zusammenwirken von Institutionen nicht adäquat abbilden und andere potenzielle Vetopunkte wie beispielsweise das System der Interessenvermittlung ausblenden. Ferner können die selben Institutionen in unterschiedlichen Politikfeldern eine unterschiedliche Policywirkung entfalten. Wagschal (1999) differenziert wiederum zwischen kompetitiven und kooperativen Vetospielern, da seiner Ansicht nach der Tsebelische Vetospielerbegriff zu eng gefasst ist.

Hinzuzufügen ist schließlich, dass sämtliche Indizes statisch sind und damit Variationen im Institutionengefüge im Zeitverlauf nicht erfassen.

Tabelle 1: Institutionelle Strukturen in 23 OECD-Ländern

	Konstitutionelle Strukturen (Huber/Ragin/Stephens)	Institutionelle Exekutivstrukturen (Schmidt)	Vetospielerindex (Schmidt)	Institutioneller Pluralismus (Colomer)	Kompetitiver Vetospielerindex (Wagschal)
Australien	4	3	6	4	2,5
Belgien	1	4	7	5	3
Dänemark	0	3	3	2	2
Deutschland	4	5	8	6	5
Finnland	1	1	4	3	1,5
Frankreich	2	1	7	3	2
Griechenland	1	1	3	0	2,5
UK	2	2	2	1	1
Irland	0	2	4	2	2
Island	0	1	1	2	1,5
Italien	1	3	7	4	3,5
Japan	2	2	5	2	1,5
Kanada	4	3	3	5	2
Luxemburg	0	2	6	1	2
Neuseeland	0	1	3	1	0
Niederlande	1	2	7	2	2
Norwegen	1	1	2	1	1
<b>Österreich</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>3</b>
Portugal	1	1	3	1	2,5
Schweden	0	1	2	1	1
Schweiz	6	5	8	6	6
Spanien	2	2	6	3	3
USA	7	5	6	6	5
	Föderalismus	Zentralbank Föderalismus EU-Mitglied	Zentralbank Föderalismus EU-Mitglied	Dezentralisierung	Zentralbank Föderalismus EU-Mitglied
	Direktdemokratie	Direktdemokratie	Direktdemokratie		Direktdemokratie
	Bikameralismus Präsidentialismus	Bikameralismus	Bikameralismus	Bikameralismus Gewählter Präsident	Bikameralismus Präsidentialismus
	Mehrheitswahl	Verfassungswandel	Judicial Review Koalitionsregierung Selbstverwaltung (Sozialpolitik) Minderheitenschutz Konkordanzdemokratie	Zahl der effektiven Parteien	Verhältnismahl

Quelle: Spalten 1-4: Schmidt (2000: 352); Spalte 5: Wagschal (1999: 238). Hier findet sich auch die Kodierungsanleitung dieser Indizes. Der untere Teil der Tabelle listet die Indexkomponenten auf.

Diese Einwände stellen zwar den Nutzen dieser Indizes nicht in Frage, geben aber Anlass für eine politikfeldspezifische qualitative Analyse. Im Folgenden soll der Einfluss institutioneller Vetospieler auf die Staatstätigkeit in Österreich ausgelotet werden, wobei vorwiegend auf die Politikfelder der Sozial- und Wirtschaftspolitik fokussiert wird. Wie stark sind institutionelle Vetopunkte entwickelt und inwieweit wird dadurch der Handlungsspielraum

von Legislative und Parlament in diesen Politikfeldern eingeschränkt? Zur Beantwortung dieser Frage wird eine doppelte Differenzierung vorgenommen: Zum einen wird zwischen formellen (verfassungsmäßig bzw. gesetzlich vorgegebenen) und informellen Vetospielern (dem System der Interessenvermittlung) differenziert, zum anderen soll jeweils der Unterschied zwischen formeller und faktischer Vetomacht dieser Vetospieler herausgearbeitet werden. Erst darauf aufbauend können die Durchsetzungschancen des von der ÖVP-FPÖ-Koalition anvisierten politischen Paradigmenwechsels evaluiert werden.

## **2. Formelle Vetospieler im politischen System Österreichs**

### **2.1 Verfassungsgerichtsbarkeit**

Die 1920 in der Bundesverfassung verankerte eigenständige Verfassungsgerichtsbarkeit gilt als international beispielgebende Rechtsschutzeinrichtung. Der österreichische Verfassungsgerichtshof (VfGH) setzt sich aus einem Präsidenten, einem Vizepräsidenten, zwölf Richtern sowie sechs Ersatzmitgliedern zusammen, die formell vom Bundespräsidenten ernannt werden. Dieser ist jedoch bei der Ernennung des Präsidenten, des Vizepräsidenten sowie sechs weiteren Mitgliedern und drei Ersatzmitgliedern an das Vorschlagsrecht der Bundesregierung gebunden. Drei Mitglieder und zwei Ersatzmitglieder werden vom Nationalrat, die verbleibenden drei Mitglieder und ein Ersatzmitglied werden vom Bundesrat vorgeschlagen. Damit haben sich die Parteien ein direktes Zugriffsrecht auf die Besetzung der Verfassungsrichter gesichert, wobei angesichts der bisherigen parteipolitischen Zusammensetzung von Regierung und Parlament deutlich wird, dass die Verfassungsrichter faktisch von den beiden (ehemaligen) Großparteien nominiert wurden. Bis ca. Mitte der 70er Jahre verfügten ÖVP-nahe VfGH-Richter unter den stimmberechtigten VfGH-Mitgliedern über eine 7:6 Mehrheit. Mit dem sozialdemokratischen Wahlerfolg der 70er Jahre kehrte sich dieses Verhältnis zugunsten der Richter mit Affinität zur Sozialdemokratie um (Müller 1992: 115-116). Zwar kann von einer parteipolitisch motivierten Rechtsprechung keine Rede sein (Barfuß 1992: 6), der Rekrutierungsmodus der Verfassungsrichter unterstützte aber in den ersten Jahrzehnten der Zweiten Republik „a tendency for the constitutional court to become depoliticized in its jurisdiction and to maintain a noninterventionist position on politically sensitive issues“ (Pelinka 1998: 64-65).

Seit Beginn der 80er Jahre ist eine kontinuierliche Ausweitung der Tätigkeit des VfGH zu konstatieren, nachdem Mitte der 70er Jahre einzelnen Bürgern sowie einem Drittel der Abgeordneten beider Parlamentskammern das Recht zur Anrufung des VfGH eingeräumt worden war. Die vom VfGH neu zu bearbeitenden Geschäfte sind seit dem Jahr 1981 von 877 auf 2535 im Jahr 1999 angestiegen, ohne dass der Personalstand mit dieser Entwicklung Schritt gehalten hätte.

Hinsichtlich seiner Kompetenzen ist der österreichische Verfassungsgerichtshof ein starkes Organ, dessen Kompetenzbefugnisse weitgehend mit jenen des deutschen Bundesverfassungsgerichtes vergleichbar sind. Von besonderem Interesse vor dem Hintergrund der Fragestellung dieses Beitrags ist dabei die Kompetenz zur Normenkontrolle, von der theoretisch ein starkes Vetopotenzial gegenüber dem Willen der demokratisch legitimierten Repräsentativorgane ausgeht. Die Normenkontrolle erstreckt sich auf die Prüfung von Verordnungen, Gesetzen, Wiederverlautbarungen und Staatsverträgen. Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf die Normenkontrolle von Gesetzen, da hier das Spannungsverhältnis zwischen Parlament und Verfassungsgericht bzw. zwischen dem demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzip am deutlichsten hervortritt. Prüfungsmaßstab bei einer Gesetzesprüfung ist die Verfassungswidrigkeit des Gesetzes. Der VfGH schreitet einerseits von Amts wegen zu einer Gesetzesprüfung, wenn er ein solches Gesetz in einer bei ihm anhängigen Rechtssache anzuwenden hat und er Zweifel an seiner Verfassungskonformität besitzt. Hier wird also eine auf einen konkreten Anlassfall bezogene Norm einer Überprüfung unterzogen (=konkrete Normenkontrolle). Der Verfassungsgerichtshof wird andererseits über Antrag bestimmter Organe oder Personen tätig, nämlich auf Antrag

- von bestimmten Gerichten (VwGH, Oberster Gerichtshof, Gerichte zweiter Instanz)
- jedes unabhängigen Verwaltungssenates (UVS)
- der Bundesregierung auf Überprüfung von Landesgesetzen
- jeder Landesregierung auf Überprüfung von Bundesgesetzen
- eines Drittels der Mitglieder des National- und Bundesrates
- jeder Person, die behauptet, durch die Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes in ihren Rechten verletzt worden zu sein (Individualantrag auf Gesetzeskontrolle).

Die Möglichkeit, dass ein Drittel der Mitglieder des NR den VfGH anrufen kann, eröffnet der Opposition bestehend aus SPÖ und Grünen die Möglichkeit, juristisch umstrittene (und politisch unliebsame) Reformprojekte dem VfGH einer Prüfung vorzulegen. Wie stark ist nun die Macht des Verfassungsgerichtshofes als negativer Gesetzgeber? Zunächst ist festzuhalten, dass die Normenkontrolle erst in den letzten Jahrzehnten quantitativ an Bedeutung gewonnen hat. In der Ersten Republik wurden im Zeitraum zwischen 1920 und 1933 lediglich drei Bundesgesetze und neun Landesgesetze für verfassungswidrig erkannt (Hiesel 1995: 9-10). Auch in der Zweiten Republik übte der VfGH seine Kompetenzen lange Zeit zurückhaltend und nach Meinung mancher Juristen sogar „ängstlich“ (Welan/Noll 1997: 171) aus, erst seit Ende der 80er Jahre gerät er mit dem Gesetzgeber stärker in Konflikt, wobei dieser Judikaturwandel u.a. auf einen Generationswechsel innerhalb der Richterschaft zurückgeführt wird (Müller 1992: 118). Die folgende Analyse des Vetopotenzials des VfGH konzentriert sich auf die zweite Hälfte der 90er Jahre. Seit 1995 legt nämlich der Verfassungsgerichtshof in seinem Tätigkeitsbericht neben einer Geschäftszahlenstatistik auch eine Statistik zum Ausgang von Normprüfungsverfahren vor, die neben der Aktenzahl auch das Ergebnis einer inhaltlichen Auswertung an Hand der in Prüfung gezogenen

Norm ausweist. Die Geschäftszahlenstatistik ist insofern problematisch, als diese Zahlen auch gleichgelagerte Fälle<sup>5</sup>, die allesamt die gleiche Norm bekämpfen, enthalten. Tabelle 2 zeigt daher für den Zeitraum zwischen 1995 und 1999 sowohl die Geschäftszahlenstatistik als auch das Ergebnis der vom VfGH durchgeführten inhaltlichen Auswertung der einer Prüfung unterzogenen Normen (rechter Tabellenteil).

Tabelle 2. Erledigte Normprüfungsfälle (Gesetzesprüfung) zwischen 1995 und 1999

Verfahren	GZ <sup>a</sup>	Davon zurückgewiesen bzw. eingestellt	Davon zumindest teilweise aufgehoben	Davon nicht aufgehoben	Geprüfte Normen	Davon zumindest teilweise aufgehoben	Davon nicht aufgehoben
Amtswegige Prüfungen	364	13	334	17	97	89 (91,8%)	8 (8,2%)
Individualanträge	1663	1626	19	18	15	3 (20%)	12 (80%)
Sonstige <sup>b</sup> , insb. Gerichts- und UVS-Anträge	761	184	247	330	96	46 (47,9%)	50 (52,1%)
Summe	2788	1823	600	365	208	138 (66,3%)	70 (33,7%)

Anmerkungen: a= Geschäftszahl.

b= z.B. Anträge von Nationalrats- und Landtagsabgeordneten

Datenbasis: Tätigkeitsberichte des VfGH 1995-1999.

