

Abhandlung Nr. 7

Dr. Heinz Fischer
Bundespräsident der Republik Österreich

**Das politische System Österreichs –
Rückblick und Ausblick**

Vortrag vor der Andrassy Universität Budapest,
am 13. Juli 2004

Dr. Heinz Fischer

Bundespräsident der Republik Österreich

Das politische System Österreichs – Rückblick und Ausblick

(Vortrag vor der Andrassy Universität Budapest, am 13. Juli 2004)

In der Geschichte unserer beiden Länder war der Herbst 1918 eine entscheidende Phase. Die österreichisch-ungarische Doppelmonarchie hatte den Krieg verloren, ist zusammengebrochen, unsere beiden Länder haben die Staatsform verändert und sind **getrennte Wege** gegangen. Man könnte heute sagen, dass diese getrennten Wege nach fast 86 Jahren, nämlich mit dem Beitritt Ungarns zur Europäischen Union, wieder in eine **breite gemeinsame europäische** Straße eingemündet sind.

Indem ich versuche, in aller Kürze das politische System Österreichs zu beschreiben, beschreibe ich Ihnen auch den Weg, den Österreich in diesen 86 Jahren zurückgelegt hat.

Ich vertrete nämlich die These, dass man das politische System eines Landes nur verstehen kann, wenn man auch die Geschichte dieses Landes kennt.

Ich unterteile die Entwicklung der Republik Österreich seit 1918 in **drei Abschnitte**. Zunächst die **Erste Republik** von 1918 bis 1938. Dann die Zeit nach dem **Anschluss** an Hitler-Deutschland, 1938 bis 45, also das so genannte „tausendjährige Reich“, das glücklicherweise nur 7 Jahre lang gedauert hat.

Und schließlich die **Zweite Republik** von 1945 bis heute, also die bei weitem längste Phase in dieser Periode.

Es ist offenkundig, dass das verfassungsrechtliche System der Ersten Republik in der damaligen Form nicht denkbar gewesen wäre ohne die Kämpfe, die Errungenschaften und die Erfahrungen aus der vorangegangenen Zeit der Konstitutionellen Monarchie, und es wäre auch der Anschluß Österreichs an Hitler-Deutschland in dieser Form nicht möglich gewesen ohne das tragische Scheitern der Ersten Republik bzw. ohne lange zurückliegende historische Entwicklungen, die in der

Bildung eines groß-deutschen Lagers in Österreich ihren Niederschlag gefunden und durch den Frieden von St. Germain nach dem ersten Weltkrieg eine zusätzliche Zuspitzung erfahren haben.

Aber auch die erfolgreiche Periode der Zweiten Republik kann und muß man als Anti-These zur Ersten Republik interpretieren:

Man wollte die Fehler der Ersten Republik nicht wiederholen. Man wollte dem erbitterten Streit zwischen Sozialdemokraten und Christdemokraten, der schließlich im Bürgerkrieg mündete, eine Anti-These in Form der Großen Koalition, d.h. eine Zusammenarbeit zwischen ÖVP und SPÖ entgegen setzen.

Man wollte dem verhängnisvollen Anschlussgedanken an Deutschland ein betontes Österreichbewusstsein entgegen setzen.

Und man hat das auch mit großem Erfolg getan.

Meine Damen und Herren!

Das Österreich des Jahres 1918 und der folgenden 2 Jahrzehnte wurde oft als „Staat, den keiner wollte“ definiert: Die große Monarchie war auf einen kleinen Rest geschrumpft, der wirtschaftlich kaum lebensfähig schien, der zunächst unsichere Grenzen hatte, mit dem weder die Rechte noch die Linke zufrieden war und der zunächst auch keine klare außenpolitische Orientierung hatte.

