

# politicum

Josef Krainer Haus  
Schriften

Das Schweizer Modell

29



Juni 1986 / 7. Jahrgang

Noch erhältliche Nummern:

- Heft 20 „Architektur und Politik“
- Heft 21 „Medien und Politik“
- Heft 24 „Ethik und Politik“
- Heft 25 „Frauen und Politik“
- Heft 26 „Die Zukunft der Gewerkschaften“
- Heft 27 „Agrarüberschüsse: Importiert oder hausgemacht“
- Heft 28 „Neue Aufgaben der Sozialpolitik“

Herausgeber: Josef-Krainer-Haus  
Bildungszentrum der ÖVP Steiermark

Medieninhaber: ÖVP Steiermark

Ständige Redaktion:  
Herwig Hösele, Ludwig Kapfer, Dr. Manfred Prisching

Redaktion dieser Nummer:  
Herwig Hösele, Dr. Wolfgang Mantl, Mag. Martin Pennitz

Gestaltung und Illustration: Georg Schmid

Hersteller: Klampfer OHG., 8160 Weiz

Für den Vertrieb verantwortlich:  
Ing. Karl Robausch und Helmut Wolf

Bestellungen an Josef-Krainer-Haus  
Pfeifferhofweg 28, 8045 Graz

## Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirates

- Univ.-Prof. Dr. Alfred ABLEITINGER
- Univ.-Ass. Dr. Wolfgang BENEDEK
- Univ.-Prof. Dr. Christian BRÜNNER
- Prof. Dr. Karl A. KUBINZKY
- Univ.-Prof. Dr. Wolfgang MANTL
- Univ.-Prof. Dr. Norbert PUCKER
- Univ.-Prof. Dr. Reinhard RACK
- Univ.-Prof. Dr. Kurt SALAMUN
- Univ.-Prof. Dr. Bernd SCHILCHER
- Univ.-Prof. DDr. Gerald SCHÖPFER
- Univ.-Prof. DDr. Wilfried SKREINER
- Univ.-Prof. Dr. Kurt WEINKE
- Univ.-Prof. Dr. Franz WOLKINGER
- Univ.-Doz. Dr. Wolfgang ZACH

## Inhalt:

Chronik	4
Wissenschaft	6
Statisticum	7
Josef Krainer Warum „Schweizer Modell“	11
Gerald Stourzh Wandlungen des Österreich-Bewußtseins im 20. Jahrhundert und das Modell der Schweiz	12
Arnold Koller Bewegung in der Schweizer Politik	19
Hans Thalberg Reformen erforderlich	23
Max Frenkel Der Föderalismus als Baustein des Schweizerischen Regierungssystems	24
Peter Pernthaler Gleichgewichtsstaat und Autonomie	28
Leonhard Neidhart Direkte Demokratie und Konkordanz in der Schweiz	29
Wolfgang Mantl ...nach dem Muster der Schweiz?	34
Norbert Leser Tendenzen und Chancen der Österreichischen Demokratie	37
Bernd Schilcher Sind wir Österreicher Schweizer?	40
Martin Pennitz Der Besuch der alten Schweizer Dame	43
Herwig Hösele Das „andere Österreich“ stärken	47
Lilian Faschinger Die neue Scheherazade	49
Hermann Burger Die Wasserfallfinsternis von Bad Gastein	51
Glossarium	55

Offenlegung der Richtung im Sinne des Pressegesetzes:  
„politicum“ versteht sich als Plattform der Diskussion im  
Geiste jener größtmöglichen Offenheit und der tragenden  
Prinzipien, wie sie im „Modell Steiermark“ vorgegeben  
sind.

# EDITORIAL

In den österreichischen Reformdiskussionen der letzten Monate spielte der argumentative Hinweis auf das „Schweizer Modell“ stets eine große Rolle. Darin liegt bereits die implizite Antwort auf die Frage, ob das Schweizer politische System fruchtbares Vergleichs- und Modellmaterial für andere Länder abgeben kann, oder ob die Schweiz ein unvergleichbarer „Sonderfall“ ist.

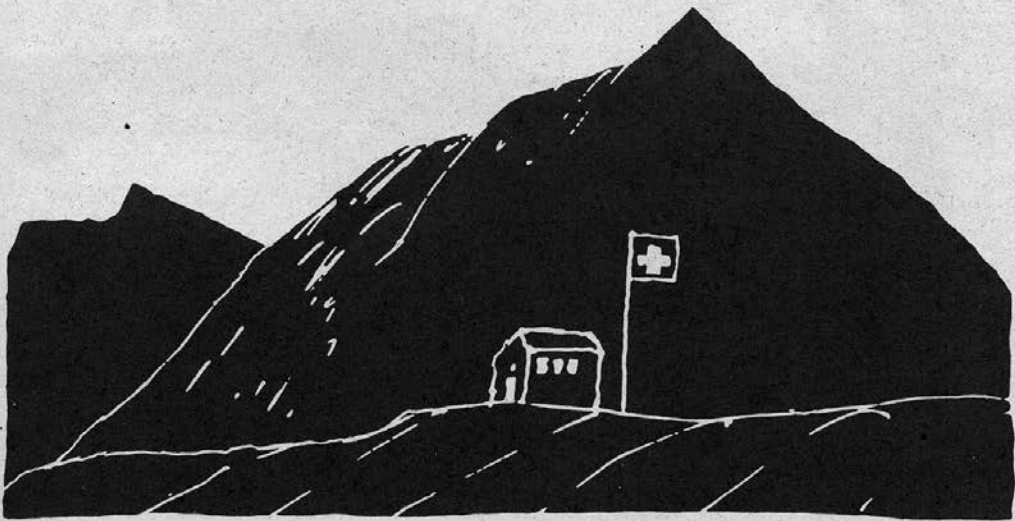
Es läßt sich demnach mit guten Gründen sagen, daß die politische Kultur und die politischen Institutionen der Schweiz die österreichischen und gerade auch die steirischen Reformansätze zu inspirieren vermochten. Die Schweizer Erfahrungen tun dies als sichtscharfendes Kontrastmittel auch dort, wo Österreich andere Wege geht. Freilich stellte sich bald heraus, daß die bisher meist beiläufigen Vergleiche und Anregungen noch genauer auf ihre Tragfähig-

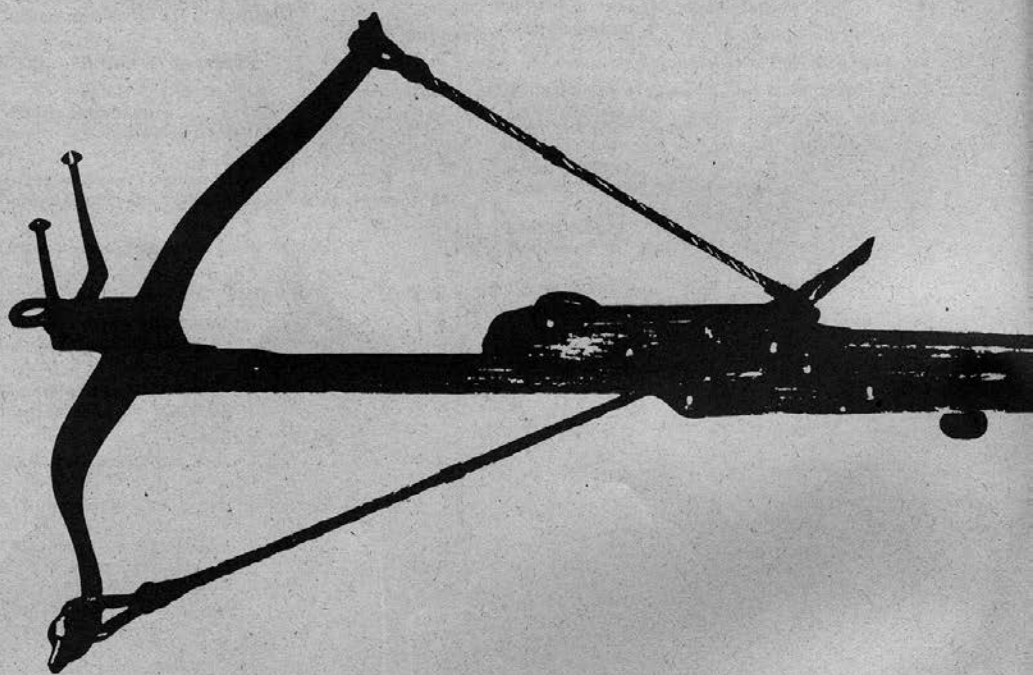
keit und ihre Reichweite abgeklopft werden müßten. Probleme und Strukturen, die in den beiden Ländern jeweils verschieden sind, dürfen nicht wegetuschiert werden.