Diese Zahlen machen mehrerlei deutlich: Individualanträge besitzen mit einer Erfolgsquote von 20% die geringsten Erfolgsaussichten. Dabei ist festzuhalten, dass bereits im Vorfeld der überwiegende Teil aller Individualanträge abgewiesen bzw. eingestellt wird. Schreitet jedoch der Verfassungsgerichtshof von Amts wegen zur Normenkontrolle, werden über 90% der geprüften Normen aufgehoben. Bei den von Gerichten, den Unabhängigen Verwaltungssenaten (UVS) und sonstigen Organen gestellten Anträgen beträgt die Aufhebungsquote immerhin fast 48%. Insgesamt wurden in den letzten fünf Jahren zwei Drittel aller geprüften Normen für verfassungswidrig erklärt. Ein fast analoges Bild ergibt sich übrigens in Bezug auf die vom VfGH durchgeführte Normenkontrolle von Verordnungen. Allerdings bildet die Quantität der aufgehobenen Normen noch keinen hinreichenden Prüfungsmaßstab für das Vetopotenzial des VfGH, da auch von Einzelerkenntnissen des VfGH beträchtliche Policywirkungen ausgehen können. Ein jüngeres Beispiel ist etwa das Erkenntnis (Urteil) zur Familienbesteuerung (1997), das für den Gesetzgeber zum Zweck der finanziellen Entlastung von Personen mit Unterhaltungspflichten Folgekosten in Milliardenhö-

<sup>5</sup> So zum Beispiel eine ca. 1.000 Fälle umfassende Serie von Individualanträgen zum Fremdenrecht, vgl. Bericht über die Tätigkeit des Verfassungsgerichtshofes im Jahre 1995, S. 7.

he verursachte. Hinsichtlich der inhaltlichen Zuordnung der 1995<sup>6</sup> überprüften Gesetze nehmen ähnlich wie in der Bundesrepublik Gesetze aus den Bereichen Sozialversicherung, Steuern, Finanzen, und Wirtschaftsregulierung eine führende Stellung ein. Das Vetopotenzial der unabhängigen Verfassungsgerichtsbarkeit ist somit in den regelungskomplexen Politikbereichen der Sozial- und Wirtschaftspolitik als beträchtlich zu veranschlagen. Allerdings muss einschränkend erwähnt werden, dass auch der VfGH parlamentarisch umspielt werden kann, indem der Verfassungsgesetzgeber ein Gesetz nach einem Erkenntnis in den Verfassungsrang erhebt (Erkenntniskorrektur) oder eine Norm präventiv in Verfassungsrang hebt (Erkenntnisvereitelung) und sie damit jeweils der Normenkontrolle durch den VfGH entzieht. Als kurioses und oft zitiertes Beispiel einer Erkenntniskorrektur ist etwa die Bedarfsregelung bei Taxis zu nennen; auch das ungleiche Pensionsalter von Männern und Frauen, welches vom VfGH für verfassungswidrig erkannt wurde, wurde vom Verfassungsgesetzgeber auf diese Weise zumindest für eine längere Übergangsphase korrigiert (Hiesel 1995: 101ff.). Ein jüngeres Beispiel einer präventiven Erkenntnisvereitelung sind die zahlreichen Verfassungsbestimmungen im Strukturanpassungsgesetz BGBl 1996/201, dem so genannten Sparpaket (Öhlinger 1999: 62). In seinem Tätigkeitsbericht des Jahres 1993 hat der Verfassungsgerichtshof eine Reihe solcher „Sanierungen“ des Verfassungsgesetzgebers aufgelistet und diese Praxis als „verfassungspolitisch bedenklich“ eingestuft<sup>7</sup>. Derartige Korrekturen des Verfassungsgesetzgebers an Erkenntnissen des VfGH sind in Österreich insofern leicht durchzusetzen, als die Bundesverfassung im internationalen Vergleich einfach abzuändern ist (Busch 1999: 564) und die lange Zeit regierende Große Koalition über die verfassungsändernde Zweidrittelmehrheit verfügte. Daraus kann die Schlussfolgerung gezogen werden, dass der VfGH zwar eine starke Vetomacht besitzt, die bei einzelnen Erkenntnissen auch deutlich sichtbar wird und den Gesetzgeber zu bedeutenden und mitunter auch teuren Korrekturen zwingt, allerdings verfügt der Verfassungsgesetzgeber über die Möglichkeit, ein politisch brisantes Höchstgerichtsurteil zu „korrigieren“. Zwei Einschränkungen müssen an dieser Stelle getroffen werden: Zum einen ist die politische Akzeptanz von Erkenntnissen des VfGH in den letzten Jahren gestiegen, zum anderen verfügt die gegenwärtige Koalition im Parlament über keine Zweidrittelmehrheit und ist damit bei der Verabschiedung von Verfassungsgesetzen und –bestimmungen auf die Zustimmung der Sozialdemokraten angewiesen. Der Verfassungsgerichtshof kann damit parlamentarisch von der Regierung derzeit nicht umspielt werden. Gleichzeitig ist angesichts der neuen Kräfteverhältnisse die Opposition in der Lage, Gesetze beim VfGH anzufechten. Dies eröffnet ein Einfallstor zur Blockade von Reformprojekten der Bundesregierung.

---

<sup>6</sup> Seither weist der Tätigkeitsbericht des VfGH die überprüften Gesetze nicht mehr aus.

<sup>7</sup> Bericht über die Tätigkeit des Verfassungsgerichtshofes im Jahr 1993, S. 12.

## 2.2 Föderalismus und Bikameralismus

Das österreichische Regierungssystem ist zwar ein echtes föderatives System, der Bund besitzt jedoch hinsichtlich der Kompetenzverteilung ein derartiges Übergewicht, dass zu Recht von einem unitarischen Bundesstaat gesprochen wird (Esterbauer 1995: 72-79). In der Sozial- und Wirtschaftspolitik besitzt der Bund in fast allen zentralen Bereichen das Gesetzgebungsrecht, wobei ihm in den meisten zentralen Belangen auch der Vollzug zufällt<sup>8</sup>. Für die Regelung des Armenwesens (Sozialhilfe), der Mutterschafts-, Säuglings- und Jugendfürsorge, des Arbeiter- und Angestelltenschutzes von landwirtschaftlichen Arbeitnehmern sowie der Heil-, Kur- und Pflegeanstalten steht dem Bund gemäß Art. 12 B-VG zwar die Kompetenz zur Grundsatzgesetzgebung zu, den Ländern obliegt jedoch die Ausführungsgesetzgebung und der Gesetzesvollzug. Während mit dem Jugendwohlfahrtsgesetz (BGBl 1989/161) beispielsweise ein Grundsatzgesetz auf dem Gebiet der Mutterschafts-, Säuglings- und Jugendfürsorge erlassen wurde, fehlt ein solches für die Sozialhilfe, die folglich von den Ländern normiert wird und sich durch beträchtliche Heterogenität auszeichnet (Pfeil 2000). Eine besondere Kompetenzverteilung besteht auf dem Gebiet des Finanzwesens. Diese ist im Finanz-Verfassungsgesetz geregelt, das die Kompetenzen zur Abgabenregelung, die Kostenregelung zwischen den Gebietskörperschaften sowie die Ertragshoheit festlegt. Das Finanz-Verfassungsgesetz (F-VG) regelt jedoch nur abstrakte Abgabentypen<sup>9</sup>. Im (zeitlich befristeten) Finanzausgleichsgesetz wird typischerweise die Zuordnung konkreter Abgaben in eine dieser Kategorien sowie die Aufteilung der Ertragsanteile vorgenommen. Bemerkenswerterweise handelt es sich hierbei um ein einfaches Bundesgesetz, sodass die Kompetenz-Kompetenz im Finanzwesen in der Hand des einfachen Bundesgesetzgebers liegt (Hengstschläger 1997: 205). Allerdings wird der Finanzausgleich zwischen den Gebietskörperschaften ausverhandelt, sodass die Länder auf den Finanzausgleich zumindest partiell Einfluss nehmen können<sup>10</sup>. Insgesamt weist aber die Finanzverfassung dem Bund ein klares Übergewicht zu. Der „zentralistische Tenor“ des F-VG (Hengstschläger 1997: 185) wird etwa im internationalen Vergleich deutlich, der Österreich

---

<sup>8</sup> Folgende Angelegenheiten sind z.B. in Gesetzgebung *und* Vollzug Sache des Bundes: Zollwesen, Bundesfinanzen, Geld-, Kredit-, Börse- und Bankwesen, Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie, Berg- und Forstwesen, Arbeitsrecht, Sozialversicherungswesen sowie der überwiegende Teil des Gesundheitswesens.

<sup>9</sup> § 6 (1) F-VG nennt fünf Hauptabgabenformen, z.B. ausschließliche Bundesabgaben, deren Ertrag ganz dem Bund zufließt, oder zwischen Bund und Ländern geteilte Abgaben, an deren Ertrag Bund und Länder (und Gemeinden) beteiligt sind.

<sup>10</sup> Bund, Länder und Gemeinden haben sich im Oktober 2000 auf einen neuen Finanzausgleich bis 2004 geeinigt. Darüber hinaus wurde ein Pakt zur gemeinsamen Anpeilung eines Nulldefizits im Jahr 2002 geschlossen. Demnach verpflichten sich die Länder ab 2001, einen Haushaltsüberschuss von 0,75% des BIP zu erzielen. Insgesamt soll damit ein Beitrag zur Budgetkonsolidierung in der Höhe von mindestens 23 Mrd. ATS geleistet werden.

zusammen mit Australien als jene Länder unter den föderal verfassten Staaten ausweist, in denen dem Zentralstaat der Großteil der Steuern und Abgaben zufließt. Eine neue Untersuchung der OECD (2000: 14-15) zeigt, dass selbst in unitarischen Ländern wie Finnland, die Kommunen stärkere Befugnisse bei der Gestaltung von Steuersätzen und der Steuerbasis besitzen als im föderalen Österreich. Der Bund ist daher fiskalpolitisch vergleichsweise handlungsfähig, was es ihm zumindest bis zum EU-Beitritt institutionell erleichterte, keynesianisch gefärbte wirtschaftspolitische Strategien zu verfolgen. Die Handlungsfähigkeit wird durch den Umstand verstärkt, dass es aufgrund der Kompetenzverteilung in der Sozial- und Wirtschaftspolitik in zentralen Bereichen keine politikverflechtungsanfälligen Gemeinschaftsaufgaben gibt<sup>11</sup>. Diese vergleichsweise klare Kompetenztrennung wird auf der Finanzierungsseite durch das Konnexitätsprinzip gespiegelt, wonach jede Gebietskörperschaft grundsätzlich für den finanziellen Aufwand aufzukommen hat, der aus der Wahrnehmung der eigenen Aufgaben resultiert. Dabei wird allerdings im Rahmen des Finanzausgleichs bzw. durch Finanzaufweisungen an untergeordnete Gebietskörperschaften auf besondere finanzielle Belastungen Rücksicht genommen.

Insgesamt ist im Hinblick auf gesetzgeberische und fiskalische Kompetenzen der Gliedstaaten die föderale Machtteilung in Österreich schwach ausgeprägt, sodass die österreichische Bundesstaatskonzeption durch einen stark zentralistischen Grundzug geprägt ist (Holzinger 1997: 235). Auch von der vertikalen Vertretung der Länder im Bund geht – wie im folgenden gezeigt wird – keine nennenswerte Vetomacht aus.

In föderal verfassten Staaten dienen zweite Kammern der Repräsentation der Gliedstaaten im Bundesstaat. Allgemein wird bikameralen Systemen eine in der Tendenz staatstätigkeitsbremsende Funktion zugesprochen, wobei zwischen symmetrischen und asymmetrischen Zweikammersystemen zu differenzieren ist. Die Gesetzgebung wird in Österreich zwar vom Nationalrat und vom Bundesrat gemeinsam ausgeübt und ist damit auf zwei Kammern verteilt, allerdings besteht eine ausgeprägte Asymmetrie zugunsten des Nationalrates. Der Bundesrat repräsentiert die Länder in Gestalt eines Mittelweges zwischen dem Senatsprinzip und einer Vertretung der Länder in Relation zu ihrer Einwohnerzahl. Das einwohnerstärkste Bundesland stellt zwölf Mitglieder, jedes weitere Bundesland so viele Abgeordnete wie dem Verhältnis zwischen seiner Bürgerzahl zur Bürgerzahl des größten Landes entspricht. Allerdings hat jedes Land Anspruch auf wenigstens drei Bundesräte. Die Mitglieder des Bundesrates werden von den Landtagen nach dem Grundsatz der Verhältniswahl für die Dauer der Landesgesetzgebungsperiode gewählt, es findet also eine Partiarnerneuerung statt. Bei der Wahl der Bundesräte muss der zweitstärksten Partei im Landtag mindestens ein Mandat zufallen. Dies begünstigt die größeren Parteien und führte dazu, dass die ehemaligen Großparteien den Bundesrat dominierten. Die Bundesräte üben ein freies Mandat aus und können von den Landtagen nicht abgewählt werden.

---

<sup>11</sup> Dies gilt etwa nicht für den Bereich des Umweltschutzes, vgl. Holzinger (1997: 238).

Die Kompetenzen des Bundesrates erstrecken sich auf die Gesetzgebung, Aufgaben im Rahmen der Bundesversammlung sowie die Kontrolle und Mitwirkung bei der Vollziehung. Letzterer Kompetenzbereich umfasst das Recht, an der Genehmigung bestimmter Staatsverträge und bestimmter Vorhaben im Rahmen der EU mitzuwirken bzw. solchen Genehmigungen und Vorhaben zuzustimmen. Darüber hinaus hat der Bundesrat Kompetenzen bei der politischen und rechtlichen Kontrolle der Exekutive gemäß Art. 52 und 68 (2) B-VG. In Bezug auf die Gesetzgebung besitzt der Bundesrat Initiativ-, Veto-, Anfechtungs- und Zustimmungsrechte. Letztere beziehen sich auf bestimmte Gesetze, beispielsweise Verfassungsgesetze und Verfassungsbestimmungen, die die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern verändern. Diese erst seit 1984 bestehende Zustimmungspflicht ermöglicht es der Länderkammer, weitergehende Zentralisierungsbestrebungen abzuwehren. Alle übrigen Kompetenzen werden sparsam genutzt. Obwohl dem Bundesrat das Recht auf Gesetzesinitiative zukommt, spielt die Bundesratsinitiative in der Praxis eine geringe Rolle (Fischer 1997: 108): Zwischen 1945 und 2001 (Januar) wurde von diesem Recht erst 45mal Gebrauch gemacht. Noch nie wurde hingegen das einem Drittel der Mitglieder des Bundesrates zustehende Recht genutzt, eine Volksabstimmung bei einer Teiländerung der Bundesverfassung zu verlangen (Fallend 2000: 108). Praktisch bedeutungslos ist auch das einem Drittel des Bundesrates zustehende Recht, Bundesgesetze beim VfGH anzufechten. Der Grund für die sparsame Nutzung dieser Rechte ist darin zu suchen, dass einerseits die Bundesräte über die parlamentarischen Klubs eng mit dem Nationalrat verklammert sind und andererseits die Großparteien im Bundesrat überrepräsentiert sind, so dass insbesondere in Zeiten der Großen Koalition die Opposition im Bundesrat entweder schwach oder gar nicht vorhanden war.