Vielleicht war es gerade der Druck der äußeren Umstände, der einige der besten Köpfe des Landes - zu denen Karl Renner, Ignaz Seipel, Otto Bauer, Jodok Fink, aber auch der geniale Verfassungsrechtler Hans Kelsen zählten - in die Lage versetzte, in den Jahren 1919/1920 eine durchaus zukunftsweisende Verfassung zu erarbeiten, deren Bausteine das demokratische Prinzip, das republikanische Prinzip, das föderalistische Prinzip und das rechtsstaatliche Prinzip waren. Was das Wahlrecht betraf, ging die österreichische Verfassung des Jahres 1920 vom Mehrheitswahlrecht der Monarchie zum Verhältniswahlrecht der Republik über und ist dabei bis heute geblieben. Es war eine moderne Verfassung, die für die damalige Zeit neuartige Institutionen wie z.B. die Verfassungsgerichtsbarkeit (neben der Verwaltungsgerichtsbarkeit), eine wirksame Rechnungs-

kontrolle und ein strenges Legalitätsprinzip enthielt. Die Verabschiedung eines modernen Grundrechtskataloges ist damals allerdings nicht geglückt. Diese Verfassung ist schließlich am 1. Oktober 1920 in Kraft getreten und ich halte fest, dass sie im Grundsatz bis heute in Geltung steht, sodass Österreich über eine der ältesten Verfassungen Europas verfügt.

In den ersten Jahren nach 1920 hat es durchaus Ansätze für positive Entwicklungen gegeben, aber sie haben nicht lange angehalten. Die wirtschaftliche und soziale Lage begann sich zu verschlechtern, die politischen Spannungen nahmen zu und die Demokratie war noch nicht ausreichend verwurzelt, um den daraus resultierenden Belastungen dauerhaft Stand zu halten. Auch eine Verfassungsänderung 1929, die insbesondere darauf abzielte, die Stellung des Bundespräsidenten zu stärken und damit das Staatsgefüge zu festigen, brachte keine Wendung zum Besseren. Im Gegenteil: der Aufstieg Hitlers in Deutschland begann Schatten auf Österreich zu werfen und die Lage wurde immer komplizierter. Die Wahlen des Jahres 1931 machten die Sozialdemokraten zur stärksten Partei, aber auch die Nationalsozialisten hatten beträchtliche Stimmengewinne zu verzeichnen, sodass die unter Führung der Christlich-Sozialen stehende Regierung einer Bedrohung von zwei Seiten ausgesetzt war und das Vertrauen in Demokratie und Parlamentarismus deutlich zurückging.

Der nicht durchdachte Rücktritt des Präsidenten des Nationalrates in einer Sitzung Anfang März 1933 und der reflexartig folgende Rücktritt des Zweiten und des Dritten Nationalratspräsidenten schufen eine komplizierte Situation, die der Regierung die Möglichkeit gab, von „Selbstausschaltung des Parlaments“ zu sprechen und einen Wiederzusammentritt des Nationalrates zu verhindern, um in weiterer Folge ein autoritäres politisches System zu errichten. Dies in Verbindung mit einer weiteren Zuspitzung der Lage, führte schließlich zum Bürgerkrieg des Februar 1934 und – nach der militärischen und politischen Niederlage der Sozialdemokratie – zur Errichtung des sogenannten autoritären Ständestaates.

Damit war das Land so geschwächt, dass im März 1938 der Einmarsch deutscher Truppen in Österreich und der Anschluss Österreichs an Deutschland praktisch ohne jede Gegenwehr erfolgte. Im

Gegenteil. In den Straßen war so viel – teils inszenierter, teils spontaner – Jubel zu sehen, dass bis heute die Frage umstritten ist, wie die Österreicher im März 1938 tatsächlich zum Anschluß standen; denn natürlich ist es wahr, dass es neben den Menschen, die auf den Straßen jubelten, auch jene gab, bei denen man nicht sehen konnte, wie sehr sie verzweifelt waren, wie sie in ihren Wohnungen weinten, wie sie so rasch wie möglich das Land zu verlassen versuchten, oder auch in Gefängnissen und Konzentrationslagern verschwanden.