Dem vorliegenden Heft von „politicum“ liegt eine wissenschaftliche Veranstaltung vom vergangenen Herbst zugrunde, die über Einladung des Landeshauptmannes von Steiermark, Dr. Josef KRAINER, erfolgte. Das Grazer Symposium „Das Schweizer Modell“ — bewußt unmittelbar vor dem österreichischen Nationalfeiertag 1985 abgehalten — widmete sich der kritischen Aufgabe des abwägenden Vergleichs und wollte dem analytischen Diskurs zwischen österreichischen und Schweizer Theoretikern und Praktikern dienen, wobei historische wie sozial- und rechtswissenschaftliche Aspekte berücksichtigt werden sollten. Außenpolitik,

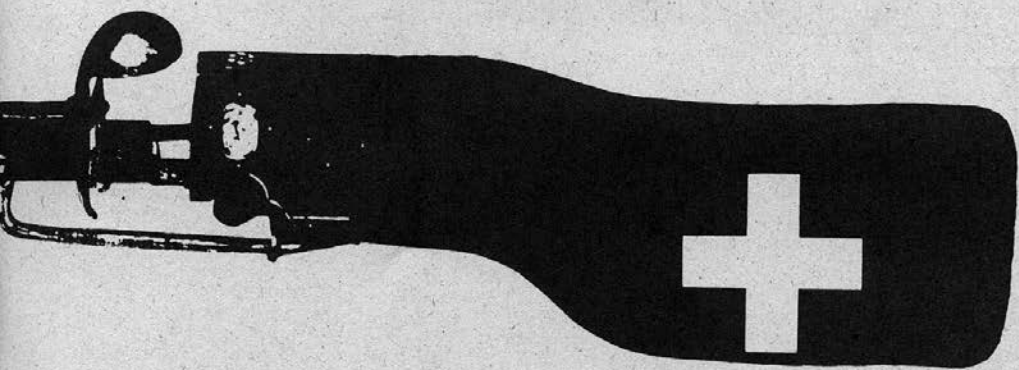
Neutralität und Wirtschaft standen diesmal nicht im Vordergrund. Wohl aber wurde das dichterische „Innenfutter“ der politischen Kultur durch literarische Zeugnisse aus beiden Ländern vorgestellt. Der mannigfach aufgefächerten Untersuchung von Politik und Recht folgte ein prospektiver Schlußteil, der die österreichische Reformdiskussion durch Ideen und Projekte — durchaus kontroversiell — weiterführen wollte. Durchgehende Themenschwerpunkte waren folgende charakteristische Elemente des Schweizer Modells: Föderalismus, Konkordanzprinzip und direkte Demokratie — sind dies doch auch Hauptthemen der österreichischen Innovationsbemühungen.

Herwig HÖSELE  
Wolfgang MANTL  
Martin PENNITZ









# CHRONIK

## 1. April 1986

Landeshauptmann Dr. Josef KRAINER reist auf offizielle chinesische Einladung an der Spitze einer steirischen Wirtschaftsdelegation nach Peking. Der jüdische Weltkongreß kündigt an, alle Unterlagen über WALDHEIM an Bundespräsident KIRCHSCHLÄGER zu übergeben.

## 2. April 1986

Bundeskanzler SINOWATZ und Bundeskammerpräsident SALLINGER eröffnen österr. Industrieausstellung in Moskau. SINOWATZ bei GORBATSCHOW.

## 5. April 1986

SPÖ-Landesparteitag in der Steiermark nominiert Kandidaten für Landtagswahl: 82 Streichungen für WABL, 60 für ERN MINDER, 59 für GENARO und 53 für JUSO-Obmann FICZKO.

Schuhfabrik Koflach: Im Zweigwerk St. Stefan sollen in den nächsten zwei Monaten 165 Arbeitnehmer gekündigt werden, Schließung des Betriebes beabsichtigt.

## 7. April 1986

Diskussion über den Kirchenaustritt von Kurt STEYERER.

Wilhelm ALTZIEBLER wird zum neuen Stewag-Aufsichtsvorsitzenden bestellt. WIFO und IHS sprechen in ihrer Konjunkturprognose wegen der rückläufigen Ölpreise von einem kräftigen Wachstumsschub von 2,8 bzw. 3% und einer geringeren Inflationsrate. Die Arbeitslosenrate wird aber von 4,9 auf 5% steigen.

Festakt 30 Jahre FPÖ. Der scheidende Klubobmann Friedrich PETER erklärt Wahlrechtsreform von 1970 als Meilenstein in der Geschichte der FPÖ.

## 8. April 1986

ÖVP-Landtagsklub gegen völlig ungerechtfertigte Besteuerung der Pendlerbeihilfe des Landes, mit der der Fiskus bis zu knapp einem Drittel mitnascht.

## 9. April 1986

Bundeskanzler KREISKY: Er habe WALDHEIM bei einem Telefongespräch gesagt, eine alte Freundschaft sei zerbrochen. WALDHEIM habe im Wahlkampf ein Stückerl nach dem anderen von dem zugegeben, was er vorher noch bestritten habe.

ÖGB-Präsident BENYA und FCG-Vorsitzender LICHAL fordern eine Steuer senkung mit 1. Jänner 1987. BENYA will 1987 am ÖGB-Bundeskongreß nicht mehr kandidieren und ist überzeugt, daß ANDROSCH wieder zum CA-Generaldirektor gewählt wird.

## 10. April 1986

Landesrat KLAUSER in Schreiben an

Landeshauptmann: Das Land solle seine Anteile an der Bundesländerversicherung abstoßen und den Erlös dem Umweltschutz des Landes zufließen lassen.

Der Landeshauptmann unterzeichnet in der chinesischen Provinz Guizhou in China ein Partnerschaftsabkommen.

## 13. April 1986

Der Bauernbund erringt bei der Landwirtschaftskammerwahl in Vorarlberg alle 18 Mandate. 19. Mandat vom Raiffeisenverband besetzt. SPÖ und FPÖ verlieren ihre Mandate.

## 14. April 1986

Landeshauptmann Dr. Josef KRAINER zieht Bilanz über seine China-Reise: China-Büro für Außenhandel wird in Steiermark eingerichtet.

## 15. April 1986

Landeshauptmann KRAINER protestiert gegen Schließungsplan von Eisenerz.

## 16. April 1986

Massive Streichungen bei Grazer FPÖ-Stadtparteitag. TREMMEL mit 90,3 Prozent Obmann, WEINMEISTER durch Streichungen auf 62,5 Prozent gesunken, RADER gab indirekte Wahlempfehlung für SCRINIZI.

## 18. April 1986

Inflationsrate von 1,8 Prozent im März — Tiefststand seit 1966.

Otto HABSBUrg begrüßt bei Vortrag in Graz auch Landeshauptmann KRAINER und erklärt, wie er dessen Arbeit für Europa schätzt.

Landesrat a. D. KOINER wird Nachfolger von Dr. NIEDERER als Obmann der Raiffeisenzentalkassa.

## 22. April 1986

Wochenpresse enthüllt, STEYERER ist 1945 in Ried im Innkreis wegen Verdachtes der Abtreibung in Untersuchungshaft gewesen.

TV-Ansprache von Bundespräsident KIRCHSCHLÄGER: In der Funktion eines Staatsanwaltes würde er es nicht wagen, auf Grund der vorliegenden Beweise eine Anklage vor einem Gericht gegen WALDHEIM zu erheben.

FPÖ-Klausur in Baden wählt FRI-SCHENSLAGER mit 15 zu 4 Stimmen zum neuen Klubobmann und den Ex-Generalsekretär des damaligen FPÖ-Bundesparteiobermannes GÖTZ, Helmut KRÜNES, zum neuen Verteidigungsminister.

Bundesparteiobermann Dr. MOCK: Der gesamte ÖVP-Klub werde im Parlament das Anti-Draken-Volksbegehren unterstützen. Dazu der Grazer Bürgermeister STINGL: Dadurch habe sich die Aus-

gangslage geändert, weil in der Landesverteidigung Konsens nötig sei, es sei nunmehr eine neue Diskussion im Landesverteidigungsrat notwendig.

In der steirischen Industriellenvereinigung löst Gottfried PENGGO GOESS-SÄURAU als Präsident ab. GOESS wird Ehrenpräsident.

## 23. April 1986

Bundesparteiobermann Dr. MOCK erklärt, durch die Rede KIRCHSCHLÄGERS sei der gute Ruf WALDHEIMS wiederhergestellt.

Pöls: Italienische Gesellschaft ziehen sich von 50 auf knapp 25 Prozent zurück und die VÖEST erhöht ihren Anteil von 15 auf 47 Prozent und wird damit Hauptaktionär. Die Anteile der ÖIAG sinken von 27 auf knapp 17 Prozent.

In Kindberg wird das neue Schrack-Werk eröffnet.

In Mureck wird das neue Lackdraht-Werk der Fuchs-Gruppe eröffnet.

Eva PRAGER-ZITTERBART wird im zweiten Wahlgang mit 40 von 79 gültigen Stimmen zur neuen Vorsitzenden der Journalistengewerkschaft gewählt. Michael KRESS von der FCG unterliegt mit nur einer Stimme.

SINOWATZ spricht vor dem Europa-Rat in Straßburg anlässlich der 30jährigen Mitgliedschaft Österreichs.

## 24. April 1986

VOEST-Nahtlosrohrwerk Kindberg plant wegen Jahresverlust von 400 Millionen Schilling Umstellung von 4 auf 3-Schicht-Betrieb. Eventuell Kündigung von 140 Arbeitnehmern.