Die für die Fragestellung dieses Beitrags relevante Kompetenz des Bundesrates ist sein Vetorecht. Gemäß Art. 42 B-VG kann der Bundesrat innerhalb von acht Wochen gegen Gesetzesbeschlüsse des Nationalrates einen begründeten Einspruch einlegen. Ein derartiger Einspruch kann nur das gesamte Projekt betreffen (Walter/Mayer 1996: 186). Dieser Beschluss hat zunächst aufschiebende Wirkung (suspensives Veto). Anschließend muss sich der Nationalrat erneut mit dem Gesetz auseinandersetzen. Dabei hat er jedoch die Möglichkeit, einen Beharrungsbeschluss zu fassen, mit dem das Gesetz gegen das Veto der Länderkammer in Kraft gesetzt werden kann. Ein derartiger Beharrungsbeschluss des Nationalrates erfordert lediglich ein erhöhtes Präsenzquorum im Ausmaß von 50% der Mitglieder des Nationalrates. Verzichtet der Nationalrat auf einen Beharrungsbeschluss, indem er untätig bleibt, ist das Gesetz gescheitert. Tabelle 3 gibt über das Ausmaß beeinspruchter Gesetzesbeschlüsse Auskunft. Die in dieser Tabelle angeführten Zahlen sind in mehrerer Hinsicht bemerkenswert. Zum einen wird ein Veto äußerst selten eingelegt: In den ersten 50 Jahren der Zweiten Republik wurde bei einer Gesamtzahl von 5.350 behandelten Gesetzen lediglich in 111 Fällen (bei 2% aller Gesetze) von dem Einspruchsrecht Gebrauch gemacht (Hummer 1997: 367). Ordnet man die beeinspruchten Gesetze nach Politikfeldern, nehmen Gesetze aus den Bereichen Sozial-, Finanz- und Wirtschaftspolitik eine führende Stellung

ein. Dies gilt insbesondere für Gesetzesvorhaben der sozialdemokratischen Alleinregierung unter Bruno Kreisky<sup>12</sup>. Zum anderen fällt auf, dass Einsprüche des Bundesrates dann besonders häufig ausgesprochen werden, wenn eine der beiden Großparteien nicht der Bundesregierung angehörte. In diesem Fall sind die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat die zentrale Determinante für die Zahl der Einsprüche. So ist die hohe Zahl von Einsprüchen in der Ära der SPÖ/FPÖ-Koalition (1983-86) darauf zurückzuführen, dass die oppositionelle Volkspartei über eine länger währende Mandatsmehrheit im Bundesrat verfügte. Wie zu erwarten war, wird das Veto damit bei gegenläufigen Mehrheiten im National- und Bundesrat besonders häufig benutzt. Das typische Reaktionsmuster des Nationalrates in dieser Situation ist ein Beharrungsbeschluss. Zu Zeiten einer Großen Koalition wurden nicht nur deutlich weniger Gesetze des Nationalrates beeinsprucht. Der Nationalrat reagierte hier im Vetofall deutlich seltener mit einem Beharrungsbeschluss, sondern es kam häufiger zu einer Änderung des Gesetzes. Dieses Reaktionsmuster war durchaus intendiert, zumal ein Bundesratveto gemäß dem Kooperationsgebot von Art. 24 B-VG dazu instrumentalisiert wurde, den Nationalrat auf textliche und inhaltliche Fehler hinzuweisen, was diesem eine kurzfristige Korrektur dieser Defizite erlauben sollte (Müller 1992: 123; Hummer 1997: 370). Keine Reaktion des Nationalrates gab es insgesamt in lediglich neun Fällen. Hier ist das Gesetz entweder gescheitert oder konnte vom Nationalrat vor Ablauf der Gesetzgebungsperiode nicht mehr behandelt werden. Dies unterstreicht das formelle wie faktisch schwache Vetopotenzial der Zweiten Kammer. Die schwache Stellung des Bundesrates ist ferner daran ersichtlich, dass er bei bestimmten Materien gemäß Art. 42 (5) B-VG keinerlei Mitwirkungs- und Vetomöglichkeiten besitzt. In den hier interessierenden Politikfeldern stehen dem Bundesrat beim Bundesfinanzgesetz, bei einer Übernahme oder der Umwandlung einer Haftung des Bundes, beim Eingehen oder der Umwandlung einer Finanzschuld des Bundes sowie bei der Genehmigung eines Bundesrechnungsabschlusses keine Mitwirkungsrechte zu. Damit ist die Nationalratsmehrheit hinsichtlich der Gestaltung der Finanzpolitik relativ autonom.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass von der Zweiten Kammer kein maßgebliches Vetopotenzial in der Sozial- und Wirtschaftspolitik ausgeht und deshalb von den Ländern auch nicht als Vetoinstrument instrumentalisiert werden kann. Die fiskalische und politikfeldspezifische Kompetenzverteilung ist beim Bund konzentriert und konstituiert weder eine blockadeanfällige Politikverflechtung zwischen Bund und den Ländern, noch schmälert der Föderalismus die Durchsetzbarkeit von Reformen aufgrund divergierender Handlungslogiken des Parteienwettbewerbs und der Bund-Länder-Beziehungen (für Deutschland: Lehbruch 1998). Hinzu kommt schließlich, dass die gegenwärtige ÖVP-FPÖ-Regierungskoalition im Bundesrat über 42 der 64 Mandate (Stand: November 2000) und damit über eine breite Mehrheit verfügt.

---

<sup>12</sup> Für eine Detailübersicht vgl. Hummer (1997).

Tabelle 3: Einsprüche des Bundesrates gegen Gesetzesbeschlüsse des Nationalrates 1945-2001

Gesetzgebungs-Periode	Regierung	Stellung der Opposition im Bundesrat	Einsprüche des Bundesrats	Beharrungsbeschluss des Nationalrates	Änderung beanspruchten Gesetzes	Keine Reaktion des Nationalrates
V (1945-1947)	ÖVP/SPÖ/KPÖ	Keine Opposition	0	0	0	0
V (1947-49)	ÖVP/SPÖ	Minderheit <sup>b</sup>	10 <sup>a</sup>	4 <sup>a</sup>	5	1
VI (1949-53)	ÖVP/SPÖ	Minderheit <sup>b</sup>	2	0	1	1
VII (1953-56)	ÖVP/SPÖ	Minderheit <sup>b</sup>	0	0	0	0
VIII (1956-59)	ÖVP/SPÖ	Minderheit <sup>c</sup>	4	1	3	0
IX (1959-62)	ÖVP/SPÖ	Keine Opposition	0	0	0	0
X (1962-66)	ÖVP/SPÖ	Keine Opposition	0	0	0	0
XI (1966-70)	ÖVP	Minderheit bis 11/1967; Patt bis 11/1969; Mehrheit	12	9	0	3
XII (1970-71)	SPÖ	Minderheit	3	3	0	0
XIII (1971-75)	SPÖ	Minderheit bis 11/1973; Patt	4	4	0	0
XIV (1975-79)	SPÖ	Patt	14	14	0	0
XV (1979-83)	SPÖ	Patt bis 3/1982; Mehrheit	13	11	0	2
XVI (1983-86)	SPÖ/FPÖ	Mehrheit	47	44	2	1
XVII (1986-90)	SPÖ/ÖVP	Minderheit <sup>b</sup>	1	0	1	0
XVIII (1990-94)	SPÖ/ÖVP	Minderheit <sup>b</sup>	1	0	0	1
XIX (1994-1996)	SPÖ/ÖVP	Minderheit <sup>b</sup>	0	0	0	0
XX (1996-1999)	SPÖ/ÖVP	Minderheit <sup>b</sup>	0	0	0	0
XXI (1999-?) <sup>d</sup>	ÖVP/FPÖ	Minderheit	0	0	0	0
Summe			111	90	12	9

Anmerkungen: a= zwei Gesetzesvorlagen (Amtshaftungsgesetz bzw. Schadenshaftung der Gebietskörperschaften) scheinen wegen Einsprüchen des alliierten Rates doppelt auf.

b= Zweidrittelmehrheit der Regierungsparteien.

c= ab 1957: keine Opposition.

d= Stand: 8. Januar 2001.

Datenbasis: Parlamentsdienste.

### 2.3 Bundespräsident

Mit der Novelle des B-VG im Jahr 1929 erfuhr das Amt des Bundespräsidenten vor dem Hintergrund einer innenpolitischen Krisensituation eine von der politischen Rechten initiierte erhebliche Aufwertung. Das nun mit beträchtlicher formeller Machtfülle ausgestattete Amt verankerte eine präsidentiale Komponente im parlamentarischen Regierungssystem und wurde in dieser modifizierten Form in die Zweite Republik übergeführt. Formell besitzt der Bundespräsident, der durch Einführung der Volkswahl über eine außerordentlich hohe Legitimation verfügt, beträchtliche Kompetenzen. Insgesamt nennt die Bundesverfassung 31 Kompetenzen (Welan 1992: 109), wobei Art 67 B-VG den Grundsatz normiert, dass alle Akte des Bundespräsidenten, sofern verfassungsgesetzlich nicht anderes bestimmt wurde, nur auf Vorschlag des Bundeskanzlers oder des zuständigen Regierungsmitglieds zu erfolgen haben und erst durch Gegenzeichnung des Bundeskanzlers bzw. eines Bundesministers

Geltung erhalten. Zu den wichtigsten Kompetenzen, die der Bundespräsident autonom (ohne Vorschlag) ausüben kann, zählen

- die Ernennung und Entlassung des Bundeskanzlers sowie die Entlassung der gesamten Bundesregierung
- der Oberbefehl über das Bundesheer (umstritten<sup>13</sup>)
- Beurkundung der Verfassungsmäßigkeit (=verfassungskonforme Zustandekommen) von Bundesgesetzen.

Weitere bedeutende Kompetenzen, wie beispielsweise das Notverordnungsrecht, können nur in Kooperation mit der Bundesregierung und anderen Organen ausgeübt werden. Von den vielfältigen Regierungsfunktionen, die dem Bundespräsidenten rechtlich zur Verfügung stehen, wurde bislang aus politischen Erwägungen und Konventionalregeln nicht Gebrauch gemacht. Noch nie hat in der Zweiten Republik ein Bundespräsident den Nationalrat aufgelöst, den Kanzler oder die gesamte Regierung entlassen, ein Bundesgesetz nicht ausgefertigt oder einen anderen als den Führer der mandatsstärksten Partei mit der Regierungsbildung beauftragt. Einige Bundespräsidenten haben lediglich ihre Koalitionspräferenzen deutlich zum Ausdruck gemacht, wie z.B. Theodor Körner (gegen Koalitionsbeteiligung des VdU) und Thomas Klestil (Präferenz für Große Koalition) oder haben wie Franz Jonas eine Minderheitsregierung vereidigt (Müller 1997a: 143).

Ein unmittelbarer Einfluss auf die Tagespolitik ist faktisch nicht existent. Die Ursache liegt einerseits an den geringen bürokratischen Ressourcen, auf die der Bundespräsident zurückgreifen kann (Welan 1992; Müller 1997a: 146). Andererseits gelangte jeder Bundespräsident über das Ticket einer der beiden Großparteien in das Amt, sodass auch aufgrund parteipolitischer Affinitäten zwischen Bundesregierung und Bundespräsident eine Vetopolitik höchst unwahrscheinlich ist. Nur für die Jahre der ÖVP-Alleinregierung (1966-70) standen sich über einen längeren Zeitraum ein sozialdemokratischer Bundespräsident und eine anders gefärbte Bundesregierung gegenüber, wobei der damalige Amtsträger Franz Jonas tatsächlich punktuell auf Personalentscheidungen der Regierung Klaus Einfluss genommen hat und dieser mehr Schwierigkeiten bereitete als dem Folgekabinett unter Bruno Kreisky (Welan 1992: 46). Dennoch gehörte auch Jonas zu jenen sozialdemokratischen Bundespräsidenten, die das Amt äußerst zurückhaltend und moderierend ausgeübt haben und an deren Amts- und Rollenverständnis auch die heutigen Amtsträger gemessen werden, was gleichzeitig deren Handlungsspielraum im Sinne eines aktiven Rollenverständnisses einengt. So beschränkte sich die im Präsidentschaftswahlkampf 1992 vom jetzigen Amtsträgers Thomas Klestil getroffene Ankündigung einer aktiven Amtsführung faktisch auf Versuche, Repräsentationsfunktionen in der Außenpolitik an sich zu ziehen sowie auf die fallweise Nichtbefolgung von Personalbesetzungsvorschlägen. Schließlich war Klestil auch nicht in

---

<sup>13</sup> Öhlinger (1999: 215).

der Lage, die von ihm abgelehnte ÖVP-FPÖ-Regierung zu verhindern. Tatsächlich dürften die Außenpolitik und mit Abstrichen auch die Verteidigungspolitik die einzigen Politikfelder sein, wo der Bundespräsident über regelmäßige Informationen am stärksten eingebunden ist und zudem regelmäßigen Kontakt mit den zuständigen Ressortministern unterhält. In der Wirtschafts- und Sozialpolitik geht vom Bundespräsidenten jedoch keine wie auch immer gelagerte Vetomacht aus.