Die anschließenden 7 Jahre vom März 1938 bis zum April 1945 brachten jedenfalls einen Paradigmenwechsel im Denken vieler Menschen unseres Landes: Die Leiden des Krieges und die Verbrechen des Nationalsozialismus machten es möglich, dass man im April 1945 mit Zustimmung eines überwältigenden Teiles der österreichischen Bevölkerung an die Wiedererrichtung der Republik Österreich als eines selbständigen und demokratischen Staates ging. Es war dies eine Wiedegründung der Republik nicht durch eine verfassunggebende Versammlung, sondern durch den Konsens der in diesen Tagen wiedergebildeten drei Parteien, nämlich der christdemokratischen Österreichischen Volkspartei, der Sozialdemokratischen Partei und der Kommunistischen Partei, die in den Wochen und Monaten nach dem April 45 gleichberechtigt in einer provisorischen Regierung unter der Führung von Dr. Karl Renner zusammenwirkten. Es war die große Leistung der Gründerväter unserer Zweiten Republik nicht nur die einvernehmliche Bildung einer provisorischen Regierung zustande gebracht zu haben, sondern nach einigen Monaten die Anerkennung dieser Regierung in allen vier Besatzungszonen erreicht zu haben. Schon im November 1945 gab es die Zustimmung aller Besatzungsmächte zu gesamtösterreichischen Wahlen – ein entscheidender Unterschied zu Deutschland. Einer der Gründe, warum die Sowjetunion diesen Wahlen in Österreich zustimmte, war wahrscheinlich die Tatsache, dass man sich in Moskau großen Erwartungen in die Stimmenzahl und Stärke der Kommunisten hingab. Aus Memoirenliteratur wissen wir heute, dass damals ein Anteil von 20% - 30% KP-Stimmen erwartet wurde, was Auftakt zu ähnlichen Entwicklungen wie in Ungarn oder in der Tschechoslowakei hätte sein können.

Das tatsächliche Wahlergebnis sah aber so aus, dass die ÖVP mehr als 49% der Stimmen erhielt, die Sozialdemokraten fast 45% und die

KPÖ nur rund 5%. Aufgrund dieses Wahlergebnisses war eine führende Rolle der KPÖ im November 1945 und unter der Kanzlerschaft der von Leopold Figl gebildeten 3-Parteien-Regierung unmöglich geworden und kurze Zeit später schied die KPÖ gänzlich aus der österreichischen Bundesregierung aus; was aber nichts daran änderte, dass sich die nunmehrige Koalitionsregierung von ÖVP und SPÖ auf 160 der 165 Mandate stützen konnte, während die KPÖ als Opposition mit 5 Mandaten keine große parlamentarische Rolle spielen konnte, obwohl sie im Osten Österreichs eine beträchtliche und nicht ungefährliche Unterstützung durch die sowjetische Besatzungsmacht besaß.

Die **Zweite Republik**, also die Zeit von 1945 bis heute, umfasst 18 Gesetzgebungsperioden des Nationalrates, in denen 9 Bundeskanzler und 8 Bundespräsidenten tätig waren.

Natürlich könnte man sagen, dass jeder neue Regierungschef eine neue Phase im politischen System des Landes eingeleitet hat, aber im Wesentlichen können wir vier Phasen der politischen Entwicklung seit 1945 unterscheiden: **Zunächst** die Phase der breiten Zusammenarbeit zwischen den beiden großen Parteien zwischen 1945 und 1966.

Zweitens die Phase der Alleinregierungen einer Partei von 1966 bis 83. **Drittens** die Phase von Koalitionsregierungen unter Führung der Sozialdemokraten von 1983 bis 2000. Und **schließlich** die Phase der ÖVP/FPÖ-Regierung, also die gegenwärtige Regierungskonstellation, die es seit dem Feber 2000 gibt.

Die erste Phase (1945 bis 1966) war am **stärksten** als Anti-These zur Ersten Republik wahrnehmbar. Die Bürgerkriegsgegner von gestern waren jetzt Koalitionspartner. An die Stelle der verfeindeten Richtungsgewerkschaften trat der überparteiliche Österreichische Gewerkschaftsbund. Dies war eine der wichtigsten Voraussetzungen für das österreichische Phänomen der **Sozialpartnerschaft**.