## 25. April 1986

Salzburger FPÖ fordert STEGER auf, sein Nationalratsmandat zurückzulegen, um die personelle Schlagkraft der Parlamentsfraktion zu verstärken. Jörg HAIDER will der Bundes-FPÖ die Zusammenarbeit aufkündigen, die Kärntner FPÖ werde künftig keine Bundesfunktionäre nach Kärnten einladen und dort auftreten lassen. Entgegen den Versprechungen sei bei der Besetzung des Verteidigungsressorts kein Kärntner zum Zug gekommen.

## 26. April 1986

In der konstituierenden Sitzung des ÖIAG-Aufsichtsrates wird Ex-Minister STARIBACHER zum Vorsitzenden wiedergewählt und der VW-Vorstandsdirektor MÜNZNER zum Vizepräsidenten gewählt. ÖVP-Vertreter eliminiert. VEW-Generaldirektor SCHMOLLGRUBER spricht von ersten Sanierungserfolgen.

Grazer Messe vom Vizekanzler STEGER, Präsident SALLINGER und Landesrat RIEGLER eröffnet.

Vollversammlung der Regierungschefs der ARGE Alpen-Adria in Dubrovnik: Technische Zusammenarbeit im Mittelpunkt. Für die Steiermark wird die Technova das Projekt betreuen. In Burgenland blockieren 1000 Weinbauern den Grenzübergang Nickelsdorf und verlangen Beseitigung des Weingesetzes.

ster ÜBLEIS stellen die Pläne für einen Vollausbau der Südbahn zwischen Gleisdorf und Hartberg vor. Der Landeshauptmann ist mit dieser Erfüllung der steirischen Forderung „als tragfähigem Kompromiß zufrieden“. Der neue US-Botschafter Ronald LAUDER ist in Wien eingetroffen.

hang mit internationalem Frauentag der SPÖ stehe in keinem Zusammenhang mit Neubestellung des Landesintendanten. Landesregierung begrüßt Sanierung des Unfallkrankenhauses Kalwang. Ministerrat billigt Novelle zum Tierversuchsgesetz, wonach Tierversuche genehmigungspflichtig sind.

#### 27. April 1986

Landeshauptmann KRAINER kehrt von der Hochzeit von Arnold SCHWARZENEGGER mit Maria SHRIVER am Kennedy-Stammsitz Hyannis Port zurück, wo er unter anderem auch mit Ted KENNEDY zusammengetroffen ist.

#### 29. April 1986

Erste Meldung über einen Super-Gau bei Reaktorunfall im Kernkraftwerk Tschernobyl in der UdSSR. Erste österreichische Reaktionen: Landeshauptmann KRAINER ordnet Beobachtung durch Meßstationen an. Zur Zeit bestehe kein Anlaß zur Panik.

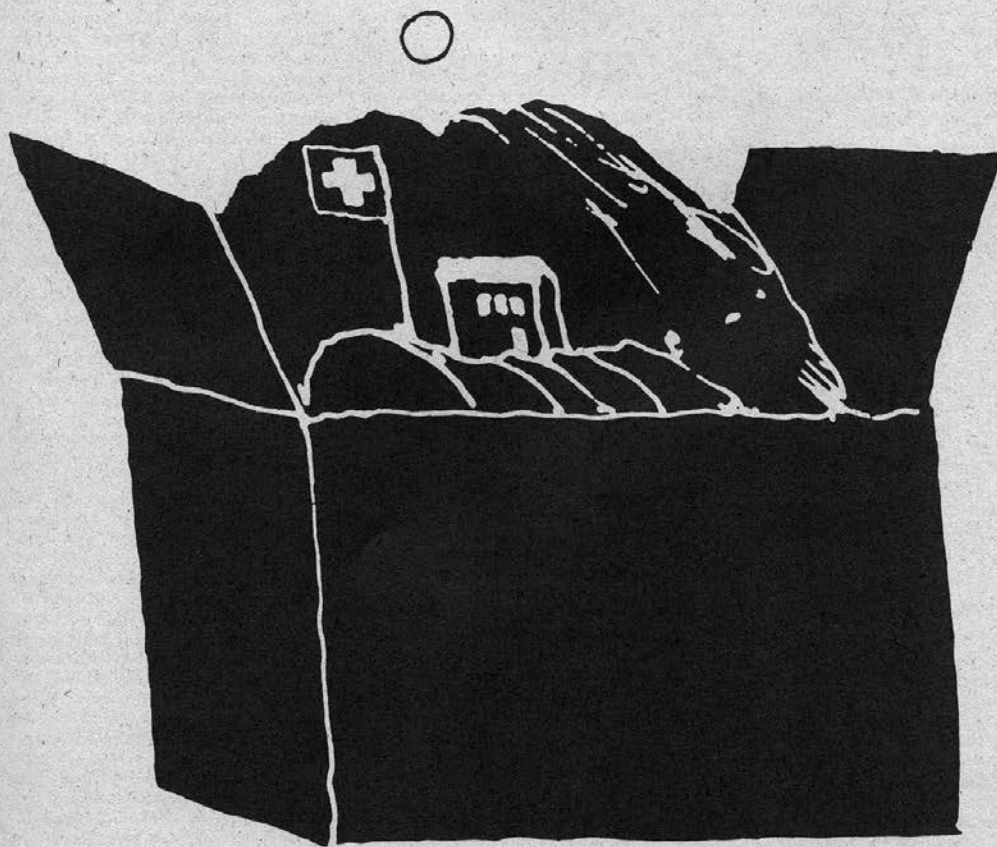
Kuratoriumsvorsitzender STINGL bremsst die SPÖ-Kritik an Dr. ZIESEL. Kritik an ORF-Berichterstattung im Zusammen-

#### 30. April 1986

FPÖ-Bundesparteivorstand fordert von der Kärntner Landespartei und HAIDER ultimativ die Rücknahme der Beschlüsse, und droht mit Parteiverfahren. Daraufhin schlägt die Grazer FPÖ unter Obmann TREMMEL einen außerordentlichen Bundesparteitag vor. Jörg HAIDER erklärt sich bereit, dabei gegen STEGER zu kandidieren. RADER hält Diskussion für schädlich.

#### 28. April 1986

Landeshauptmann KRAINER und Mini-





## Retortenmenschen

Seit 1978 sind auf der ganzen Welt mehr als 600 Kinder durch eine Befruchtung außerhalb des Mutterleibes geboren worden: Menschenleben wird machbar. Die Fragen, die dadurch aufgeworfen werden, lassen uns freilich an den Vorteilen dieser Fähigkeit zweifeln. Wer sind im konkreten Fall die Eltern? Ist jene Frau die „Mutter“, die das Kind ausgetragen hat, oder jene, welche die Eizelle zur Verfügung stellte? Wird Kinderkriegen ein bezahlter Beruf? (In den USA gibt es bereits spezialisierte Firmen, die „Mietmütter“ besorgen). Soll man Embryos einfrieren und nach jahrelangem Tiefschlaf implantieren, möglicherweise Generationen überspringend? Welche Veränderungen am genetischen Material sind zulässig? Die Herstellung einiger Versuchsanordnungen an Säugtieren erweckt Alpträume: Herstellung identischer Mehrlinge, Einbau bestimmter Genabschnitte, die für besondere Eigenschaften verantwortlich sind. Und alles, was bei der Maus gelingt, ist im Prinzip auch beim Menschen möglich...

## Rauchen schlimmer als Umweltschmutz?

Hochgradig persönliche Faktoren, wie zum Beispiel, ob jemand raucht, oder auch nur, welchem Geschlecht er angehört, beeinflussen den Gesundheitszustand der Bevölkerung in viel höherem Maße als die Luftverunreinigung. Zu diesem Schluß gelangt ein Forscherteam um Dr. Thomas Eikmann von der Abteilung Hygiene und Arbeitsmedizin der Technischen Hochschule Aachen, an Erwachsene in Gebieten mit unterschiedlicher Immissionsbelastung medizinisch untersucht hat. Die Gesundheitsbelastung, etwa durch Lungen-, Erkältungskrankheiten oder Bluthochdruck, hing so stark von persönlichen Bedingungen wie dem Rauchen, dem sozialen Status oder der Geschlechtszugehörigkeit ab, daß der Einfluß der Luftschadstoffe dahinter fast völlig verschwand, berichten die Wissenschaftler.

## Pflanzenkläranlagen

In der Steriermark laufen zahlreiche Versuche mit naturnahen Abwasserreinigungsverfahren. Dazu zählen die künstlich oder natürlich belüfteten Abwasserbecken und die Pflanzenkläranlagen (hydrobotanische Kläranlagen, Wurzelraumkläranlagen, Schilf-Binsen-Kläranlagen). Die letzteren befinden sich im Erprobungsstadium; in der Steriermark sind gegenwärtig 16 Anlagen wasserrechtlich bewilligt und werden zum Teil bereits im praktischen Betrieb geführt.