Wohl bei keinem anderen Staatsorgan besteht damit eine derart große Diskrepanz zwischen formeller Macht und faktischer Machtausübung, sodass der österreichische Bundespräsident einem „vollinvaliden Riesen“ gleicht, „der auf die Hilfen und Krücken angewiesen ist, welche ihm die Regierung gibt“ (Welan 1992: 82). Allerdings darf gleichzeitig – und auch darauf weist Welan (1996: 72) hin – nicht vergessen werden, dass der Bundespräsident vor dem Hintergrund veränderter politischer Rahmenbedingungen eine durchaus aktive Regierungsfunktion ausüben kann und sich vom versteinerten Amtsverständnis loslösen kann. Schneller als dies politische Beobachter je für möglich gehalten hätten, ist eine solche Situation nach der Nationalratswahl vom 3. Oktober 1999 eingetreten, aus der drei annähernd gleich starke Parteien hervorgingen. Bundespräsident Klestil spielte in den Folgemonaten bezüglich der Regierungsbildung eine in der Zweiten Republik einmalig aktive Rolle. Zunächst verpflichtete er die Parteien zu so genannten bilateralen Sondierungsgesprächen, die mögliche Koalitionsformen ausloten sollten. Da die SPÖ eine Koalition mit der von Jörg Haider geführten FPÖ ausschloss und die ÖVP zunächst auf Basis eines Wahlversprechens den Beschluss fasste, in die Opposition zu gehen, gab es keine Koalitionskonstellation, die eine parlamentarische Mehrheit auf sich vereinigt hätte. Erst als die ÖVP ihren angekündigten Gang in die Opposition rückgängig machte und die Sondierungsgespräche beendet waren, erteilte Klestil – den traditionellen Gepflogenheiten folgend – dem Vertreter der stimmenstärksten Partei, Viktor Klima (SPÖ), den Auftrag zur Regierungsbildung, wobei Klestil seine Präferenzen zugunsten einer Fortführung der Großen Koalition nicht verhehlte. Nach dem Scheitern der Verhandlungen zwischen SPÖ und ÖVP beauftragte Klestil Bundeskanzler Viktor Klima mit der Bildung einer Minderheitsregierung. Da nur die Grünen eine punktuelle Unterstützung einer Minderheitsregierung signalisierten, war diese Variante von vornherein aussichtslos. In der Folge entwickelte sich intern und extern eine Eigendynamik. Mit dem Scheitern einer Neuauflage der Großen Koalition begannen Koalitionsverhandlungen zwischen ÖVP und FPÖ, die innerhalb einer Woche zum Abschluss gebracht wurden. Die sich abzeichnende Regierungsbeteiligung der rechtspopulistischen FPÖ führte zu massiven und auch in der Geschichte der Europäischen Union einmaligen Sanktionsdrohungen und –maßnahmen aller EU-Partnerländer. Angesichts dieses „externen“ Drucks zögerte Klestil, der sich in seiner zweiten Amtsperiode befindet und sich deshalb keiner Wiederwahl stellen muss, zusehends, einer der beiden Parteien einen formellen Auftrag zur Regierungsbildung zu erteilen. Zum Zweck der Schadensbegrenzung hinsichtlich der Reputation Österreichs im Ausland griff Klestil einerseits aktiv in die Bildung der Regierung ein. Er verlangte zum einen von Wolfgang Schüssel und Jörg Haider die Unter-

zeichnung einer von ihm redaktionell mitgestalteten Präambel zum Regierungsabkommen, welche nicht nur das Bekenntnis zur pluralitären Demokratie und den Menschenrechten, zur Westintegration und zur nationalsozialistischen Vergangenheit Österreichs enthielt, sondern auch ein Bekenntnis zur Sozialpartnerschaft und zum Sozialstaat abverlangte. Nie zuvor in der Geschichte der Zweiten Republik hat ein Bundespräsident eine derart ausgeprägte Regierungsfunktion ausgeübt. Schließlich nahm Klestil aktiv Einfluss auf die Ministerliste, indem er zwei FPÖ-Kandidaten<sup>14</sup> ablehnte. Zudem äußerte der Bundespräsident passiv seinen Protest, indem er keinen formellen Regierungsauftrag erteilt hatte und die Vereidigung des neuen Kabinetts mit einer deutlich sichtbaren mimischen Aversion vornahm. Diese Ereignisse machen deutlich, dass der Bundespräsident nicht nur eine Reserveautorität darstellt, sondern unter Umständen auch eine Regierungsfunktion ausüben kann, die zwar nicht tagespolitisch, wohl jedoch grundsatzpolitisch orientiert ist.

## 2.4 Direkte Demokratie

Gemessen an der Ausdifferenzierung direktdemokratischer Instrumente ist die Direktdemokratie in Österreich im europäischen Vergleich überdurchschnittlich ausgebaut. Mit dem Referendum, dem Volksbegehren und der Volksbefragung können auf Bundesebene drei direktdemokratische Instrumente unterschieden werden. Beim Referendum ist weiter zwischen einem fakultativen und einem obligatorischen Referendum zu unterscheiden. Nach Art. 44 (3) BV-G ist jede Gesamtänderung der Bundesverfassung einer obligatorischen Volksabstimmung zu unterziehen, eine Teiländerung jedoch nur in dem Fall, wenn dies von einem Drittel des Nationalrates oder des Bundesrates verlangt wird. In der Geschichte der Republik kam dieses Instrument erst einmal, und zwar im Kontext des EU-Beitritts (Pelinka 1994), zur Anwendung. Die zweite Form des Referendums ist das fakultative Referendum. Jeder Gesetzesbeschluss des Nationalrates ist gemäß Art. 43 BV-G auf Verlangen bzw. Beschluss des Nationalrates einer Volksabstimmung zu unterziehen. Da die Ansetzung eines fakultativen Referendum der Parlamentsmehrheit obliegt, kam dieses Referendum erst einmal zur Anwendung, als 1978 die sozialistische Alleinregierung die kontroverse Frage nach der friedlichen Nutzung der Kernenergie (Errichtung des AKW Zwentendorf) an das Volk delegierte. Der Grund für die seltene Nutzung dieser Form der Volksabstimmung liegt darin, dass es sich um ein potenziell gegenmajoritäres und aus der Sicht der Regierung risikoreiches Instrument handelt, während es für die Opposition Profilierungsmöglichkeiten im Parteienwettbewerb bietet. Tatsächlich offenbarte die Zwentendorfabstimmung genau dieses Muster. Das Sachthema wurde zunehmend vom Parteienwettbewerb

---

<sup>14</sup> Dabei handelte es sich um Thomas Prinzhorn (aufgrund einer „verbalen Entgleisung“) und um Hilmar Kabas, der wegen seines ausländerfeindlich geführten Wiener Wahlkampfes abgelehnt wurde. Vgl. dazu die Erklärung der Präsidentschaftskanzlei vom 3. Februar 2000.

überlagert, wobei der damalige Bundeskanzler und Atombefürworter *Bruno Kreisky* sogar seinen Verbleib im Amt mit dem Ausgang des Plebiszits verknüpfte. Dennoch (oder deswegen) wurde die Errichtung des AKW Zwentendorfs mit hauchdünner Mehrheit abgelehnt. Damit entpuppte sich das Referendum nicht als Instrument zur Legitimierung der Mehrheitsherrschaft, sondern ähnlich wie in der Schweiz als Vetoinstrument. Zudem hatte dieses Referendum einen erheblichen Policyeffekt, zumal die Option der friedlichen Nutzung der Kernenergie als Folge des Volksentscheids für die österreichische Energiepolitik politisch unrealisierbar wurde.

Das Referendum unterscheidet sich von den beiden anderen direktdemokratischen Partizipationsinstrumenten dadurch, dass es einerseits am Output des politischen Systems ansetzt und der Ausgang der Volksabstimmung verbindlich ist. Die 1988 eingerichtete Volksbefragung (Art. 49b B-VG) ist zwar rechtssystematisch ebenfalls als Volksabstimmung zu klassifizieren, das Ergebnis dieser Befragung ist jedoch für die politischen Entscheidungsträger nicht verbindlich. Die Einleitung einer Volksbefragung obliegt wiederum der Mehrheit im Nationalrat und kann nur ein Thema betreffen, zu dessen Regelung der Bundesgesetzgeber befugt ist. Dabei wird entweder eine Frage vorgelegt, die mit Ja oder Nein zu beantworten ist, oder es werden zwei Alternativen zur Auswahl gestellt. Zweck der Volksbefragung ist die Auslotung der Haltung der stimmberechtigten Bevölkerung zu einem bestimmten Thema von grundsätzlicher und gesamtösterreichischer Bedeutung. Obwohl der Ausgang de jure nicht verbindlich ist, muss von einer politischen Verbindlichkeit eines solchen Volksentscheids ausgegangen werden. Dies dürfte auch der Grund sein, warum dieses Instrument seit seiner Einführung auf Bundesebene noch nie angewandt wurde.

Demgegenüber handelt es sich beim Volksbegehren nicht um eine Volksabstimmung, sondern eher um eine qualifizierte Form der Petition. Die Einleitung eines Volksbegehrens erforderte bis zur Novelle des Volksbegehrensgesetzes 1998 entweder die Unterstützung von 10.000 stimmberechtigten Bürgern, acht Mitgliedern des Nationalrates oder mindestens je vier Mitgliedern der Landtage dreier Länder. Seit 1.1.1999 muss der Antrag von 7.795 Personen (= ein Promille der bei der letzten Volkszählung festgestellten Wohnbevölkerungszahl) unterstützt sein. Gemäß Art. 41 (2) B-VG muss jedes von 100.000 Stimmberechtigten oder von je einem Sechstel der Stimmberechtigten dreier Länder unterstützte Volksbegehren dem Nationalrat zur Behandlung vorgelegt werden, der in seiner Entscheidung über dieses Begehren jedoch völlig frei ist. Das Volksbegehren ist ein typisches Oppositionsinstrument. Das Volksbegehren stellt im Parteienwettbewerb gerade für die parlamentarische Opposition ein partei- und wahlstrategisch vorteilhaftes Instrument dar: Die Initiierung eines Volksbegehrens geht nicht nur mit einer beachtlichen Medienpräsenz einher, sondern ermöglicht einer Partei die Ergreifung der Themenführerschaft und eine thematische Positionierung und setzt die Regierung unter Legitimations- und Handlungsdruck (Müller 1998, 1999).

Tabelle 4: Volksbegehren der Zweiten Republik (1945-2001).

Jahr	Gegenstand	Eintragungen (in%)	Regierung	Unterstützt (offiziell) durch	Erfolg
1964	Österreichischer Rundfunk Ges.mb.H	17,27	ÖVP/SPÖ	34.841 Unterstützungserklärungen	Ja
1969	Schrittweise Einführung der 40-Stunden-Woche	17,74	ÖVP	74 SPÖ-Abg. z. NR	Ja
1969	Abschaffung der 13. Schulstufe	6,77	ÖVP	17 Mitgl. Des Steir. LT; 14 Mitgl. des Sbg. LT; 14 Mitgl. des Ktn LT; 5 Mitgl. des Vbg. LT	Ja
1975	Schutz des menschlichen Lebens	17,93	SPÖ	762.664 Unterstützungserklärungen	Nein
1980	Pro-Zwentendorf-Volksbegehren	8,04	SPÖ	33.388 Unterstützungserklärungen	Nein
1980	Anti-Zwentendorf-Volksbegehren	2,80	SPÖ	13.516 Unterstützungserklärungen	Nein
1982	Konferenzzentrum-Einsparungsgesetz	25,74	SPÖ	sämtl. ÖVP-Labg. aller Bundesländer	Nein
1985	Konrad-Lorenz-Volksbegehren	6,55	SPÖ/FPÖ	56.870 Unterstützungserklärungen	Nein/P artiell
1985	Verlängerung des Zivildienstes	3,63	SPÖ/FPÖ	48.774 Unterstützungserklärungen	Nein
1985	Volksbegehren gegen Abfangjäger - für eine Volksabstimmung	2,23	SPÖ/FPÖ	18.433 Unterstützungserklärungen	Nein
1986	Anti-Draken-Volksbegehren	4,50	SPÖ/FPÖ	140.817 Unterstützungserklärungen	Nein
1987	Anti-Privilegien-Volksbegehren	4,57	SPÖ/ÖVP	sämtl. 18 FPÖ-Abg. z. NR	Nein
1989	Volksbegehren zur Senkung der Klassenschülerzahl	3,93	SPÖ/ÖVP	26.643 Unterstützungserklärungen	Nein
1989	Volksbegehren zur Sicherung der Rundfunkfreiheit in Österreich	1,95	SPÖ/ÖVP	mehr als 8 FPÖ-Abg. z. NR	Nein
1991	Volksbegehren für eine Volksabstimmung über einen Beitritt zum EWR	2,25	SPÖ/ÖVP	sämtl. Abg. z NR der Grünen Alternative	Nein
1993	Volksbegehren „Österreich zuerst“	7,35	SPÖ/ÖVP	mehr als 8 FPÖ-Abg. z. NR	Nein
1995	Volksbegehren „Pro Motorrad“	1,21	SPÖ/ÖVP	12.812 Unterstützungserklärungen	Nein
1996	Tierschutz-Volksbegehren	7,96	SPÖ/ÖVP	35 Abg.z.NR der FPÖ bzw. Grünen	Nein
1996	Neutralitäts-Volksbegehren	6,21	SPÖ/ÖVP	31.166 Unterstützungserklärungen	Nein
1997	Gentechnik-Volksbegehren	21,23	SPÖ/ÖVP	8 Abg. z. NR der Grünen	Nein
1997	Frauen-Volksbegehren	11,17	SPÖ/ÖVP	23 Abg. z. NR der Grünen und SPÖ	Nein
1997	Volksbegehren „Schilling-Volksabstimmung“	4,43	SPÖ/ÖVP	9 FPÖ-Abg. z. NR	Nein
1997	Volksbegehren „Atomfreies Österreich“	4,34	SPÖ/ÖVP	9 FPÖ-Abg. z. NR	Ja
1999	Familien-Volksbegehren	2,88	SPÖ/ÖVP	Österreichischer Familienverband 16.875 Unterstützungserklärungen	Ja
2000	Volksbegehren neue EU-Abstimmung	3,35	ÖVP/FPÖ	8.293 Unterstützungserklärungen	Nein

Datenbasis: Bundesministerium für Inneres.