Unter dieser Sozialpartnerschaft versteht man in Österreich einerseits das Bemühen der Vertreter der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer, möglichst viele auf betrieblicher und überbetrieblicher Ebene zu lösende Sozial- und Wirtschaftsprobleme durch Verhandlungen und auf dem Kompromissweg zu lösen und den Streik bzw. Arbeitskampf wirklich auf extrem seltene Ausnahmen zu

beschränken. Auch Anliegen der Landwirtschaft wurden in sozialpartnerschaftliche Lösungsmodelle einbezogen. Darüber hinaus hat es Sozialpartnerschaft auch auf einer „zweiten Ebene“ gegeben, nämlich in der Form, dass Vertreter der Arbeitgeber und Arbeitnehmer gemeinsam von Regierungsseite zur Lösung der unterschiedlichsten Probleme (auch solchen, die durch Akte der Gesetzgebung zu regeln waren) herangezogen wurden.

Charakteristika der damaligen sozialpartnerschaftlichen Koalitionssysteme war zweifellos nicht nur ein verstärkter Parteieneinfluss, ein Proporzsystem (insbesondere was die Besetzung öffentlicher Funktionen betraf) und auch ein im europäischen Vergleich überproportionaler Einfluss der Arbeitgeber und Arbeitnehmerverbände, sondern auch eine Zurückdrängung der Rolle des Parlaments und anderer verfassungsmäßiger Einrichtungen, die in vielen Fällen de facto vor vollendete Tatsachen gestellt wurden.

Man könnte sagen, die **Parteien** waren einflussreicher als die Regierung und die **Regierung** einflussreicher als das **Parlament**, oder anders formuliert: Parlamentsentscheidungen waren geprägt von Regierungsentscheidungen und Regierungsentscheidungen waren geprägt von Parteienbeschlüssen.

Aber die Vorteile dieses Systems, insbesondere die politische Stabilität, der rasche Wiederaufbau des Landes und der wirtschaftliche und soziale Fortschritt überwogen in den Augen des weitaus größten Teiles der österreichischen Bevölkerung zweifellos die Nachteile. Und auch die großen gemeinsamen staatspolitischen Ziele, nämlich der Wiederaufbau des Landes, der Abschluss eines Staatsvertrages und der Abzug der Besatzungsmächte konnten auf diese Weise mit vereinten Kräften in Angriff genommen werden.

Der Abschluss des Staatsvertrages am 15. Mai 1955 (zwei Jahre nach Stalins Tod, als sein Nachfolger Chruschtschow bemüht war „Reformfähigkeit“ und Abkehr von stalinistischen Prinzipien zu beweisen), die Beschlussfassung über das Bundesverfassungsgesetz über die österreichische Neutralität vom 26. Oktober 1955 und der Beitritt Österreichs zu den Vereinten Nationen wenige Wochen später bildeten gewissermaßen den Höhepunkt dieses Abschnitts in der Geschichte der Zweiten Republik. In weiterer Folge hatte die Große Koalition

zumindest teilweise ihre Existenzberechtigung verloren und die Kritik an den erwähnten Nachteilen wurde härter und deutlicher.

1966 erzielte die österreichische Volkspartei bei den Nationalratswahlen vom 6. März 1966 eine absolute Mehrheit der Mandate, bildete eine Alleinregierung, die Sozialdemokraten gingen in Opposition und es begann der zweite Abschnitt der österreichischen Nachkriegsgeschichte und zwar zunächst mit einer 4 Jahre im Amt befindlichen ÖVP- Regierung unter Bundeskanzler Klaus. Das Jahr 1970 brachte einen Macht- bzw. Regierungswechsel, indem eine SPÖ- Alleinregierung unter Bruno Kreisky aufgrund des Wahlergebnisses gebildet wurde. Die SPÖ- Alleinregierung dauerte von da an 13 Jahre.

Ich glaube, man kann aus heutiger Sicht sagen, dass diese insgesamt 17 Jahre als die fruchtbarste Reformperiode der Zweiten Republik darstellen:

- Starke Impulse der Entwicklung des Parlamentarismus, weil es zum ersten Mal seit 45 wieder eine starke Opposition im Parlament gab,
- Ausbau von Kontrollrechten in der Bundesverfassung und in der Geschäftsordnung des Nationalrates,
- grundlegende Reformen im Bildungs- und Forschungsbereich,
- Schaffung der Volksanwaltschaft,
- neues Parteiengesetz, Gesetz über die Unterstützung der parlamentarischen Fraktionen,
- Rundfunkreform,
- Wahlrechtsreform. Insgesamt **Modernisierung des politischen Systems**, auch im sozialen und wirtschaftlichen Bereich sowie im Justiz- und Bildungsbereich,
- dynamische wirtschaftliche Entwicklung, beträchtliche Steigerung des Bruttonationalproduktes.