## Reisen im Mittelalter

Auch die mittelalterliche Bevölkerung war in einem erstaunlichen Maße mobil, stellte eine Gruppe von österreichischen Historikern fest, die im Rahmen eines Forschungsprojektes unter der Leitung von Prof. Dr. Herwig Ebnor vom Institut für Geschichte der Universität Graz die Wanderungen der Mönche und Nonnen, Studenten, Bürger, Pilger, Verbrecher, Begleitende oder Handwerker umfassend nachzeichnen. Allein 1.200 Namen wandernder Schustergesellen führt das Herbergsbuch der Schusterzunft von Tulln (NO) für die Wende vom 15. zum 16. Jahrhundert an. Handwerker, die ab dem 14. Jahrhundert Uhren zu bauen verstanden, Büchsenmacher oder italienische Stukkatoren der Barockzeit, Pilger zu den bedeutendsten Wallfahrtszielen, Studenten und andere Gruppen kamen ziemlich weit herum.

## Natürliche Strahlenbelastung

Die natürliche terrestrische Strahlenbelastung der Menschen resultiert aus jenen Stoffen, die bei der Entstehung der Erde vor rund 5 Milliarden Jahren angefallen sind und deren Halbwertszeit noch immer nicht abgelaufen ist, sowie aus ihren Folgeprodukten. In den einzelnen geologischen Formationen finden sich unterschiedliche Konzentrationen natürlicher radioaktiver Stoffe, daraus ergeben sich erhebliche Schwankungen der terrestrischen Strahlenbelastung. Extremwerte von etwa 150 mrem/Jahr findet man im Granitgestein der Böhmisches Masse im Waldviertel und Mühlviertel. Böden mit hohem Kalkanteil, wie im nördlichen und südlichen Kalkalpenbereich, zeigen hingegen niedrige Werte für die Strahlendosis, zum Teil unter 20 mrem/Jahr. Durch die zusätzliche kosmische Strahlung ergeben sich für Österreich als Minimalwerte 30 bis 40 mrem/Jahr, maximal 180 bis 190 mrem/Jahr. Als mittlere Strahlendosis über das gesamte Bundesgebiet ergibt sich ein Wert von 78 mrem/Jahr. Für die externe natürliche Strahlenbelastung der steirischen Bezirkshauptstädte ergeben sich die folgenden Werte (jeweils für die terrestrische bzw. die kosmische Belastung) in mrem/Jahr: Graz 41/35, Liezen 36/41, Mürzzuschlag 39/42, Bruck 28/38, Leoben 39/39, Knittelfeld 26/41, Judenburg 25/43, Murau 55/46, Voitsberg 40/36, Deutschlandsberg 57/35, Leibnitz —/33, Feldbach 76/33, Fürstenfeld 55/33, Weiz 40/38, Hartberg 75/35.

## Steinwerkzeuge

Zwei Millionen Jahre alte Steinwerkzeuge hat ein internationales Forscherteam im Osten der zentralafrikanischen Republik Zaire entdeckt. Funde in Afrika ha-

ben in den letzten Jahren die Kenntnisse über die Entwicklungsgeschichte des Menschen revolutioniert. Die ältesten bekannten Steinwerkzeuge, im Alter von etwa 2,3 bis 2,4 Millionen Jahre, waren vor einiger Zeit an zwei Fundstellen in Äthiopien entdeckt worden.

## Sinnloser Sport

Sportmediziner und Ernährungsfachleute stellen fest, was manche, die sich zum Zwecke des Abnehmens sportlichen Aktivitäten hingaben, bereits leidvoll erfahren haben: Sport als Schlankmacher wird überschätzt, nur die Sportindustrie profitiert davon. Wie in einem Beitrag der „Presse“ sorgfältig dargelegt wurde, müssen in einer Woche rund 7000 kcal eingespart werden, um im selben Zeitraum ein einziges Kilogramm abzunehmen. Wer eine Stunde spazieren geht, verbraucht rund 200, wer zwölf Kilometer läuft, etwa 700 kcal. Wer nach sechs Kilometer Jogging (350 kcal leichter) zwei Krüge Bier (440 kcal), 10 Dekagramm Huhn mit zwei Semmeln (200 kcal) und zwei Gespritzte (140 kcal) zu sich nimmt, darf mit einer schönen Gewichtszunahme rechnen. Nur stete Bewegung und Askese formen die Figur...

## Alles Käse

Nahezu 3½ Milliarden Schilling kostet in diesem Jahr die Verwertung der Milchüberschüsse; immer mehr Subventionen werden für immer weniger Milchbauern erforderlich. Trotz steigenden Absatzes bei vielen Milchprodukten steigen auch die Importziffern, was nicht im mindesten verwundert. Nicht eine höhere ausländische Subventionierung ist der Grund, sondern allein die Qualität: Nichts gegen den guten alten Emmentaler, aber die gesamte Käsenachfrage befriedigt er keineswegs. Dann gibt es in den heimischen Ställen noch irgendeinen Stangenkäse, den man allenfalls in einen Toast hineinfrabrizieren kann. Aber man vergleiche einen französischen Camembert mit jenem Mittelklasseprodukt, wie es hierzulande unter diesem Namen verkauft wird. Oder einen echten Brie. Oder auch diverse italienische Sorten... Wenn die einheimischen Produzenten glauben, mit geschmacklosen gummiartigen Produkten das Auslangen zu finden, kann man nur das Lob des internationalen Freihandels — und der steigenden Importe — singen. Das ist nicht die Schuld der heimischen Bauern, sondern liegt — zum Beispiel — an der Sklerose des Milchwirtschaftsfonds und der anderen beteiligten Verbände.

# STATISTICUM

Die vorliegenden Daten wurden dem Statistischen Handbuch für die Republik Österreich entnommen und von Herrn Hofrat  
DDR. Johann-Wolfgang Kleindienst zusammengestellt.

## Fläche, Bevölkerung und Bevölkerungsdichte

Land	Fläche km <sup>2</sup>	Letzte Volkszählung		Geschätzte Bevölkerung (1000) zu Mitte des Jahres		Jährliche Wachstumsrate (%) 1975—1983	Bevölkerung pro km <sup>2</sup> 1983
		Datum	Bevölkerung	1975	1983		
Österreich	83.855	12. V. 1981	7.555.338	7.520	7.549	0,1	90
Schweiz	41.288	2. XII. 1980	6.365.960	6.405	6.505	0,2	158

## Bevölkerung nach Geschlecht und Alter

Land	Jahr	Geschlecht	insgesamt	Altersgruppen von ... bis unter ... Jahren					Anteil (%) der	
				unter 15	15 bis 30	30 bis 45	45 bis 60	60 und mehr	unter 15	60 und mehr
Österreich	1984	insg.	7.552,6	1.404,7	1.853,3	1.546,8	1.251,6	1.496,2	18,6	19,8
		m	3.577,5	717,4	934,8	777,1	604,8	543,4	20,1	15,2
		w	3.975,1	687,4	918,4	769,7	646,8	952,8	17,3	24,0
Schweiz	1982	ins.	6.384,3	1.210,2	1.471,0	1.411,3	1.110,7	1.181,1	19,0	18,5
		m	3.108,4	620,3	740,0	713,6	540,8	493,7	20,0	15,9
		w	3.275,9	589,9	731,0	697,7	569,9	687,4	18,0	21,0

## Eheschließungs- und Scheidungsziffer 1975, 1980 bis 1984

Land	Eheschließungen					Ehescheidungen					
	auf 1000 Einwohner										
	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1975	1980	1981	1982	1983
Österreich	6,1	6,2	6,3	6,3	7,4	6,1	1,4	1,8	1,8	1,9	1,9
Schweiz	5,5	5,6	5,6	5,7	5,8	5,9	1,4	1,7	1,7	1,8	1,7

## Sterbefälle nach wichtigen Todesursachen

Land	Jahr	Ge- schlecht	Gestorbene auf 100.000 Einwohner gleichen Geschlechts						
			ins- gesamt	darunter an					Altersschwäche ohne Geistes- störung und sonstige mangel- haft bezeichnete Todesursachen
				Herz- und Kreis- lauferkrankungen	Krebs	Unfällen	Selbst- mord	Leber- zirrhose	
Österreich	1982	m	1.221,5	587,6	265,6	81,8	42,1	42,7	11,2
		w	1.211,5	693,6	242,8	44,9	14,5	16,1	15,4
Schweiz	1981	m	1.007,4	445,7	270,4	62,0	33,6	19,7	10,2
		w	874,6	455,4	200,3	36,4	14,4	6,4	9,9

## Kulturelle Einrichtungen Tageszeitungen

Land	Jahr	Zahl	Geschätzte Auflage	
			1000 Stück	pro 1000 Einwohner
Österreich	1982	30	2.656	—
Schweiz	1982	90	2.465	381



### Zeitschriften

Land	Jahr	Zahl		geschätzte Auflage	
		insgesamt	darunter 1—3x in der Woche	1000 Stück	pro 1000 Einwohner
Österreich	1982	145	145	—	—
Schweiz	1982	167	151	883	136

### Rundfunk- und Fernsehewilligungen 1965, 1970, 1975, 1980 und 1982

Land	Rundfunk					Fernsehen				
	pro 1000 Einwohner					pro 1000 Einwohner				
	1965	1970	1975	1980	1982	1965	1970	1975	1980	1982
Österreich	—	271	300	443	475	—	191	253	296	306
Schweiz	282	297	329	361	370	106	204	278	361	370