Seit 1945 wurden insgesamt 25 Volksbegehren lanciert (vgl. Tabelle 4). Davon sind nur fünf Begehren der Sozial- und Wirtschaftspolitik im weiteren Sinn zuzuordnen (40-Stunden-Woche, Frauenvolksbegehren, Familienvolksbegehren, Schilling- und EWR-Volksbegehren). Dabei kann lediglich für das Volksbegehren zur Einführung der 40-Stunden-Woche (1969) und für das im September 1999 durchgeführte Familienvolksbegehren ein nachhaltiger Policyeffekt konstatiert werden, da die Bundesregierung die Einführung eines universellen dreijährigen Kindergelds – einer der Kernforderungen des Familienverbandes – plant. Was die generelle Erfolgsquote des Volksbegehrens betrifft, hatten nur die ersten drei Begehren (darunter das Volksbegehren zur Einführung der 40-Stunden-Woche), das Volksbegehren „Atomfreies Österreich“ (1997)<sup>15</sup> und aller Voraussicht nach

<sup>15</sup> 1999 hat der Nationalrat das Bundesverfassungsgesetz für ein atomfreies Österreich beschlossen, das den zentralen Anliegen des Volksbegehrens weitgehend Rechnung trägt, vgl. BGBl I 1999/149.

auch das Familienvolksbegehren politischen Erfolg, während alle anderen vom Nationalrat nicht oder nicht ausreichend im Sinne der Initianten behandelt wurden.

Obwohl es vielfältige direktdemokratische Partizipationsformen gibt, ist die Direktdemokratie in einer Gesamtbetrachtung ein zahnloses Instrument, von dem nur ein geringes Vetopotenzial ausgeht. Auch die mit dem Instrument des Volksbegehrens anvisierte plebiszitäre Öffnung des politischen Systems ist in ihrer Policywirkung als sehr gering zu veranschlagen. Der Grund für das geringe Vetopotenzial der Direktdemokratie liegt in der starken Stellung der Repräsentativorgane, die entweder die Einleitung einer Volksabstimmung (fakultatives Referendum, Volksbefragung) kontrollieren oder denen die alleinige verbindliche Entscheidung über eine Initiative (Volksbegehren) oder ein Plebiszit (Volksbefragung) zufällt. Dieses Filter- und Selektionspotenzial der demokratischen Repräsentativorgane verhindert, dass der Souverän die Rolle einer institutionalisierten Opposition mit starker Vetomacht gegenüber der repräsentativdemokratischen Mehrheitsherrschaft einnimmt, wie dies etwa in der Schweiz der Fall ist. Die Ausnahme bildet das obligatorische Referendum im Falle einer Gesamtänderung der Bundesverfassung, welche jedoch naturgemäß äußerst selten ist. Die Abstimmung über das AKW Zwentendorf als bislang einziges fakultatives Referendum repräsentierte eher einen politischen Störfall, offenbarte jedoch den potenziellen Vetocharakter dieses direktdemokratischen Instruments recht eindrücklich und hatte im Bereich der Energiepolitik erhebliche Policywirkungen.

## **2.5 Die EU als kooperativer Vetospieler**

Der österreichische EU-Beitritt im Jahr 1995 führte zu einem Souveränitätsverlust des Nationalstaates in den vergemeinschafteten Politikbereichen (Falkner/Müller 1998). Der Vergemeinschaftungsgrad ist in der Wirtschaftspolitik spätestens durch die Errichtung der Europäischen Währungsunion und dem damit verbundenen Wegfall der geldpolitischen Steuerungsinstrumente in allen Mitgliedsländern weiter fortgeschritten als in der Sozialpolitik (Leibfried/Pierson 2000). Der Verlust an nationalstaatlichen Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten infolge der supranationalen Einbindung beschränkt sich aber nicht nur auf die positive Integration und damit einhergehende Kompetenz- und Kompetenzausübungsverluste. Sozial- und wirtschaftspolitischer Handlungsdruck resultiert(e) vor allem durch die negative Integration in Gestalt von Rückkoppelungseffekten marktschaffender Maßnahmen auf nationalstaatliche Politikoptionen sowie den die WWU flankierenden Maastricht-Kriterien. Letztere führten in Österreich bereits vor und nach dem EU-Beitritt zu einem im Zeitverlauf zunehmend restriktiver werdenden sozialpolitischen Konsolidierungskurs der SPÖ-ÖVP-Koalition (Tálos/Wörister 1998; Unger 2000). Die beiden „Sparpakete“ 1995 und 1996 waren in ihrer Wirkung für die Sozialpolitik ungleich bedeutender als der im Rahmen der positiven Integration erforderliche Nachholbedarf gegenüber EU-Sozialstandards (Tálos/Badelt 1999). In der Wirtschaftspolitik zog der EU-Beitritt ebenfalls vielfältige Maßnahmen nach sich: Budgetsanierung, Steuerreformen, die Deregulierung der geschützten Sektoren sowie Privatisierungen zielten bereits im Vorfeld des Beitritts darauf

ab, die österreichische Wirtschaft binnenmarktkonform zu gestalten und sie in der Zeit nach dem Beitritt im verschärften europäischen Wettbewerb konkurrenzfähig zu halten. Das liberale Binnenmarktprojekt legte somit Priorität auf die Wirtschaftspolitik und drängte die Sozialpolitik in die Defensive. Daraus wird ersichtlich, dass der „Vetospieler“ EU der gegenwärtigen Bundesregierung erheblichen Rückenwind für ihre Reformprojekte liefert. Hinzu kommt, dass der EU-Beitritt die Einflussmöglichkeiten der Regierung und Verwaltung stärkte, während jene des Parlaments geringer wurden (Falkner 1998: 231). Das Regierungsprogramm deckt sich in der Sozial- und Wirtschaftspolitik weitgehend mit den in Brüssel ausgegebenen Direktiven und den indirekten Handlungszwängen, die aus der Schaffung der Wirtschafts- und Währungsunion resultieren. Es zeigt sich eine hohe Kongruenz der Reformoptionen in dem Sinne, dass die Unterordnung der Sozialpolitik unter die Prioritäten des Binnenmarktes auf europäischer Ebene im Regierungsprogramm gespiegelt wird, wo budget- und wirtschaftspolitische Ziele wie die Anpeilung eines Nulldefizits, der Abbau der Staatsschulden und die Standortsicherung eindeutig prioritären Charakter gegenüber der Sozialpolitik besitzen. Ein Beispiel soll dies verdeutlichen. Die Kampfansage der Kommission an die gemischte Wirtschaftsordnung (Scharpf 1999: 60) zur Liberalisierung der staatsnahen Sektoren mit dem Ziel der Aufbrechung monopolistischer oder oligopolistischer Anbieterstrukturen liefert der Regierung zusätzliche Munition für die angestrebten Ziele eines schlanken Staates und ökonomischer Deregulierung, etwa der im Regierungsprogramm angekündigten völligen Liberalisierung des Strom- und Gasmarktes (Regierungsprogramm: 80). Gleichzeitig wird die Koalition in eine wahlstrategisch günstige Position versetzt: Einerseits erhält sie ideologische Rückendeckung für ihre Politikziele, andererseits kann sie eventuelle, im Zuge dieser Umstrukturierungen auftauchende politische Kosten durch eine „Politik der blame avoidance“ (Weaver 1986) auf die europäische Ebene bzw. auf von außen vorgegebene Handlungszwänge abwälzen.

### **3. Informelle Vetospieler**

#### **3.1 Parteipolitische Vetospieler**

Seit 1983 wird Österreich durchgehend von Koalitionsregierungen regiert. Dies ist mit ein Resultat des Verhältniswahlrechts, das in Österreich zu einer vergleichsweise hohen Kongruenz zwischen Stimm- und Mandatsanteilen führt. Die Vetoanfälligkeit einer Koalitionsregierung resultiert aus der Zustimmungserfordernis des Koalitionspartners zu Politikänderungen. Gemäß Tsebelis' Vetospielertheorem steigt die Wahrscheinlichkeit der Beibehaltung des Status quo mit der ideologischen Distanz und zunehmender interner Kohäsion von kollektiven Akteuren. In den hier diskutierten Politikbereichen ist die ideologische Distanz zwischen ÖVP und FPÖ als gering zu veranschlagen. Dies belegen nicht nur Experteneinschätzungen (z.B. Huber/Inglehart 1995; Schmidt 2001) und empirische Analysen, sondern

auch der Umstand, dass sich beide Parteien innerhalb einer Woche auf ein Regierungsprogramm einigen konnten. Im Vergleich zu den beiden anderen im Parlament vertretenen Parteien weisen ÖVP und FPÖ in der Sozial- und Wirtschaftspolitik die geringste ideologische Distanz auf, sodass eine hohe ideologische Polarisierung als Auslöser für einen Reformstau in den hier untersuchten Politikfeldern kaum in Frage kommt. Der gegenwärtige Zusammenschluss von ÖVP und FPÖ entspricht auf Basis der ideologischen Distanzen in der sozio-ökonomischen Konfliktdimension vielmehr einer natürlichen Koalition weltanschaulich verwandter Parteien (Müller/Jenny 2000: 144-146).

Bezüglich der internen Kohäsion als dritter Teildimension der Vetospielertheorie zeigen sich markante Unterschiede zwischen beiden Parteien. Während Jörg Haider in der FPÖ trotz seines Rückzugs aus der Parteiführung informell immer noch klar die Zügel in der Hand hält, leidet die ÖVP vor allem aufgrund ihrer bündischen Struktur traditionell an einer geringen internen Kohäsion. Die Partei besteht organisatorisch aus drei Bündeln, die Wirtschafts-, Bauern- und Arbeitnehmerinteressen vertreten, wobei im Österreichischen Arbeiter- und Angestelltenbund (ÖAAB) die Beamten stark vertreten sind. Aus diesem Vertretungsanspruch von ihrer Natur her höchst gegensätzlicher Interessen resultieren beträchtliche parteiinterne Spannungen. Eine geringe interne Kohäsion kann nach Tsebelis politische Reformen erleichtern, da im Fall der ÖVP einzelne Bündle gemeinsame Sache mit dem Koalitionspartner machen können. So fand der anfängliche Sozialstaatsausbau der 1986 reetablierten Großen Koalition zumeist die Zustimmung des ÖAAB, die allerdings von parteiinternen Querelen mit dem Wirtschaftsbund begleitet wurde (Müller 1997b: 274-275). Eine geringe interne Kohäsion kann die Reformträgheit aber auch erhöhen, sofern parteiinterne Entscheidungen konsensual bzw. einstimmig getroffen werden. So trug etwa in Deutschland der Arbeitnehmerflügel innerhalb der CDU aufgrund einer faktischen Vetoposition mit dazu bei, die nach dem Ende der sozialliberalen Koalition von Helmut Kohl angekündigte Wende in der Sozial- und Wirtschaftspolitik in Umfang und Reichweite abzuschwächen (Zohlnhöfer 1999, 2001). Die im ÖVP-FPÖ-Regierungsprogramm anvisierten Kürzungen im Sozialbereich sowie die angekündigte Zurückdrängung des öffentlichen Sektors (z.B. die im Regierungsübereinkommen vorgesehene Ausgliederung von 30.400 Planstellen in vier Jahren) bringt die Koalition zwangsläufig in Konflikt mit dem ÖAAB und der traditionell ÖVP-nahen Beamtenorganisation (GÖD). Hier ergeben sich insbesondere auf lange Sicht mögliche innerparteiliche Reformblockaden für die Koalition. Zwar dominieren in der innerparteilichen Willensbildung der Bauern- und Wirtschaftsbund aufgrund einer höheren organisatorischen Schlagkraft infolge einer engeren Verklammerung mit den Verbänden und Kammern (Müller 1997b: 275), dennoch kann die Partei nicht dauerhaft gegen die Interessen des ÖAAB als mitgliederstärkster Teilorganisation agieren. Eine Majorisierung der Arbeitnehmerinteressen würde unweigerlich zu erheblichen parteiinternen Spannungen führen. Jede Form einer kompromissbasierten Entscheidungsfindung verleiht aber dem ÖAAB ein informelles Veto, mit dem drastische Einschnitte in das soziale Netz abgewehrt werden können. Insofern könnte – ähnlich wie in Deutschland – die angekündigte

politische Wende aufgrund faktioneller Konflikte moderater ausfallen als es der programmatische Charakter des Regierungsprogramms erwarten lassen würde.