Als dritte Periode fasse ich die Jahre 1983 bis 2000 zusammen, d.h. zunächst vier Jahre einer so genannten Kleinen Koalition zwischen Sozialdemokraten und Freiheitlichen, die damals unter Führung eines Exponenten des liberalen Flügels in der Freiheitlichen Partei standen und dann – nachdem der junge FPÖ Politiker Dr. Jörg Haider den

liberalen FPÖ-Vorsitzenden auf einem Parteitag in Innsbruck gestürzt und selbst die Führung der FPÖ übernommen hatte, von 1987 bis 2000 eine Koalition zwischen Sozialdemokraten und der Volkspartei - also gewissermaßen eine Rückkehr zur Großen Koalition, aber mit umgekehrten Vorzeichen, was die Führung in dieser Koalitionsregierung betraf. In diese Zeit fällt der Aufstieg der Freiheitlichen Partei von einer 5%-Partei zu einer 27%-Partei (Wahlresultat vom Oktober 1999) die sich zu einer führenden Protestkraft des Landes entwickelt hatte, aber auch davon profitierte, dass die Große Koalition (ähnlich wie in den frühen 60er Jahren) immer unpopulärer wurde und von vielen Österreicherinnen und Österreichern als Machtkartell ohne wirkliche Reformkraft betrachtet wurde. In den gleichen Zeitraum fällt die Entwicklung der ökologisch motivierten Protestbewegung der Grünen zu einer Parlamentspartei. Da außerdem eine liberale Absplitterung der Freiheitlichen Partei in den 90er Jahren im österreichischen Nationalrat Fuß fassen konnte, hatten wir gegen Ende des 20. Jahrhunderts in Österreich ein Fünf-Parteien-System. Wichtigste Errungenschaft in dieser Phase war zweifellos der österreichische Beitritt zur Europäischen Union, wobei das Verhandlungsergebnis bei einer Volksabstimmung im Jahre 1994 von der österreichischen Bevölkerung mit Zweidrittelmehrheit gebilligt wurde.

Natürlich stand die österreichische Außenpolitik in diesem Zeitraum auch im Zeichen der dramatischen Veränderungen, die es an der Wende von den 80er zu den 90er Jahren in den ehemals kommunistisch regierten Ländern gegeben hat. Aber darüber brauche ich ja hier in Budapest nicht zu berichten.

Der Beitritt zur EU hatte natürlich auch signifikante Verfassungsänderungen zur Folge, insbesondere solche, die die innerstaatliche Willensbildung gegenüber der EU betrafen. Den Befürchtungen, dass den demokratisch gewählten Institutionen unseres Landes durch den Beitritt zur EU de facto ein Großteil ihrer Befugnisse aus der Hand genommen wird und Entscheidungen vorwiegend im „fernen Brüssel“ getroffen werden, versuchte man unter anderem dadurch zu begegnen, dass den gesetzgebenden Körperschaften in Österreich die Möglichkeit gegeben wurde, auf das Verhalten, insbesondere auf das Abstimmungsverhalten österreichischer Regierungsmitglieder in EU-Gremien bestimmenden Einfluss zu

nehmen. Die Praxis hat allerdings gezeigt, dass diese verfassungsrechtlichen Möglichkeiten nur von beschränkter Relevanz sind, weil die Mehrheit im Parlament nur sehr begrenztes Interesse hat, den „eigenen Regierungsmitgliedern“ für oft sehr komplexe Verhandlungen in europäischen Gremien gewissermaßen Fesseln anzulegen. Und somit ist das latente Unbehagen gegenüber einem beträchtlichen Maß an Fremdbestimmung für kleine EU-Staaten ein Problem, dem ernsthafte Aufmerksamkeit gewidmet werden muss, und das für die Wahlergebnisse bei den jüngsten EU-Wahlen, aber auch für die geringe Wahlbeteiligung zweifellos nicht ohne Relevanz gewesen ist.