### Arbeitslosigkeit 1975, 1977 bis 1984 — Österreich

Jahr	Männer		Frauen		insgesamt	
	1000	%	1000	%	1000	%
1975	26	1,4	26	2,3	52	1,7
1978	29	1,7	30	2,6	59	2,1
1979	29	1,7	28	2,5	57	2,0
1980	26	1,6	27	2,3	53	1,9
1981	38	2,2	31	2,7	69	2,4
1982	65	3,8	40	3,5	105	3,7
1983	80	4,7	47	4,1	127	4,5
1984	81	4,7	49	4,3	130	4,5

### Arbeitslosigkeit 1975, 1977 bis 1984 — Schweiz

Jahr	Männer		Frauen		insgesamt	
	1000	%	1000	%	1000	%
1975	8	—	2	—	10	0,3
1978	7	—	4	—	11	0,4
1979	5,8	—	4,5	—	10,3	0,3
1980	3,8	0,2	2,4	0,2	6,3	0,2
1981	4,0	0,2	2,7	0,2	6,7	0,2
1982	7,5	0,4	5,7	0,5	13,2	0,4
1983	16,0	0,8	10,5	1,0	26,5	0,9
1984	18,9	—	13,0	—	32,0	—

### Fertiggestellte Wohnungen 1980 bis 1983

Land	1980	1981	1982	1983	1980	1981	1982	1983
	1000				auf 1000 Einwohner			
Österreich	51,0 <sup>1</sup>	51,0	43,9	39,1	6,8 <sup>1</sup>	6,8	5,8	5,2
Schweiz	42,9	45,7	46,3	44,7	6,7	7,1	7,2	7,0

<sup>1</sup> Zehnjahresdurchschnitt für 1971/80; die Werte der Jahresmeldung für 1980 sind durch Nachmeldungen überhöht.

**Brutto-Inlandsprodukt je Einwohner in US-Dollar (zu laufenden Preisen) 1965, 1970, 1975, 1979 bis 1984**

Jahr	Österreich	Schweiz
1965	1.313	2.342
1970	1.947	3.308
1975	4.970	8.477
1979	9.101	15.014
1980	10.183	15.920
1981	8.768	14.631
1982	8.798	14.926
1983	8.896	14.930
1984 <sup>1</sup>	8.533	14.154

<sup>1</sup> Vorläufige Zahlen

**Werte der Einfuhr und Ausfuhr nach Ländern 1975, 1980 bis 1983**

(Zumeist Spezialhandel; Generalhandel ist mit \*) bezeichnet)

E = Einfuhr, A = Ausfuhr

Land	1975		1980		1981		1982		1983	
	E	A	E	A	E	A	E	A	E	A
	Millionen US-Dollar									
Österreich	9.390	7.518	24.449	17.493	21.048	15.845	19.557	15.685	19.634	15.431
Schweiz	13.303	12.957	36.356	29.364	30.696	27.042	28.670	26.024	29.117	25.595

**Quantumindizes der beiden Länder 1979 bis 1983**

(Zumeist Spezialhandel; Generalhandel mit \* bezeichnet)

Land	Einfuhr				Ausfuhr			
	1979	1981	1982	1983	1979	1981	1982	1983
Österreich	94	96	95	101	96	105	106	111
Schweiz	97	102	100	105	98	105	101	101

**Preisindizes der beiden Länder 1979 bis 1983**

(Zumeist Spezialhandel; Generalhandel mit \* bezeichnet)

Land	Einfuhr				Ausfuhr			
	1979	1981	1982	1983	1979	1981	1982	1983
Österreich	90	110	111	109	95	106	111	111
Schweiz	83	97	96	97	90	103	107	108

**Währungsreserven<sup>1</sup> 1975, 1980 bis 1984**

Land	Währungsreserven ohne Gold					
	1975	1980	1981	1982	1983	1984
	Mio. US-Dollar					
Österreich	3.583	5.280	5.285	5.300	4.515	4.244
Schweiz	7.019	15.656	13.979	15.460	15.034	15.296

<sup>1</sup> Lt. IWF: Sonderziehungsrechte, IWF-Reserveposition, Devisenreserven.

**Geld- (Ml) und Kreditvolumen 1975, 1980 bis 1984**

Land	Geldvolumen						Kreditvolumen <sup>1</sup>					
	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1975	1980	1981	1982	1983	1984
	Veränderung zum Vorjahr %											
Österreich <sup>2</sup>	17,7	10,6	-1,4	8,3	11,3	2,9	13,1	12,9	12,2	7,7	7,1	11,3
Schweiz	5,9	0,4	-6,3	11,0	1,2	5,5	6,7	11,7	8,9	21,1	8,3	9,4

<sup>1</sup> Lt. IWF. — <sup>2</sup> Direktkredite an inländische Nichtbanken.

**Goldreserven<sup>1</sup>, Jahresende 1975, 1980 bis 1984**

Land	1975	1980	1981	1982	1983	1984
	Mio. Feinunzen					
Österreich	20,88	21,11	21,11	21,12	21,13	21,13
Schweiz	83,20	83,28	83,28	83,28	83,28	83,28

<sup>1</sup> Lt. IWF.

**Müllanfall 1980**

Land	Abfälle <sup>1</sup> insgesamt	Kommunaler Abfall	Abfall aus industriellen Prozessen	Sonstige Abfälle
	1000 Tonnen			
Österreich	2.000	1.560 <sup>2</sup>	300 <sup>3</sup>	207
Schweiz	5.000	2.146 <sup>4</sup>		2.854

<sup>1</sup> Gerundete Zahlen. — <sup>2</sup> 1982. — <sup>3</sup> Nur nichtchemische Abfälle. — <sup>4</sup> 1979.

10

**Luftschadstoffe: Emissionsmengen 1980**

Land	Emissionsmengen									
	Schwefeloxide		Staub		Stickoxide		Kohlenmonoxid		Kohlenwasserstoff	
	1000 t	kg pro Einwohner	1000 t	kg pro Einwohner	1000 t	kg pro Einwohner	1000 t	kg pro Einwohner	1000 t	kg pro Einwohner
Österreich	354	47	49 <sup>1</sup>	7 <sup>1</sup>	216	29	1.065 <sup>1</sup>	142 <sup>1</sup>	130 <sup>1</sup>	17 <sup>1</sup>
Schweiz	133	21	12	2	161	25	705	111	85	13

<sup>1</sup> Ohne Emissionsquellen der Industrie und „Sonstige Emissionsquellen“.

**Forschung und experimentelle Entwicklung (F & E): Kennzahlen für 1981**

Land	Bruttoinlandsausgaben für F & E in % des BIP	Finanzierung der Bruttoinlandsausgaben für F & E durch		Beschäftigte in F & E in Vollzeit-äquivalent	Bruttoausgaben für F & E des			
		Staat	Wirtschaft		Unternehmenssektors	Hochschulsektors	Sektors Staat	privaten gemeinnützigen Sektors
		%			in % der Bruttoinlandsausgaben für F & E			
Österreich	1,17	46,9	50,2	18.599	55,8	32,8	9,0	2,3
Schweiz	2,29	21,4	68,3	36.645 <sup>1</sup>	74,2	19,9	5,9	—

<sup>1</sup> 1979.

# WARUM „SCHWEIZER MODELL“

**W**ir haben die Diskussion um das „Schweizer Modell“ bewußt im österreichischen Jubiläumsjahr 1985 — 40 Jahre Zweite Republik, 30 Jahre Staatsvertrag — intensiviert. Denn ohne Zweifel ist gerade in diesem Jubiläumsjahr 1985 das Unbehagen an Inhalten und Stil der Politik hierzulande besonders spürbar geworden. Ich will nicht einzelne, allgemein bekannte Anlässe und Symptome aufzählen: Aber das Gefühl der Ohnmacht des Bürgers und häufiger Mißachtung seines Willens markieren jedenfalls nicht selten die Pole eines unerfreulichen Vertrauensverlustes der Politik und zeigen Bruchlinien in dem so notwendigen österreichischen Basiskonsens, durch den ja das großartige gemeinsame Werk des Wiederaufbaues nach 1945 überhaupt erst möglich wurde.

Diese Markierungen sind es unter anderem, die uns dazu bewegen haben, eine grundlegende Reformdiskussion zu initiieren. Gerade die Erfahrungen der Landespolitik, wo wir im Miteinander der großen politischen Kräfte und im vertrauensvollen Dialog mit den Menschen unseres Landes trotz aller verständlichen Unterschiede und Gegensätze soviel Tragfähiges und Zukunftsweisendes in allen Bereichen erreichen konnten, hat uns dazu besonders motiviert. Ich möchte daher erneut meine Überzeugung unterstreichen: Die Herausforderungen von Gegenwart und Zukunft verlangen nach konzentrierter Zusammenarbeit aller politischen Kräfte des Landes und nach der ständigen Einbeziehung des Bürgers durch verstärkte direktdemokratische und sogenannte „partizipatorische“ Elemente in den Prozeß der Willensbildung und Entscheidungsfindung des öffentlichen Lebens.

Aktuelles Krisenmanagement ist heute sicher notwendig, aber nicht hinreichend. Die sterile Aufgeregtheit abgegriffener und plakativer Formulierungen bringt vielleicht Augenblicksapplaus, kann aber über eine vielfache geistige Erschöpfung nicht hinwegtäuschen und darf vor allem die Suche nach Inhalten und Konzepten für unsere Zukunft nicht ersetzen.