### 3.2 Die Sozialpartnerschaft als „Nebenregierung“

Ein weiterer informeller Vetospieler, dessen Zustimmungspflicht zu Politikänderungen rechtlich nicht festgeschrieben ist, ist gerade in der Sozial- und Wirtschaftspolitik die österreichische Sozialpartnerschaft. Korporatistische Strukturen der Interessenvermittlung fanden bislang keinen Eingang in die diversen Indizes zur Abbildung von gegenmajoritären Institutionen, obwohl sie die Breite des Handlungskorridors von Exekutive und Legislative in erheblichen Maße beeinflussen können. So weist gerade der österreichische Sprachgebrauch die Sozialpartnerschaft als Nebenregierung aus, deren Einfluss auf die Staatstätigkeit gleichzeitig allerdings auch vielfach überschätzt (Kittel/Tálos 1999: 116) und bisweilen sogar mystifiziert wurde. Trotz des Verlustes an inhaltlicher Reichweite, zusehends asymmetrisch gewordenen Kräfteverhältnissen zugunsten der Arbeitgeberverbände, vielfältigeren Formen interessenpolitischer Einflussnahme und eines Einflussverlustes im Zuge des EU-Beitritts blieb dieses durch vielschichtige horizontale und vertikale Interaktionsforen charakterisierte System der Interessenvermittlung in den Kernbereichen der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik bis zum jüngsten Zerfall der Großen Koalition intakt (Tálos 1993; Kittel/Tálos 1999). Obwohl die Sozialpartnerschaft unzweifelhaft eine wichtige Gestaltungsfunktion ausgeübt hat, die in einer vergleichsweise günstigen makro-ökonomischen Performanz und politischen Stabilisierungseffekten ihren Niederschlag fand (Scharpf 1987), ging von der Interessenpolitik der Verbände stets auch ein beträchtliches Vetopotenzial gegenüber dem Handlungsradius der Bundesregierung aus. An erster Stelle sind hier Lobby-Aktivitäten zu nennen, die über vertikale Netzwerke betrieben werden. Hierzu zählen die organisatorischen Verzahnungen zwischen den Parteien und Verbänden sowie – auf personeller Ebene – die entsprechenden Funktionsverschränkungen. Die Sozialpartnerschaft kann als Bewahrer eines strategischen und normativen Ziel- und Wertekanons interpretiert werden, der sowohl von den Arbeitgeber- als auch von den Arbeitnehmerverbänden vertreten wird. Hieraus resultiert ein hoher Pragmatismus und eine hohe Status-quo-Orientierung (Pelinka 1985: 145). Effektiviert und flankiert wird diese Status-quo-Koalition durch enge Verschränkungen von Verbändefunktionen mit politischen Ämtern<sup>16</sup>, die Einflechtung bzw. Vorschaltung sozialpartnerschaftlich besetzter Kommission in den traditionell sozialpartnerschaftlich dominierten Politikbereichen und die Anhörung der Sozialpartner im Rahmen des vorparlamentarischen Begutachtungsverfahrens. Exemplarisch kann dies für

---

<sup>16</sup> In den 90er Jahren nahm die Ämterkumulierung beträchtlich ab. War im Jahr 1973 noch jeder zweite Nationalratsmandatar ein Verbändefunktionär, so betrug diese Quote Ende der 90er Jahre nur noch knapp 21 Prozent (Karlhofer 1999: 32-33).

die Sozialpolitik aufgezeigt werden. Die Sozialpartnerschaft ist traditionell ein Gatekeeper des tradierten erwerbsarbeitszentrierten Sozialversicherungssystems (Tálos 1997: 447), das Sozialministerium war bis vor kurzem eine Erbpacht des ÖGB. Diese Erwerbstätigenkoalition prägte wesentlich die bestehenden Strukturen des sozialen Sicherungssystems und machte dieses gleichzeitig resistent gegenüber dem Einbau von strukturfremden Elementen. So gab es nicht nur Konsens über den Ausbau des Wohlfahrtsstaates entlang den in der Monarchie grundgelegten Bahnen, sondern auch der Rückbau des Sozialstaates erfolgte bislang konsensual bzw. über sozialpartnerschaftlich akkordierte Kompromisspakete. So wurden die beiden Sparpakete im Vorfeld des EU-Beitritts bei allen Konflikten letztlich von den Verbänden mitgetragen und führten zu Leistungseinschränkungen im Rahmen der bestehenden wohlfahrtsstaatlichen Strukturen. Gleichzeitig – und auch dies ist ein Effekt der Sozialpartnerschaft – blieben große Proteste gegen die implementierten Kürzungsmaßnahmen weitgehend aus. Ungeachtet der von jüngeren Studien ausgewiesenen Befunde einer gestiegenen Durchsetzungsmacht der Regierung war in den 90er Jahren das Verhinderungspotenzial selbst der organisatorisch geschwächten Arbeitnehmerverbände aber noch stark genug, um tiefgreifende Politikänderungen zu blockieren bzw. bremsen zu können: „Die Arbeitnehmerorganisationen vermögen unter den gegenwärtigen Bedingungen eher nur ihr Verhinderungs- als ihr Gestaltungspotenzial in Einsatz zu bringen“ (Tálos/Kittel 1999: 162). Auch hinsichtlich der Wirtschaftspolitik wird der Sozialpartnerschaft neben ihren unbestrittenen Stabilisierungsfunktionen auch eine innovationshemmende und strukturkonservierende Rolle attestiert (Van der Bellen 1994). Der Einfluss der Sozialpartnerschaft auf konkrete Politikgestaltung zeichnete sich somit durch eine Janusköpfigkeit aus: Die Sozialpartner bzw. die sie tragenden Verbände konnten nicht nur ein beachtliches Gestaltungspotenzial bei der koordinierten Lösung makro-ökonomischer Probleme, sondern ein ebenso starkes Verhinderungspotenzial entfalten, welches spezifische Politikoptionen jenseits eingeschlagener Problembearbeitungs- und -lösungsroutrinen blockieren kann.

#### 4. Ein Jahr Schwarz-Blau: Eine Zwischenbilanz

Die Zusammenschau der faktischen Vetomacht sämtlicher *formeller* Vetospieler offenbart insgesamt den Befund eines sehr schwachen gegenmajoritären Vetopotenzials gegenüber dem Aktionsradius der Bundesregierung und der sie stützenden Parlamentsmehrheit. Diese Feststellung gilt nicht nur für Zeiten der Großen Koalition mit einer ohnedies schwachen parlamentarischen Opposition, sondern auch für Phasen eines hochpolarisierten Parteienwettbewerbs, wie er für die ÖVP- bzw. SPÖ-Alleinregierungen, die Kleine Koalition und die jetzige ÖVP-FPÖ-Koalition gegeben war bzw. ist. Selbst unter Ausschöpfung aller institutionellen Vetomöglichkeiten kann die Opposition keine einfachgesetzlichen Reformprojekte des Nationalrates zu Fall bringen oder sie inhaltlich beeinflussen<sup>17</sup>.

Vor dem Hintergrund der eingangs skizzierten Fragestellung steht für die neue ÖVP-FPÖ-Koalition bei Betrachtung der von der Bundesverfassung vorgezeichneten potenziellen Vetopunkte das institutionelle Reformfenster für einen politischen Kurswechsel sehr weit offen: Weder vom Bundespräsident, noch vom Föderalismus und auch nicht von der direkten Demokratie geht ein namhaftes Vetopotenzial aus, das politische Kompromisslösungen im Sinne einer informellen „Großen Koalition“ erzwingen könnte. Vielmehr verschafft die EU als „supranationaler Vetospieler“ der Bundesregierung für ihre Reformvorhaben in den untersuchten Politikfeldern sogar zusätzliche Rückendeckung. Effektive Vetochancen besitzt die gegenwärtige Opposition lediglich bei der Verabschiedung von Verfassungsgesetzen. Die schärfste Waffe, die der Opposition aus SPÖ und Grünen zur Änderung oder gar Blockierung eines einfachgesetzlich geregelten Reformprojekts zur Verfügung steht, ist die Anfechtung bestimmter Gesetze bzw. Normen beim Verfassungsgerichtshof, wobei der Ausgang für die Antragsteller ungewiss ist und außerdem das politische Risiko enthält, dass ein Gesetz vom VfGH unter Umständen eine juristische Unbedenklichkeitsbescheinigung erhält. Ansonsten besteht noch die in materieller Hinsicht unwirksame Möglichkeit eines Agendasettings gegen die Regierungspolitik mit Hilfe des direktdemokratischen Instruments des Volksbegehrens. Bereichsspezifische Einfluss- und Mitwirkungsmöglichkeiten in der Sozial- und Wirtschaftspolitik stehen der Opposition (vor allem der SPÖ) für den Fall

---

<sup>17</sup> Ein geradezu klassisches Beispiel scheint hierfür die Einführung der Fristenlösung beim Schwangerschaftsabbruch durch die sozialdemokratische Alleinregierung im Jahr 1974 zu sein. Die oppositionelle ÖVP legte im Bundesrat ein Veto ein, das mit einem Beharrungsbeschluss des Nationalrates ausgehebelt wurde und damit ebenso folgenlos blieb wie das mit 762.000 Unterschriften außerordentlich erfolgreiche Volksbegehren „Schutz des menschlichen Lebens“. Der Bundespräsident verweigert nicht seine Unterschrift, während der von der Salzburger Landesregierung in dieser Sache angerufene Verfassungsgerichtshof das Gesetz für verfassungskonform erklärte. Dieses Urteil des VfGH (vgl. Europäische Grundrechte-Zeitschrift EuGRZ 1 (1975), Heft 3/4: 74-81) gilt als Musterbeispiel der lange Zeit geübten Zurückhaltung des Gerichts in politisch sensiblen Fragen. Siehe auch Gindulis (1999).

zu Verfügung, dass die tradierten sozialpartnerschaftlichen Akkordierungs- und Konzertierungsmuster von der neuen Bundesregierung weitergeführt werden. Dies war sowohl zu Zeiten der ÖVP- als auch der SPÖ-Alleinregierung der Fall. Dieser *informelle* Vetopunkt sowie parteiinterne Konflikte innerhalb der Volkspartei könnten der Koalition bei der Umsetzung des angestrebten Kurswechsels in der Sozial- und Wirtschaftspolitik Schwierigkeiten bereiten, da es höchst unwahrscheinlich ist, dass die Arbeitnehmerverbände, d.h. der ÖGB und Arbeiterkammern, bzw. der ÖAAB einen radikalen Kurswechsel dauerhaft mittragen werden<sup>18</sup>. Die anvisierte Wende erfordert daher aus Sicht der Koalition die Zurückdrängung oder Umgehung der Sozialpartnerschaft bei der Politikgestaltung. Dies ist theoretisch insofern möglich, als es sich um freiwillige und überwiegend informelle Koordinationsbeziehungen zwischen Regierung und Verbänden handelt. Praktisch hätte die Ausklammerung und Umgehung von Arbeitnehmerinteressen aber unvermeidlich die Abkehr von einer traditionell konsensbasierten Interessenpolitik hin zu einer konfliktiven Interessenvermittlung zur Folge. Wie im Folgenden gezeigt wird, kündigen sich aber gerade im System der Interessenvermittlung tiefgreifende Veränderungen an, die zu einer Zäsur, wenn nicht sogar zu einer Transformation des österreichischen Systems der Interessenvermittlung führen könnten (vgl. Tálos 2000b).

Die während der ersten zwölf Monate ihrer Amtszeit durchgeführten Reformen der ÖVP-FPÖ-Regierung stützen über weite Strecken den Befund, dass die österreichische Bundesregierung – den politischen Willen vorausgesetzt – relativ unbehindert regieren kann. Tatsächlich wurden in den ersten zehn Monaten bereits mehr als 120 Gesetze geändert<sup>19</sup>. Die in den hier relevanten Politikfeldern beschlossenen Maßnahmen stehen im Einklang mit dem Regierungsprogramm und sind in ihrer Reichweite und dem realisierten Tempo erstaunlich. Offenkundig wird mit dem angekündigten Um- und Rückbau des Sozialstaates und der Sanierung der Staatsfinanzen ernst gemacht und zwar in einer im Vergleich zu den Vorgängerkabinetten neuartigen Dynamik: „Die neue Regierung ging sogleich daran, einige Abgötter im Himmel über der seligen Insel Österreich zu stürzen“ (Neue Zürcher Zeitung 16.06.2000: 7). Belege hierfür sind etwa folgende beschlossene und zum Teil bereits wirksame sozial- und steuerpolitische Maßnahmen<sup>20</sup>:

- Restriktive Pensionsreform: Abschaffung der Pension wegen geminderter Erwerbsunfähigkeit, Anhebung des Zugangsalters bei der vorzeitigen Alterspension und Erhöhung der Abschläge, Aufhebung der Leistungsuntergrenze bei Witwen-/Witwerpensionen, Leistungsobergrenze bei einem Zusammentreffen von Eigen- und Witwen-

<sup>18</sup> So wird der Vorschlag von Sozialminister Herbert Haupt zur Umwandlung von Abfertigungszahlungen in eine Zusatzpension sowohl vom ÖGB als auch vom ÖAAB abgelehnt.

<sup>19</sup> Davon fanden immerhin mehr als die Hälfte die Zustimmung der SPÖ.

<sup>20</sup> Vgl. insbesondere Sozialrechts-Änderungsgesetz BGBl I Nr. 2000/101; BMF (2000a,b); Tálos (2001).