Die vierte Phase in der Entwicklung begann formal mit der Angelobung einer ÖVP/FPÖ-Regierung am 4. Februar 2000 aufgrund eines Koalitionsabkommens zwischen Wolfgang Schüssel und Jörg Haider. Eine Regierungsform, die im In- und Ausland absolut nicht unumstritten war. Und auch der österreichische Bundespräsident Dr. Klestil ist damals in keiner leichten Situation gewesen. ÖVP und FPÖ waren gleich stark und verfügten über je 52 Mandate, in Summe also über 104 Mandate von insgesamt 183 Sitzen im österreichischen Nationalrat. Sie wollten eine gemeinsame Regierung bilden und setzten dieses Ziel auch durch.

Für die Freiheitliche Partei erwies sich aber das **Festhalten** an ihren bisherigen politischen Zielen bzw. an ihrem stark oppositionell geprägten Stil **einerseits**, und die Regierungsbeteiligung **andererseits** als Zerreißprobe, sodass eine Neuwahl des Nationalrates, die im Herbst 2002 nach beträchtlichen Turbulenzen innerhalb der Freiheitlichen Partei ausgeschrieben wurde, eine dramatische Veränderung der Kräfteverhältnisse brachte. Die ÖVP stieg von 52 auf 79 Mandate und die FPÖ sank von 52 auf 18 Mandate (die Sozialdemokraten erhielten 69 Mandate und die Grünen 17). Trotz dieser geänderten Kräfteverhältnisse wurde die Koalition zwischen ÖVP und FPÖ wenn auch mit einer anderen Kräfteverteilung fortgesetzt. Ich habe über diese Periode von 1999 bis 2003 ein Buch unter dem Titel „Wendezeiten“ geschrieben, das inzwischen in 3. Auflage erschienen ist und auch ins Ungarische übersetzt wurde, sodass ich hier nicht auf weitere Details eingehen möchte.

Natürlich muß man bei der Beschreibung des politischen Systems eines Landes und bei der Beschreibung von Veränderungen in diesem politischen System den Blick noch etwas genauer auf einzelne Elemente richten. Was das **Wahlrecht** betrifft, ist Österreich – wie schon erwähnt - nach dem Zusammenbruch der Monarchie vom Mehrheitswahlrecht zum Verhältniswahlrecht übergegangen. Im Zusammenhang mit der Entwicklung eines Fünf-Parteien-Systems, das eine Regierungsbildung nicht gerade erleichtert hat, wurde verstärkt der Übergang zu einem Mehrheitswahlrecht in Österreich diskutiert. Der Gedanke, nämlich in Richtung eines Mehrheitswahlrechtes zu gehen, hat sich zwar nicht durchgesetzt und wird sich auch in absehbarer Zeit nicht durchsetzen, aber es wurden jedenfalls so genannte persönlichkeitsbezogene Elemente verstärkt in das österreichische Wahlrecht eingebaut.

Einer besonderen Beleuchtung bedarf auch die Rolle der **politischen Parteien** in Österreich. Dabei würde sich herausstellen, dass der Parteeinfluss in der ersten Hälfte der Zweiten Republik und jedenfalls während der alten Großen Koalition (1945 bis 1966) sehr, sehr stark war, was nicht nur mit der dominierenden Rolle der politischen Parteien bei der Gründung der Republik zusammenhing, sondern auch mit der enorm hohen Organisationsdichte der politischen Parteien in Österreich. Dieser Parteeinfluss ist zweifellos seit Ende der 70er Jahre rückläufig, was sich auch in den sinkenden Mitgliederzahlen der politischen Parteien widerspiegelt.