Wir müssen vielmehr glaubwürdig und ohne modische Anbiederung mit weit ausgefahrenen Antennen für Zeit und Welt um brauchbare Ideen und sinnvolle

Realisierungschancen ringen.

Nicht ein ängstliches Klima der Verengung und Verkrustung, sondern größtmögliche Offenheit und die Bereitschaft, alle positiven Denkanstöße und Impulse aufzunehmen — national und international — ist notwendig, damit wir in einer gemeinsamen Anstrengung die Zukunft meistern können.

Nicht Parteipolitik, sondern Staatspolitik ist das Gebot der Stunde.

Die besten Kräfte aus allen Lagern, wo immer sie stehen, sind zu verantwortlicher Zusammenarbeit im Gesamtstaat gefordert. Wir meinen damit nicht ein Kartell der Betonierer und Abmaurer, also der Ängstlichen vor Neuem, schon gar nicht eine Koalition der Packler, die faule Kompromisse schließt, sondern wir brauchen eine Sammlung der besten Köpfe, die mutig und verantwortungsbewußt die großen Fragen der Zeit aufgreift. Wir brauchen diese Sammlung, um das Zukunftsorientierte und Notwendige wieder mehrheitsfähig zu machen, um jenes Klima der Anständigkeit und Innovation zu reaktivieren, das Gesellschaft, Politik und Wirtschaft unseres Landes benötigen, um die Zukunft zu meistern. Auf diese Weise können wir den brüchig gewordenen österreichischen Basiskonsens und die österreichische Identität in einer unsicheren Welt des ausgehenden 20. Jahrhunderts neu fundieren.

Gemeinsam mit Professor Mantl, Professor Schilcher und dem Vorsitzenden des Verfassungsausschusses unseres Landtages, Abgeordneten Dr. Maiz, haben wir daher im Sommer 1985 eine Studienreise in die Schweiz unternommen, die uns vielerlei interessante Begegnungen mit Wissenschaft und Politik aller Ebenen — Bund, Kantone und Gemeinden — gebracht hat. Sie hat uns in unseren Vorstellungen bestärkt.

Daher haben wir die Bemühungen um die steirische Verfassungsreform, die die weitestgehenden direktdemokratischen und partizipatorischen Elemente aller österreichischen Bundesländer bringen soll, intensiviert. Daher haben wir auch zu diesem Symposium eingeladen.

Das Wort „Schweizer Modell“ ist dabei wohlüberlegt worden, denn in ihrer politischen Stabilität und wirtschaftlichen

Prosperität ist die Schweiz ohne jeden Zweifel ein weithin anerkanntes Vorbild. Auch haben wir unsere österreichische Neutralität nach dem Muster der Schweiz proklamiert, sie eigenständig definiert und mit Leben erfüllt.

Warum sollte dies nicht auch für Elemente unseres politischen und verfassungsrechtlichen Systems gelten können, das schon jetzt manch' nützliche Parallelen aufweist?

Darüber hinaus ist Österreichs politische Kultur genauso wie die der Schweiz eine solche der Zusammenarbeit — der Zusammenarbeit auf Landesebene, in den Gemeinden und bei den Sozialpartnern. Und ich möchte aus einem vom Schöpfer unserer Bundesverfassung, Hans Kelsen, 1919 erstellten Verfassungsgutachten folgendes zitieren: „Würde Deutschösterreich in Hinkunft als selbständiger und souveräner Staat isoliert bleiben oder sich nur dem einen oder anderen losen Staatenbund anschließen, dann wäre zweifellos die bundesstaatliche Verfassung nach dem Muster der Schweiz der beste Ausdruck der gegebenen politischen Konstellation.“ (Aus: „Die Stellung der Länder in der künftigen Verfassung Deutschösterreichs mit besonderer Berücksichtigung des Anschlusses Deutschösterreichs an das Deutsche Reich.“)

Durchgehende Themenschwerpunkte unseres Symposiums sind folgende charakteristische Elemente des „Schweizer Modells“: Föderalismus, Konkordanzprinzip und direkte Demokratie. Dies sind auch Hauptthemen der von uns geführten österreichischen Diskussion.

Und eines möchte ich abschließend feststellen: Die von uns eingeleitete Diskussion ist ein von Wahlterminen unabhängiges, längerfristiges, staatspolitisches Projekt.

Es geht nicht um vordergründige Effekte, sondern um eine ernsthafte Diskussion der Inhalte ohne politische Scheuklappen, eine Diskussion, die auch nicht mit billigen Schlagworten und Etiketten geführt werden sollte.

Und vor allem: Institutionelle Reformen sind wichtig und notwendig, reichen aber allein nicht aus. Entscheidend ist auch ein Sinneswandel unserer Politik in Richtung Gemeinsamkeit und Konkordanz.



# WANDLUNGEN DES ÖSTERREICH-BEWUSSTSEINS IM 20. JAHRHUNDERT UND DAS MODELL DER SCHWEIZ\*)

## I.

Zu Beginn dieses Jahrhunderts war Österreich eine Monarchie, die Schweiz eine Republik. Die Habsburgermonarchie war ein großräumiges Reich, und auch wenn wir von den Ländern der ungarischen Krone absehen, reichte das cisleithanische Österreich von Bregenz über Krakau bis Czernowitz, von Ragusa/Dubrovnik über Triest bis Aussig oder Troppau. Die Schweiz war auch damals der mitteleuropäische Kleinstaat mit genau jenen Grenzen, die uns in der Gegenwart vertraut sind.

Die österreichisch-ungarische Monarchie war zu Beginn des Jahrhunderts Bündnispartner des Deutschen Reiches und des Königreichs Italien — die Schweiz auch damals das klassische neutrale Land Europas.

Historiker haben das Habsburgerreich als „monarchische Union von Ständestaaten“ bezeichnet<sup>1)</sup> — die Eidgenossen bildeten, vom Zusammenschluß der Waldstätte angefangen, eine Einung ganz anderer Art, genossenschaftlich-republikanisch mit demokratischen wie patrizisch-aristokratischen Komponenten.

Staatsrechtlich bezeichneten das alte Österreich als „dezentralisierten Einheitsstaat“ (obgleich zu dieser Formel manche Fragezeichen anzumelden sind)<sup>2)</sup>. Dem stand die föderalistische Struktur der *Confoederatio helvetica* im Gewand ihrer damaligen — wie heutigen — Verfassung, jener von 1874, gegenüber.

Republikanisch, kleinstaatlich, neutral — all das war Österreich zu Beginn des 20. Jahrhunderts nicht; föderalistisch war es in Ansätzen.

Republikanisch, kleinstaatlich, neutral, föderalistisch — all das ist Österreich im Laufe dieses Jahrhunderts geworden. Die Wandlungen und Krisen, denen der Begriff Österreich und das Bewußtsein der Österreicher in unserem Jahrhundert, zumal seiner ersten Hälfte, unterworfen waren, haben immer wieder zu Vergleichen mit der Schweiz Anlaß gegeben. Vergleichen, die manchmal die Kontraste, manchmal die Affinitäten in den Vordergrund gestellt haben. Es ist reizvoll und lohnend, dem sich so stark wandelnden österreichischen Selbstverständnis gerade dort nachzugehen, wo es sich im Vergleich zur Schweiz artikuliert hat. Die Schweiz hat schon Reformpolitikern im alten Österreich zu Vergleichs-

zwecken als Modell gedient, denn die Schweiz und Altösterreich hatten eines gemeinsam: Sie waren beide Staaten mit mehrsprachiger, multiethnischer Bevölkerung. 1869 veröffentlichte der Wiener liberale Politiker und Arzt Adolph Fischhof (1816 — 1893), ein Veteran der Revolution von 1848, sein Buch über „Österreich und die Bürgerschaften seines Bestandes“. Die Schweiz, so schrieb Fischhof, sei „ein republikanisches Österreich *en miniature*, wie Österreich eine monarchische Schweiz im Großen“ sei.<sup>3)</sup> Dieser Vergleich sei weder willkürlich noch neu, sagte Fischhof, und er verwies darauf, daß schon 1848 das weitverbreitete Rotteck-Welckersche Staatslexikon geschrieben hatte: „Österreich ist ein monarchischer Bundesstaat im großen Maßstabe, wie im kleinen die gleichfalls mehrere Nationalitäten vereinigende Schweiz ein republikanischer ist.“<sup>4)</sup>