/Witwerrente, automatische Pensionsanpassung (Einsparungsvolumen: 18,5 Mrd. ATS<sup>21</sup> bis 2003)

- Einführung von Studiengebühren von 10.000 ATS pro Jahr ab dem WS 2001/02
- Verschärfungen in der Arbeitslosenversicherung (wenngleich die ursprünglich geplante vierwöchige Sperre beim Arbeitslosengeld nach einvernehmlicher Kündigung bzw. Auslaufen eines befristeten Dienstvertrages zugunsten längerer Anwartschaftszeiten aufgegeben wurde): Kürzungen des Familienzuschlags beim Arbeitslosengeld um ca. ein Drittel (bei Wegfall der Anrechnung des Partnereinkommens), Deckelung der Nettoersatzrate, Streichung des Bundesbeitrags zur Arbeitsmarktpolitik, Einführung von Workfare-Elementen bei Beziehern von Notstands- und Sozialhilfe
- Erste Zusammenlegung von Sozialversicherungsträgern (so wird das Versicherungsgeschäft der Betriebskrankenkasse der Österreichischen Staatsdruckerei von der Wiener Gebietskrankenkasse übernommen)
- Privatisierungen (Postsparkasse, Flughafen Wien, Staatsdruckerei, Grundbesitz der Bundesforste, Versteigerung von UMTS-Lizenzen)
- Abschaffung der beitragsfreien Mitversicherung in der Krankenversicherung bei kinderlosen Paaren (Ausnahme: Empfänger von Pflegegeld oder Personen, die einen behinderten Angehörigen pflegen)
- Erhöhung des Behandlungsbeitrags in Krankenhäusern ab 1.1. 2001 von 70 auf 100 ATS (maximal 28 Tage)
- Einführung einer Eigenbeteiligung von 150-250 ATS bei ambulanten Behandlungen in Spitälern (maximal 1.000 ATS pro Person und Jahr)
- Anhebung der Rezeptgebühr, keine Valorisierung des Pflegegeldes für 2001
- Angleichung der Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall zwischen Angestellten und Arbeitern (bei geänderter Urlaubsaliquotierung)
- Besteuerung der Unfallrenten, Anhebung der Höchstbemessungsgrundlage, Anhebung der Pensionsbeiträge für Beschäftigte des öffentlichen Dienstes sowie Erhöhung des Pensionssicherungsbeitrages von Rentnern um jeweils 0,8%, Reduzierung der steuerlichen Absetzbeträge für Arbeitnehmer und Rentner, Anhebung der Autobahnvignette, Erhöhung der Erbschafts- und Schenkungssteuer, Streichung des Investitionsfreibetrags, höhere Steuern bei Zuwendungen für Privatstiftungen und auf Kapitalerträge
- Verabschiedung von drei Budgets und eines neuen Finanzausgleichs innerhalb eines Jahres.

Insgesamt beträgt der Konsolidierungsbedarf zur Erreichung des Nulldefizits im Jahr 2002 allein im Jahr 2001 ca. 90 Mrd. ATS. Davon soll ca. ein Drittel (28,6 Mrd. ATS) einnahmenseitig aufgebracht werden, sodass 2001 die Steuer- und Abgabenquote den Rekordwert

---

<sup>21</sup> Gemäß Wechselkurs entsprechen 100 DM ca. 700 ATS.

von fast 45% des BIP erreichen wird. Viel dramatischer ist aber die Art und Weise, wie diese Maßnahmen implementiert und zum Teil regelrecht durchgepeitscht wurden. Hinsichtlich der Muster der Politikgestaltung können Änderungen beobachtet werden, die tiefgreifende Veränderungen im politischen System nach sich ziehen könnten. So wurden die organisierten Interessen der Arbeitnehmer zum Teil bewusst umspielt oder es wurden Scheinverhandlungen geführt, sodass die Verbände häufig vor vollendete Tatsachen gestellt wurden<sup>22</sup>. Dies ist Teil einer gezielten Strategie zur Zurückdrängung der traditionellen politischen Mitgestaltungsmöglichkeiten der Arbeitnehmerverbände, die auch darin Ausdruck findet, dass sozialpolitische Kompetenzen in das Wirtschaftsressort verlagert und damit dem Einflussbereich des ÖGB entzogen wurden (Tálos 2000b). Die Regierung ist sich des Vetopotenzials der Verbände der Arbeitnehmer bewusst. So stellte Arbeitsminister Martin Bartenstein fest, dass die Vetopolitik der Sozialpartnerschaft der Vergangenheit angehört. Die Sozialpartnerschaft habe zusammen mit der Großen Koalition vor allem aufgrund der de facto Vetoposition der Gewerkschaft vieles an Reform nicht zugelassen und zu Erstarrungserscheinungen geführt. „Damit haben wir gebrochen“ und „wir werden nicht davor zurückschrecken, die Reformen notfalls vor den Konsens zu stellen, falls dieser nicht erreichbar ist“<sup>23</sup>. Tatsächlich wurden umstrittene Entscheidungen wie die Einführung der Studiengebühren unvermittelt im Ministerrat beschlossen<sup>24</sup>. Es scheint sich somit ein Trend zu beschleunigen, der bereits für die 90er Jahre konstatiert wurde: Die Regierung wird zum zentralen Akteur, der Tempo, Zielrichtung und verstärkt auch den Inhalt der Reformen vorgibt und die Verbände immer mehr vor vollendete Tatsachen stellt. Festzuhalten ist zudem, dass von einer „New Politics of the Welfare State“ (Pierson 1996) kaum die Rede sein kann. Paul Pierson ortet für sozialstaatliche Restrukturierungsprozesse eine neue Politiklogik: Die Expansion des Wohlfahrtsstaates stand im Zeichen einer Politik des credit claiming – Politiker konnten durch den Ausbau des Wohlfahrtsstaats ihre Wiederwahl sichern; in Zeiten wirtschaftlicher Austerität und dadurch angestoßener sozialpolitischer Um- und Rückbauversuche dominiere hingegen eine Politik der blame avoidance (Weaver 1986). Da der Wohlfahrtsstaat populär sei, würden die auf Wiederwahl bedachten Politiker Leistungskürzungen in schwer durchschaubare Reformpakete verpacken. Für die ersten Monate der neuen Regierung kann ein solche Politikstrategie nicht konstatiert werden. Vielmehr vertritt die Regierung ihre Reformvorhaben offensiv nach außen und sucht bisweilen auch den Konflikt mit den Interessenorganisationen der Arbeitnehmer, deren Einwände häufiger als früher einfach übergangen werden. Untypisch für die Zweite Republik

---

<sup>22</sup> Nationalratspräsident Heinz Fischer (SPÖ) sprach diesbezüglich in der ORF-Pressestunde vom 1.10.2000 von einer Politik des „auf-den-Tisch-Knallens“.

<sup>23</sup> Rede Martin Bartensteins (ÖVP) am 12.09.2000 in Wien anlässlich der Übersiedelung der Constantia Privatbank in das Palais Battyany, zitiert nach ORF-online 13.09.2000.

<sup>24</sup> Im Regierungsprogramm ist von der Einführung von Studiengebühren nicht die Rede.

ist schließlich, dass die Regierung versucht, die dem politischen Gegner nahe stehenden Interessenorganisationen gezielt zu schwächen. Hierzu zählt etwa die im Regierungsprogramm anvisierte Verlagerung von Mitbestimmungsrechten auf die betriebliche Ebene, die von der FPÖ forcierte Absenkung der Arbeiterkammerumlage (Tálos 2001: 6) oder der im Februar 2001 von der FPÖ initiierte Vorstoß, das Präsidium des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger mit partei- und regierungsloyalen Personen neu zu besetzen.

Die Reaktionsmuster der Opposition auf die Politik der Regierung sind die erwarteten. Wie gezeigt wurde, ist die Anrufung des VfGH die schärfste Waffe, ein Projekt der Bundesregierung unter Umständen zu Fall zu bringen. Die SPÖ brachte nicht nur die Pensionsreform vor den Verfassungsgerichtshof, sondern bereitet eine Reihe weitere Eingaben vor, so etwa gegen die Einführung von Ambulanzgebühren und die Einschränkung der Parteienrechte im Rahmen des Genehmigungsverfahrens von Industrieanlagen. Erwartungsgemäß greift die Opposition auch zum Instrument des Volksbegehrens. Dieses ist zwar hinsichtlich seiner unmittelbaren Wirkungen eine stumpfe Waffe, eignet sich aber zur politischen Mobilisierung gegen die Regierung und zur Ergreifung der politischen Themenführerschaft. Der SPÖ-Vorsitzende Gusenbauer kündigte in seiner Bilanzpressekonferenz des Jahres 2000 die Forcierung dieses direktdemokratischen Mobilisierungsinstruments auf Bundesebene an. Schließlich greifen auch die von den Leistungseinschnitten Betroffenen zum Volksbegehren. So beschloss die Österreichische Hochschülerschaft, ein Volksbegehren gegen die Einführung von Studiengebühren zu initiieren.

Als Fazit kann festgehalten werden, dass sich die neue Mitte-Rechts-Regierung mit günstigen institutionellen und externen Rahmenbedingungen konfrontiert sieht. Die österreichische Verfassung stellt einem Politikwechsel nach einem Machtwechsel keine großen institutionellen Hindernisse entgegen. Die zahlreichen in den ersten zwölf Monaten durchgezogenen Maßnahmen sowie die markante Trendwende in der Finanzpolitik belegen dies eindrucksvoll. Hinzu kommt, dass der EU-Beitritt und die Veränderungen im System der Interessenvermittlung den Stellenwert der Bundesregierung als Entscheidungszentrum aufgewertet haben. Der Handlungsspielraum der österreichischen Bundesregierung gleicht eher dem eines Kabinetts in einem Westminster-System als dem Handlungskorridor einer Regierung in den von zahlreichen Vetopunkten durchsetzten politischen Systemen Deutschlands oder der Schweiz. Dies gilt um so mehr, je schneller die Realverfassung, insbesondere das tradierte System der Sozialpartnerschaft, erodiert bzw. von der Regierung bewusst ausgehöhlt wird. Insoweit überschätzen sämtliche vorliegende Indizes zur Messung des institutionellen Pluralismus das Vetopotenzial gegenmajoritärer Institutionen in Österreich. Dies liegt in erster Linie an der den meisten Indizes zu Grunde liegenden dichotomen Konstruktionsweise, wodurch die institutionellen Unterschiede zwischen Ländern nicht adäquat abgebildet werden. Diese Indizes müssten so verfeinert werden, dass beispielsweise die beträchtlichen Unterschiede im Hinblick auf den Föderalismus und Bikameralismus in

den (überwiegend) deutschsprachigen Ländern wirklichkeitsgetreu abgebildet werden. Schließlich sollte die Konstruktion dynamischer Indizes in Angriff genommen werden, die die Vetospielerdichte zeitpunktbezogen messen. Die im Zeitverlauf immer stärkere Rolle des Verfassungsgerichtshofes wäre ein Beispiel für die Sinnhaftigkeit dynamischer Indizes, parteipolitisch gleichgerichtete oder gegenläufige Mehrheiten in bikameralen Systemen ein anderes.

Gefahr für die Umsetzung des Regierungsprogramms droht der Regierung in erster Linie aus den eigenen Reihen. Das neoliberale Sanierungs- und Reformprogramm und die Umgehung der Arbeitnehmerverbände im politischen Entscheidungsprozess bergen insbesondere für die ÖVP Sprengkraft. Die von der Koalition noch nicht angegangenen Strukturreformen im öffentlichen Dienst werden die Partei zwangsläufig in massiven Konflikt mit der Beamtengewerkschaft und den ÖAAB bringen und könnten vor dem Hintergrund einer elektoralen Risikominimierungsstrategie zur Bremsung des Reformtempos und –umfangs beitragen. Insbesondere die hohe Wahlfrequenz in föderalen Systemen ist aus Sicht der Regierung eine offene Flanke, die dem Demos – und hier insbesondere der zahlenmäßig großen Klientel des Wohlfahrtsstaates – die elektorale Bestrafung der Regierungsparteien ermöglicht. Tatsächlich musste die FPÖ bei den beiden seit dem Regierungswechsel abgehaltenen Landtagswahlen bereits zwei Niederlagen einstecken, während die ÖVP lediglich bei der Wahl im Burgenland leichte Stimmenverluste hinnehmen musste. Sollte sich dieser Trend bei den nächsten Landtagswahlen fortsetzen, könnte nicht nur die Reformtätigkeit zurückgeschraubt werden, sondern auch der Fortbestand der Koalition bedroht sein. Gelingt hingegen die Stabilisierung der Koalition, zeichnen sich auf lange Sicht zwei Veränderungen ab: Auf der Politics-Ebene dürfte es zu erheblichen Umbrüchen im System der Interessenvermittlung kommen, die sich an stärker konfliktiven Entscheidungsprozessen manifestieren und ihre Fortsetzung in offen ausgetragenen Interessenkonflikten innerhalb der „Bürgergesellschaft“ finden werden<sup>25</sup>. Auf der Policy-Ebene steht eine Abkehr von der sozialpartnerschaftlich geprägten „Politik des mittleren Weges“ (Schmidt 1987) in Gestalt eines Rückzugs des Staates aus der Sozial-, vor allem aber aus der Wirtschaftspolitik im Raum. Dieser Kurswechsel ist das Resultat des Zusammenspiels der ideologischen Orientierung der beiden Koalitionsparteien und einer sehr permissiven Verfassung, die den Aktionsradius der Bundesregierung nicht grundlegend einengt und ihr damit große Chancen zur Durchsetzung ihrer politischen Ordnungsvorstellungen eröffnet.