Eine andere interessante Kurve ist die Einordnung unseres politischen Systems im **Spannungsverhältnis zwischen Zentralismus und Föderalismus**. In den ersten 20 Jahren der Zweiten Republik gab es immer wieder eindeutige Schritte in Richtung mehr Zentralismus. Die beiden großen Parteien verfügten gemeinsam über mehr als 80 %, phasenweise sogar mehr als 90 % der Mandate im Parlament, konnten die Verfassung jederzeit ändern und haben dieser Versuchung auch sehr häufig nachgegeben. In der Zeit der Alleinregierungen, die über keine Zweidrittelmehrheit verfügten, aber auch in der nachfolgenden Periode wurde diese Tendenz abgeschwächt und seit 1987 ist eigentlich eine gegenläufige Tendenz spürbar, nämlich die verstärkten Forderungen der Bundesländer, ihre Kompetenzen wieder auszubauen. Aufgrund ähnlicher Überlegungen wurde in den letzten Jahren auch die Stellung des österreichischen Bundesrates gefestigt und ausgebaut, obwohl die

Diskussion über Stellung, Aufgaben und Zusammensetzung des Bundesrates (der zweiten Kammer) eindeutig noch keinen endgültigen Abschluss gefunden hat.

Die österreichische Bundesverfassung kennt auch nicht das so genannte **Inkorporationsgebot**, d.h. das Gebot, dass Verfassungsänderungen nur in Form von Änderungen am Text der Bundesverfassung selbst vorgenommen werden dürfen. Wir haben vielmehr ein System entwickelt, wonach Verfassungsgesetze und einzelne Verfassungsbestimmungen auch außerhalb des Textes der Bundesverfassung existieren. Und da die beiden großen Parteien über Jahrzehnte hinweg über jene Zweidrittelmehrheit verfügten, die für die Beschlussfassung von Verfassungsgesetzen erforderlich ist, wurde auch reichlich davon Gebrauch gemacht, Verfassungsänderungen außerhalb des Textes der Bundesverfassung zu beschließen. Dies hat zu einer starken Zersplitterung der österreichischen Bundesverfassung geführt und war einer der Gründe für die Einsetzung eines **Verfassungskonventes**, über den ich dann abschließend noch ein paar Sätze sagen werde.

Die **plebiszitäre Komponente**, also die Möglichkeit durch Volksabstimmungen oder Referenden in den Prozess der politischen Willensbildung einzugreifen, war in der Ersten Republik und am Beginn der Zweiten Republik nur schwach entwickelt. Der Nationalrat konnte zwar von 1920 an beschließen, Gesetze einer Volksabstimmung zu unterziehen, aber er hat von dieser Möglichkeit in den ersten 25 Jahren der Zweiten Republik nur einmal Gebrauch gemacht. Nur eine Gesamtänderung der Bundesverfassung war zwingend einer Volksabstimmung zu unterziehen, aber das erste Mal, dass von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht wurde, war Österreichs Beitritt zur Europäischen Union im Jahr 1994. Dennoch ist die plebiszitäre Komponente in den letzten Jahrzehnten gestärkt worden. Zunächst sind Ausführungsbestimmungen zu den in der Verfassung vorgesehenen, aber nicht mit Durchführungsbestimmungen versehenen Volksbegehren erlassen worden. In den letzten 30 Jahren hat es insgesamt **26 Volksbegehren** gegeben. In den 80er Jahren wurde auch das Instrument der Volksbefragung hinzugefügt, und ein Schritt zu etwas mehr direkter Demokratie war es vermutlich auch, dass eine Verfassungsbestimmung geschaffen wurde, die es den einzelnen Bundesländern frei stellt, ob die

Wahl der Bürgermeister weiterhin – so wie bisher – durch den gewählten Gemeinderat erfolgen, oder ob es neben der Wahl des Gemeinderates auch eine Direktwahl der Bürgermeister geben soll. Einzelne Bundesländer wie z.B. Burgenland und Tirol haben sich inzwischen zur Direktwahl der Bürgermeister entschlossen, sodass der **Bürgermeister** direkt vom Gemeindevolk gewählt wird, der **Landeshauptmann** vom Landtag gewählt wird, der Bundeskanzler vom Bundespräsident ernannt wird und der **Bundespräsident** vom Volk gewählt wird.