In einer Epoche, in welcher der nationale Einheitsstaat zum angestrebten Ideal gerade der liberalen und demokratischen Strömungen des Kontinents wurde, wurden zwei Kennzeichen identifiziert, welche der Schweiz und dem alten Österreich, bei aller Verschiedenheit der Staatsform und der territorialen Ausdehnung, gemeinsam waren: die ethnisch-sprachliche Vielfalt, und die territorial-staatliche Zusammengesetztheit, sei es aus Kantonen, sei es aus „Königreichen und Ländern“. Fischhof kennzeichnete diesen letztgenannten Sachverhalt mit einem Begriff, der in der staatsrechtlich-politischen Diskussion in Österreich eine große Rolle spielte: Gleich den österreichischen Kronländern seien die Kantone der Schweiz „historisch-politische Individualitäten“, mit einer „scharf ausgeprägten Physiognomie und lebhaft pulsierendem Eigenleben“.<sup>5)</sup> Fischhof hat in seiner Schrift fast eine Art vergleichender Regierungs- und Verwaltungslehre Österreichs und der Schweiz vorgelegt: „Für den österreichischen Politiker gibt es wohl kaum einen Lehrkursus von praktischerem Wert, als eine Wanderung durch die Schweiz. Jeder Schritt auf diesem Boden bereichert sein Wissen, erweitert seinen Gesichtskreis. Was er in der Heimat vergeblich suchte, tritt ihm hier in Fülle entgegen: Provinzielles Sonderbewußtsein und patriotischer Gemeinsinn, ein Völkergemeinde ohne Fehde, zahlreiche Gebiete und kein Trennungsgelüste“ — hier war Fischhof, wie wir

jetzt im Rückblick auf die Lösung des Jura-Konflikts sagen können, zu optimistisch — „viele Gewalten und kein Konflikt“.<sup>6)</sup>

Fischhof bekämpfte die zentralistischen Tendenzen innerhalb des altösterreichischen Regierungssystems und auch innerhalb der liberalen Gruppierungen. Autonomie, Dezentralisation waren die Phänomene, die es ihm in der Schweiz angetan hatten. „Der Kernpunkt dessen, was den österreichischen Politiker in der Schweiz so anzieht“, schrieb Fischhof, „ist die Tatsache, daß diesem Land in Folge seines Selbstregiments nationale Reibungen und Sprachkonflikte völlig unbekannte Dinge sind.“ In großem Detail breitete Fischhof vor seinen österreichischen Lesern die Grundzüge der schweizerischen Bundesverfassung aus.<sup>7)</sup>

Fischhofs Buch vom Jahre 1869 mit seiner Orientierung an einem vielleicht zu unkritisch gesehenen Modell der Schweiz hat indirekt weit ins 20. Jahrhundert gewirkt. Karl Renner hat die Autonomie-Ideen Fischhofs weiterentwickelt. Mehrfach hat Karl Renner noch vor dem Zusammenbruch der Habsburgermonarchie gefordert, dieses Reich möge „eine demokratische Schweiz im großen mit monarchischer Spitze“ werden.<sup>8)</sup> Renner hat Worte großen Lobes über Fischhof gesprochen.<sup>9)</sup> Wenn, wie sich zeigen wird, Karl Renner jener österreichische Staatsmann des 20. Jahrhunderts ist, der vielleicht deutlicher als jeder andere zu verschiedenen Zeiten immer wieder auf das Beispiel der Schweiz verwiesen hat — besonders auch in der Zeit seiner Bundespräsidentenschaft nach dem Zweiten Weltkrieg — so soll darauf aufmerksam gemacht werden, daß es Fischhof war, der den reforminteressierten österreichischen politischen Denkern der Jahrhundertwende das politische System der Schweiz nahegebracht hat. Mehrfach begegnet man in der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg dem Wunsch, Österreich solle sich in eine monarchische Schweiz verwandeln.<sup>10)</sup>

Das gleichberechtigte Zusammenleben mehrerer Nationalitäten gelang dort am besten, wo sich ein Gleichgewichtszustand herausgebildet hatte, der Majorisierung oder gar Unterdrückung nicht zuließ. Im Jahre 1875 fand der österreichische Schriftsteller Karl Emil Franzos, nur ein Kronland der Monarchie sei mit der Schweiz vergleichbar — die Bukowi-



na, ein Land, in dem Rumänen, Ruthenen (Ukrainer), Juden, Deutsche und Polen miteinander lebten.<sup>11)</sup>

Das Freiheitspathos der Schweiz, dem gebildeten Deutschum des 19. Jahrhunderts durch Schillers Wilhelm Tell millionenfach vertraut, hat in Altösterreich eine erstaunliche Adeptin gefunden: Kaiserin Elisabeth. Erst vor kurzem hat Brigitte Hamann den literarischen Nachlaß der Kaiserin veröffentlicht. Diesen Nachlaß — Gedichte ganz überwiegend in Heinescher Manier — hat Elisabeth in einer Verfügung aus dem Jahre 1890 nach Ablauf einer Frist von 60 Jahren (also 1950) der Obhut des schweizerischen Bundespräsidenten übertragen, zur Veröffentlichung und zur widmungsgemäßen Verwendung der Erträge „für hilflose Kinder von politisch Verurteilten der österreichisch-ungarischen Monarchie“.<sup>12)</sup>

Ein weiterer Aspekt der schweizerischen Politik beschäftigte in den letzten Jahren der Donaumonarchie manche Kritiker der altösterreichischen Außenpolitik im In- und Ausland. Der serbische Finanzminister Protić meinte 1909, Serbien und die Monarchie könnten sich gut vertrauen, wenn die Monarchie sich entschliesse, die Rolle einer östlichen Schweiz zu übernehmen.<sup>13)</sup> 1912 beantragte eine Gruppe tschechischer sozialdemokratischer Abgeordneter im österreichischen Reichsrat zu Wien, es möge die österreichisch-ungarische Monarchie zu einem dauernd neutralen Stand erklärt werden. In der Begründung erklärten sie: „Seitwärts der europäischen Komplikationen stehend, könnte sich die Monarchie (wie die Schweiz) der ruhigen Kultur- und wirtschaftlichen Arbeit und der erwünschten Regelung ihrer unheilvollen nationalen Verhältnisse widmen, um den Staat auf unzerstörbare Fundamente des Wohlstandes und des Vertrauens aller seiner Nationen zu stellen.“<sup>14)</sup>

Als Standardelemente im Modellverständnis der Schweiz erscheinen damals wie später Stabilität, Konstanz, Wohlstand, Vertrauenswürdigkeit — Elemente, an denen es der österreichischen Geschichte in der ersten Hälfte unseres Jahrhunderts immer wieder gebrach.

## II.

Mit dem Zusammenbruch Altösterreichs setzt jene tiefe Krise des österreichischen Selbstverständnisses ein, eine radikale Identitätskrise, die den Schweizern in diesem Jahrhundert erspart geblieben ist. Die Identitätskrise ging bis zum Verlust des eigenen Namens. Die österreichische Geschichtswissenschaft der letzten Jahrzehnte, eher bereit, Kontinuitäten als Diskontinuitäten aufzuzeigen oder zu betonen, hat diese Brüche eher unterbelichtet. Karl Renners erster Verfassungsentwurf vom Oktober 1918 galt zunächst einem Freistaat „Südostdeutschland“. Als die Alliierten 1919 den Namen Deutsch-

Österreich ablehnten, dachte der Staatskanzler Renner an eine Republik der „deutschen Alpenlande“. Renner begründete seine Präferenz in der Nationalversammlung mit dem Argument, der Name Deutsch-Österreich habe besagt, daß „alle Deutschen des ehemaligen Österreich“ vereinigt seien und einen Staat bildeten. Da jedoch mit dem Vertrag von Saint-Germain die Sudetendeutschen von den Alpendeutschen getrennt worden seien, sei unser Staat „seinem Wesen nach nur mehr die Republik der deutschen Alpenlande“. Für diesen Staatsnamen setzte sich Renner im September 1919 auch ein. Auch ein im Auftrag des Tiroler Landtags ausgearbeiteter Verfassungsentwurf trug zunächst den Staatsnamen „Republik der deutschen Alpenlande“.<sup>15)</sup> Abenteuerliche Vorschläge erbrachte eine Umfrage nach einer geeigneten Staatsbezeichnung: von „Hochdeutschland“ über „Donau-Germanien“, „Teutheim“ und „Treumark“ bis „Deutsches Friedland“.<sup>16)</sup> Nur ein Namensvorschlag stach davon ganz ab: Heinrich Lammasch, der letzte Ministerpräsident des kaiserlichen Österreich, befürwortete eine „Norische Republik“ komplementär zur „Helvetischen Republik“ der Eidgenossen.<sup>17)</sup>

Es kann hier nicht näher auf Motivation und Intensität der Anschlußbewegung an Deutschland eingegangen werden. Doch sollten die Österreicher der achtziger Jahre, mit einem stabilisierten und gereiften Identitätsbewußtsein, ja Nationalbewußtsein ausgestattet, nicht die Augen davor verschließen, daß etwa ein Hans Kelsen, Mitschöpfer der österreichischen Bundesverfassung, 1926 schrieb, es sei ein „sitlich unerträglicher Zustand, daß sechseinhalb Millionen Menschen zu einem Gemeinwesen zusammengezogen werden, das jeden inneren Sinnes, jeder politischen Idee entbehrt“. Kelsen, wie man hinzufügen muß, ohne inneres Verständnis für das historische Gewachsensein der österreichischen Bundesländer, fügte hinzu: „Weder historische noch nationale, noch religiöse, noch kulturelle Gründe sind es, die das heutige Österreich rechtfertigen können, das nichts als ein willkürlicher Fetzen Landes ist, übriggeblieben, nachdem die Sieger ihre territorialen Bedürfnisse ... befriedigt haben.“<sup>18)</sup> Hans Kelsens Ansicht glich in der Tat jener des sozialdemokratischen Politikers Otto Bauer, der 1923 schrieb, Deutschösterreich sei kein organisch gewachsenes Gebilde, es sei nichts als der „Rest, der vom alten Reich übriggeblieben ist“, nichts als ein „loses Bündel auseinanderstrebender Länder“.<sup>19)</sup> Auch andere desintegrative Tendenzen machten sich nach dem Zusammenbruch der Habsburgermonarchie bemerkbar, das Krisengefühl des „sauve qui peut“ demonstrierend — etwa der zeitweilige verzweifelte Versuch des Landes Tirol, den Verbleib Südtirols durch Proklamierung einer unabhängigen neutralen Republik Tirol zu retten oder die viel bekanntere

Anschlußbewegung Vorarlbergs an die Schweiz.<sup>20)</sup>

Die Frage nach der Relevanz des Modells der Schweiz in den Jahren ab 1919, in der Zwischenkriegszeit also, soll für drei Bereiche skizziert werden:

Erstens im Bereich von Verfassung und Föderalismus,

zweitens in der Frage der immerwährenden Neutralität und

drittens in der Frage der Kleistaatlichkeit.