---

<sup>25</sup> Tatsächlich kann seit dem Amtsantritt der neuen Regierung eine Repolitisierung der Zivilgesellschaft und auch der Verbände konstatiert werden. Seit Februar 2000 fanden 215 Demonstrationen gegen die Regierung statt, an denen nach (vorsichtiger) amtlicher Zählung 380.790 Personen teilnahmen (Der Standard 20.12.2000, S. 8; Profil Nr. 52, 23.12.2000, S. 16). Indiz für die gestiegene Konfliktbereitschaft der Arbeitnehmerverbände ist der Umstand, dass innerhalb des ÖGB zum ersten Mal seit Jahrzehnten über einen Generalstreik nachgedacht wurde.

## 5. Literatur

- Barfuß, Walter, 1992: „Die ‚politische‘ Komponente des österreichischen Verfassungsgerichtshofs, in: Bernd-Christian Funk u.a. (Hg.), *Staatsrecht und Staatswissenschaften in Zeiten des Wandels. Festschrift für Ludwig Adamovich zum 60. Geburtstag*. Wien/New York: Springer, 1-9.
- Beyme, Klaus von, 1992: *Die politischen Theorien der Gegenwart*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- BMF (=Bundesministerium für Finanzen), 2000a: *Budgetprogramm 2000-2003. Programm der Bundesregierung gemäß § 12 BHG*. Wien Juli 2000.
- BMF, 2000b: *Österreichisches Stabilitätsprogramm. Fortschreibung für die Jahre 2000 bis 2004*. Wien 19. Dezember 2000.
- Busch, Andreas, 1999: „Das oft geänderte Grundgesetz“, in: Wolfgang Merkel; Andreas Busch (Hg.), *Demokratie in Ost und West*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 549-574.
- Colomer, Josep M. (Hg.), 1996: *Political Institutions in Western Europe*. London/New York: Routledge.
- Dachs, Herbert u.a.(Hg.), 1997: *Handbuch des politischen Systems Österreichs. Zweite Republik*. Wien: Manz.
- Esterbauer, Fried, 1995: *Das politische System Österreichs. Einführung in die Rechtsgrundlagen und die politische Wirklichkeit*. Graz: Leykam.
- Falkner, Gerda; Müller, Wolfgang C. (Hg.), 1997: *Österreich im europäischen Mehrebenensystem*. Wien: Signum.
- Falkner, Gerda, 1997: „Österreichische Politiknetzwerke und EU-Mitgliedschaft: Ergebnisse und Trends“, in: Gerda Falkner; Wolfgang C. Müller (Hg.), 221-247.
- Fallend, Franz, 2000: „Der österreichische Bundesrat“, in: Gisela Riescher; Ruß, Sabine; Haas, Christoph (Hg.), *Zweite Kammern*. München/Wien: Oldenbourg, 97-113.
- Fischer, Heinz, 1997: „Das Parlament“, in: Herbert Dachs u.a. (Hg.), 99-121.
- Fuchs, Dieter, 2000: „Typen und Indizes demokratischer Regime. Eine Analyse des Präsidentialismus- und des Veto-Spieler-Ansatzes“, Discussion Paper FS III 00-205, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).
- Gindulis, Edith, 1999: *Die Bestimmungsfaktoren der Gesetzgebung zum Schwangerschaftsabbruch im westeuropäischen Vergleich*. Magisterarbeit Universität Bremen.
- Hall, Peter A.; Taylor, Rosemary C. R., 1996: „Political Science and the Three New Institutionalisms“, *Political Studies* XLIV: 936-957.
- Hengstschläger, Johannes, 1997: „Der Finanzausgleich im Bundesstaat“, in: Herbert Schambeck (Hg.), 181-219.
- Hiesel, Martin, 1995: *Verfassungsgesetzgeber und Verfassungsgerichtshof*. Wien: Manz.
- Holzinger, Gerhart, 1997: „Der Bundesstaat in der Verfassungswirklichkeit“, in: Herbert Schambeck (Hg.), 235-274.
- Huber, John; Inglehart, Ronald, 1995: „Expert Interpretations of Party Space and Party Locations in 42 Societies“, *Party Politics* 1: 73-111.
- Hummer, Günther, 1997: „Der Bundesrat und die Gesetzgebung“, in: Herbert Schambeck (Hg.), 367-398.
- Kaiser, André, 1998: „Vetopunkte der Demokratie. Eine Kritik neuerer Ansätze der Demokratietypologie und ein Alternativvorschlag“, *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 29: 525-541.
- Kaiser, André (Hg.), 2000: *Regieren in Westminster-Demokratien*. Baden-Baden: Nomos.
- Ferdinand Karlhofer, 1999: „Verbände, Organisation, Mitgliederintegration, Regierbarkeit“, in: Ferdinand Karlhofer; Emmerich Tálos (Hg.), *Zukunft der Sozialpartnerschaft*. Wien: Signum, 15-46.
- Kittel, Bernhard; Tálos, Emmerich, 1999: „Interessenvermittlung und politischer Entscheidungsprozeß: Sozialpartnerschaft in den 1990er Jahren, in: Ferdinand Karlhofer; Emmerich Tálos (Hg.), *Zukunft der Sozialpartnerschaft*. Wien: Signum, 95-136.
- Lehmbruch, Gerhard, 1998: *Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

- Leibfried, Stephan; Pierson, Paul, 2000: „Social Policy. Left To Courts and Markets?“ in: Helen Wallace; William Wallace (Hg.), *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, S. 279-292.
- Mantl, Wolfgang (Hg.), 1992: *Politik in Österreich. Die Zweite Republik: Bestand und Wandel*. Wien/Köln/Graz: Böhlau.
- Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W., 1995: „Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus“, in: Renate Mayntz; Fritz W. Scharpf (Hg.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt a.M./New York: Campus, 39-72.
- Müller, Wolfgang C., 1992: „Austrian Governmental Institutions: Do They Matter?“, *West European Politics* 15: 99-131.
- Müller, Wolfgang C., 1997a: „Der Bundespräsident“, in: Herbert Dachs u.a. (Hg.), 138-147.
- Müller, Wolfgang C., 1997b: „Die österreichische Volkspartei“, in: Herbert Dachs u.a. (Hg.), 265-285.
- Müller, Wolfgang C., 1998: „Party Competition and Plebiscitary Politics in Austria“, *Electoral Studies* 17: 21-43;
- Müller, Wolfgang C., 1999, „Plebiscitary Agenda-Setting and Party Strategies“, *Party Politics* 5: 303-315.
- Müller, Wolfgang C.; Jenny, Marcelo, 2000: „Abgeordnete, Parteien und Koalitionspolitik: Individuelle Präferenzen und politisches Handeln im Nationalrat“, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 29: 137-156.
- OECD, 2000: *Taxing Powers of State and Local Government, OECD Tax Policy Studies No. 1*. Paris.
- Öhlinger, Theo, 1999: *Verfassungsrecht*. Wien: WUV.
- Pelinka, Anton, 1985: *Windstille*. Wien/Berlin: Medusa.
- Pelinka, Anton (Hg.), 1994: *EU-Referendum. Zur Praxis direkter Demokratie in Österreich*. Wien: Signum.
- Pelinka, Anton, 1998: *Austria. Out of the Shadow of the Past*. Boulder: Westview Press.
- Pfeil, Walter, 2000: *Österreichisches Sozialhilferecht*. Wien: ÖGB-Verlag.
- Pierson, Paul, 1996: „The New Politics of the Welfare State“, *World Politics* 48: 143-179.
- Schambeck, Herbert (Hg.), 1997: *Bundesstaat und Bundesrat in Österreich*. Wien: Verlag Österreich.
- Scharpf, Fritz W., 1987: *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*, Frankfurt a.M./New York.
- Scharpf, Fritz W., 1997: *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.
- Scharpf, Fritz W., 1999: *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?* Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Scharpf, Fritz W., 2000: „Institutions in Comparative Policy Research“, *Comparative Political Studies* 33: 762-790.
- Schmidt, Manfred G., 1987: „West Germany: The Policy of the Middle Way“, *Journal of Public Policy* 7: 139-177.
- Schmidt, Manfred G., 2000: *Demokratietheorien*. Opladen: Leske+Budrich.
- Schmidt, Manfred G., 2001: „Parteien und Staatstätigkeit“, in: Oscar W. Gabriel; Oskar Niedermayer; Richard Stöss (Hg.), *Parteiendemokratie in Deutschland*. Bonn (i.E.).
- Tálos, Emmerich (Hg.) 1993: *Sozialpartnerschaft*. Wien: Verlag für Gesellschaftskritik.
- Tálos, Emmerich, 1997: „Sozialpartnerschaft. Kooperation-Konzertierung-politische Regulierung“, in: Herbert Dachs u.a. (Hg.), 432-451.
- Tálos, Emmerich, 2000a: „Treffsicher keine Politik der Zurückdrängung der Armut“, unveröffentl. Manuskript, Institut für Staatswissenschaft der Universität Wien. Wien.
- Tálos, Emmerich, 2000b: „Politische Mitgestaltung der Arbeitnehmervertretungen vor dem Out?“, in: Heinz Füreder; Andreas Berndt; Wolfgang Greif; Sepp Wall-Strasser (Hg.), *Gewerkschaften, Kammer, Sozialpartnerschaft und Parteien nach der Wende*. Wien: ÖGB-Verlag.

- Tálos, Emmerich, 2001: „Sozialpolitik zwischen konservativer Tradition und neoliberaler Orientierung. Eine Einjahresbilanz der ÖVP/FPÖ-Regierung“, unveröffentlichtes Manuskript. Institut für Staatswissenschaft der Universität Wien. Wien.
- Tálos, Emmerich; Karl Wörister, 1998: „Soziale Sicherung in Österreich“, in: Emmerich Tálos (Hg.), *Soziale Sicherung im Wandel*. Wien/Köln/Weimar: Böhlau, 209-288.
- Tálos, Emmerich; Bernhard Kittel, 1999: „Sozialpartnerschaft und Sozialpolitik“, in: Ferdinand Karlhofer; Emmerich Tálos (Hg.), *Zukunft der Sozialpartnerschaft*. Wien: Signum, 137-164.
- Tálos, Emmerich; Christoph Badelt, 1999: „The Welfare State Between New Stimuli and New Pressures: Austrian Social Policy and the EU“, *Journal of European Social Policy* 9: 351-361.
- Tsebelis, George, 1995: „Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism“, *British Journal of Political Science* 25: 289-325
- Tsebelis, George, 1999: „Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis“, *American Political Science Review* 93: 591-608
- Tsebelis, George, 2000: „Veto Players and Institutional Analysis“, *Governance* 13: 441-474.
- Unger, Brigitte, 2000: „The Alpenmodel – Success or Failure? Austria’s Employment and Social Policy from 1970 to 2000“. Paper presented for the Hanse Wissenschaftskolleg in Delmenhorst, The Welfare State and the Labour Market, Delmenhorst October 2000.
- Van der Bellen, Alexander, 1994: „Sozialpartnerschaft - Ansätze einer Kritik“, *Wirtschaftspolitische Blätter* 41/5-6: 488-494.
- Wagschal, Uwe, 1999: „Schranken staatlicher Steuerungspolitik: Warum Steuerreformen scheitern können“, in: Andreas Busch; Thomas Plümper (Hg.), *Nationaler Staat und internationale Wirtschaft*. Baden-Baden: Nomos, 223-247.
- Walter, Robert; Mayer, Heinz, 1996: *Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts*. Wien: Manz.
- Weaver, Kent R., 1986: „The Politics of Blame Avoidance“, *Journal of Public Policy* 6: 371-398.
- Welan, Manfred, 1992: *Der Bundespräsident. Kein Kaiser in der Republik*. Wien/Köln/Graz: Böhlau.
- Welan, Manfred, 1996: „Präsidialismus oder Parlamentarismus?“, in: David F. Campbell u.a. (Hg.), *Die Qualität der österreichischen Demokratie*, Wien: Manz, 59-83.
- Welan, Manfred; Noll, Alfred, 1997: „Verfassungsgerichtsbarkeit“, in: Herbert Dachs u.a. (Hrsg), 162-172.
- Zohlnhöfer, Reimut, 1999: „Institutions, the CDU and Policy Change: Explaining German Economic Policy in the 1980s“, *German Politics* 8: 141-160.
- Zohlnhöfer, Reimut, 2001: „Rückzug des Staates auf den Kern seiner Aufgaben? Eine Analyse der Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland seit 1982“, in: Manfred G. Schmidt (Hg.), *Wohlfahrtsstaatliche Politik*, Opladen: Leske+Budrich, 227-261.

## **ZeS-Arbeitspapiere 2001**

<b>Nr. 1/01</b>	<b>Dräther, Hendrik; Fachinger, Uwe; Oelschläger, Angelika</b>	Selbständige und ihre Altersvorsorge – Möglichkeiten der Analyse anhand der Mikrozensen und erste Ergebnisse.
<b>Nr. 2/01</b>	<b>Schmidt, Manfred G.</b>	Parteien und Staatstätigkeit.
<b>Nr. 3/01</b>	<b>Hinrichs, Karl</b>	Armutsfeste Grundsicherung im Alter. Ausländische Modelle und die jüngste Rentenreform in Deutschland.
<b>Nr. 4/01</b>	<b>Alber, Jens</b>	Hat sich der Wohlfahrtsstaat als soziale Ordnung bewährt?
<b>Nr. 5/01</b>	<b>Obinger, Herbert</b>	Vetospieler und Staatstätigkeit in Österreich. Sozial- und wirtschaftspolitische Reformchancen für die neue Mitte-Rechts-Regierung.