Alles in allem würde ich sagen, dass sich die Kelsen-Verfassung aus 1920 im Großen und Ganzen bewährt hat: Sie war bestimmt nicht schuld am Untergang der Ersten Republik. Sie ist genügend elastisch, um unterschiedlichen politischen Entwicklungen und unterschiedlichen Regierungskonstellationen Raum, aber auch fest genug, um dem politischen System Halt und Stütze zu geben und klare Entscheidungsabläufe zu ermöglichen. Dennoch hat sich in den letzten Jahren ein wachsendes Bedürfnis nach einer umfassenden Modernisierung der österreichischen Bundesverfassung entwickelt. Die Veränderungen durch den Beitritt zur Europäischen Union, die Tatsache, dass in Österreich nach wie vor der Grundrechtskatalog aus 1867 in Kraft steht, die Zersplitterung der Bundesverfassung, der Wunsch der Bundesländer nach Neuregelung des Verhältnisses zwischen Bund und Ländern etc. haben dazu geführt, dass im vergangenen Sommer (2003) aufgrund eines übereinstimmenden Vorschlages aller vier Parlamentsparteien und in Absprache mit Vertretern der Bundesregierung und der Landesregierungen ein aus 70 Personen bestehender Verfassungskonvent eingesetzt wurde mit dem Auftrag, bis Ende 2004 einen Entwurf für eine umfassende Verfassungsmodernisierung auszuarbeiten. Ich bekam die ehrenvolle Aufgabe übertragen, als Vizepräsident dieses Verfassungskonventes tätig zu sein, musste diese interessante Aufgabe aber nach meiner Wahl zum Bundespräsidenten zurücklegen.

Die Grundprinzipien der österreichischen Bundesverfassung, nämlich das demokratische, das republikanische, das bundesstaatliche und das rechtsstaatliche Prinzip werden im Zuge der Beratungen des Verfassungskonventes nicht zur Diskussion stehen. Der Konvent hat aber in 10 Ausschüssen begonnen, Modernisierungsvorschläge zu sammeln, zu diskutieren, zu erarbeiten. Es ist heute noch nicht mit

letzter Sicherheit abschätzbar, ob der Konvent, der nach dem Konsensprinzip arbeitet, einen großen Wurf zustande bringen wird. Ich erwarte mir aber zumindest sehr substantielle und weitreichende Reformvorschläge zu wichtigen Bereichen unserer Verfassungsordnung. Es soll eine umfassende Verfassungsbereinigung erzielt werden und eine starke Annäherung an das Inkorporationsgebot. Es sollen alle Änderungen übersichtlich zusammengefasst werden, die sich aus der Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union ergeben. Es soll der Rechtsschutz verbessert werden, es soll mehr Bürgernähe und mehr Transparenz geben und die Amtsverschwiegenheit zugunsten von Auskunftspflicht zurückgedrängt werden; es soll ein neuer Grundrechtskatalog erarbeitet werden, es sollen parlamentarische Minderheitsrechte ausgebaut werden, es soll die Finanzverfassung neu geordnet werden und es sollen insgesamt Beziehungen zwischen Bund und Ländern auf eine neue Basis gestellt werden.

Meine Damen und Herren!

Das Jahr 2005 könnte damit für Österreich ein besonders wichtiges Jahr werden. Die Zweite Republik feiert ihren 60. Geburtstag, Staatsvertrag und Neutralität sind 50 Jahre alt und wichtige Verfassungsänderungen könnten in Kraft treten. Einige wichtige Merkmale der Zweiten Republik werden aber unverändert bleiben:

Nämlich die Tatsache, dass das politische System Österreichs sich durch ein hohes Maß an Stabilität auszeichnet.

Die Tatsache, dass wir die Sozialpartnerschaft als Stütze unseres politischen Systems betrachten, das durch eine gewisse Ausgewogenheit zwischen Konsens und Konflikt charakterisiert ist.

Und nicht zuletzt die Tatsache, dass wir wissen sollten, dass es in einer reifen Demokratie nicht nur auf den Wortlaut der Verfassung ankommt, sondern auch auf die politische Kultur, die der Anwendung der Verfassung zugrunde liegt. In allen diesen Fragen sind wir zu einem vertieften Gedankenaustausch mit ungarischen Wissenschaftlern jederzeit gerne bereit.

Ich freue mich auf weitere gute Zusammenarbeit zwischen unseren Ländern und danke für Ihre Aufmerksamkeit.