Zum ersten Punkt: In den Anfängen der Verfassungsdiskussion der Republik diente die schweizerische Verfassung den Verfechtern der Länderinteressen gegenüber Wiener (und sozialdemokratischen) Zentralisierungstendenzen als Vorbild und Argument. Eine interessante, noch wenig bekannte Verfassungsdiskussion in der dritten Länderkonferenz in Wien vom 31. Jänner 1919 zeigt die Funktion des schweizerischen Modells in hellem Licht.

Damals vertrat Staatskanzler Renner die Ansicht, daß die Anschlußfrage die Verfassungsfrage dominiere und konditioniere: „Wenn wir ganz allein bleiben“, sagte Renner, „dann glaube ich, daß doch das Muster der Schweiz für uns das Beste sein dürfte. Aber nur in dem Falle, als wir ganz allein bleiben! Wenn wir jedoch, was wir alle hoffen und anstreben, Anschluß an Deutschland finden, so hängt unsere künftige Verfassung davon ab, wie das Deutsche Reich sich ordnen wird.“ Renner (wie übrigens auch etwa gleichzeitig Hans Kelsen<sup>21)</sup>) ging davon aus, daß bei einem Anschluß an das Deutsche Reich Österreich zu einem Gliedstaat Deutschlands würde, und dann, so Renner, wäre es beinahe undurchführbar, „daß dieser Gliedstaat in sich selbst wieder ein Bundesstaat wird, dann können wir das Schweizer Muster kaum wählen“, weil dann eine dreigleisige Verwaltung zustande käme. In diesem Fall wäre bei einer föderativen Ordnung „die öffentliche Gewalt so zerfetzt und zerklüftet, daß man überhaupt nicht verwalten könnte. Was also, wenn wir allein sind, möglich und wünschenswert wäre, wäre im Falle eines Anschlusses an Deutschland oder an eine Donauföderation überaus schwierig.“<sup>22)</sup> Ansonsten pries Renner die Vorzüge der preussischen Verwaltungsrechtspflege und, von Josef Redlich beeinflusst, des englischen self-government. Manche Ländervertreter witterten hinter den Äußerungen des Staatskanzlers den alten Wiener Zentralismus nicht mehr im kaiserlichen, sondern nunmehr im republikanischen und sozialdemokratischen Gewande. In blendender Rhetorik erwiderte der Vorarlberger Otto Ender, Renner komme ihm vor wie ein imperator redivivus. Wenn er in der nächsten Landesversammlung Renners Referat wiedergebe, nütze er der Anschlußbewegung an die Schweiz und leiste mehr als der beste Wanderprediger in 25 Versammlungen! Nicht bloß Ender, auch weitere Teilnehmer aus Vor-

arlberg und aus Tirol nannten das „Muster der Schweiz“, insbesondere Art. 3 der schweizerischen Verfassung (Souveränität der Kantone).

Die schweizerische Bundesverfassung war also 1919 eine Waffe in der Hand der Länder und der in diesen dominierenden christlichsozialen Partei gegen „Wien“. Zwei Verfassungsentwürfe von 1919 enthalten wesentliche und bewußte Anleihen bei der schweizerischen Verfassung: der christlichsoziale Verfassungsentwurf vom Mai 1919, an dem der Vorarlberger Josef Sigmund als christlichsozialer Klubsekretär maßgeblich beteiligt war, sowie ein Tiroler Verfassungsentwurf vom Herbst 1919.<sup>23)</sup>

Wenngleich schließlich das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz von 1920 wesentlich zentralistischer gestaltet war, als dies den ursprünglichen Wünschen aus manchen Ländern oder gar dem schweizerischen Modell entsprach, hat doch die republikanische Verfassungsstruktur gegenüber der Monarchie eine Stärkung und Verlebendigung des politischen Lebens der Länder gebracht und damit zu einer Stärkung der föderalistischen Komponente des Österreichbewußtseins der Gegenwart geführt: erstens durch die Demokratisierung des Landtagswahlrechts und zweitens durch das, was man damals als *Veränderung* der staatlichen Verwaltung bezeichnete — die Übertragung der Durchführung der gesamtstaatlichen Verwaltung in den Ländern in die Hände der Länderverwaltungen; diese Entwicklung setzte schon 1918/19 mit der Ersetzung des kaiserlichen Statthaltern durch die gewählten Landeshauptleute ein und erreichte 1925 in der institutionellen Verbindung von „mittelbarer Bundesverwaltung“ und Landesverwaltung ihren Höhepunkt. Viel politische Klugheit sprach aus einer Bemerkung des Salzburger Landeshauptmannes Franz Rehrl anlässlich von Verfassungsverhandlungen mit dem Verfassungsminister der Staatsregierung Michael Mayr in Salzburg Ende 1919, daß von den Ländern dem Bund hinsichtlich des Gesetzgebungsrechtes „wesentliche Konzessionen“ gemacht werden könnten, dafür aber die Verwaltung im weitesten Umfang den Ländern eingeräumt werden müsse!<sup>24)</sup> Hier ist an die eminente Bedeutung der politischen Ämterpatronage zu denken, deren Schwerpunkt eben mit der „Veränderung“ der Verwaltung auf die Landeshauptleute bzw. die in den einzelnen Bundesländern jeweils tonangebende Partei übergang — unbeschadet der von juristischer Seite vielleicht zu ausschließlichen in den Mittelpunkt gestellten Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Ländern. Die mittelbare Bundesverwaltung, also die Durchführung der bundesstaatlichen Verwaltung durch Organe der Länder unter Verantwortung eines gewählten Landespolitikers, und nicht eines von der Zentralregierung ernannten Präfekten, Gouverneurs oder Statthaltern, ist eine der tragenden Säulen eines

lebendigen österreichischen Föderalismus und ein Phänomen, das auch aus schweizerischer Sicht Beachtung verdient.

In der föderalistischen Verfassungsstruktur der Republik sah übrigens niemand geringerer als der christlichsoziale Staatsmann und langjährige Bundeskanzler Ignaz Seipel ein wichtiges, ihm damals willkommenes Hindernis für einen Anschluß an Deutschland. Wie Renner oder Kelsen, so hat auch Seipel das fundamentale Dilemma von Anschlußfrage und Föderalismus gesehen: Der Bundesstaat, der sich dem größeren Bundesstaat der Weimarer Republik anschließen wollte, würde schließlich entweder die Identität seiner Länder — oder die Identität des Staates opfern müssen.

Diese Einsicht führte Seipel 1929 dazu, in einem großen Vortrag in München über den österreichischen Föderalismus zu schreiben, daß Österreich gerade durch seinen Föderalismus „für immer zu einem selbständigen Sein nach Art der Schweiz, seinem einzigen und tatsächlichen Vorbild, bestimmt zu sein“ scheine.<sup>25)</sup> Aus Bern berichtete hierauf der österreichische Gesandte Max Hoffinger, Seipels Hinweis auf die Schweiz sei dort sehr beifällig aufgenommen worden.<sup>26)</sup> Es gehört zu den Unwägbarkeiten einer Politikerpersönlichkeit wie Seipel, daß dieser Passus zwar in der der Presse übergebenen Fassung enthalten war — daher das freundliche Echo aus Bern —, daß Seipel ihn aber beim mündlichen Vortrag in München ausließ.<sup>27)</sup> In sein später erschienenes Buch „Der Kampf um die österreichische Verfassung“ hat Seipel den Hinweis auf das Vorbild der Schweiz jedenfalls wieder aufgenommen.<sup>28)</sup>

Wie stand es um den zweiten vorhin genannten Punkt — die Neutralität der Schweiz als Vorbild für die erste Republik?

Jener Österreicher, der nach 1918 dieses Vorbild am unermüdlichsten verfocht, war der bereits genannte Heinrich Lammasch, bedeutender Gelehrter des Strafrechts und Völkerrechts und letzter k. k. Ministerpräsident. Von der Schweiz aus ließ Lammasch den alliierten Regierungen diesbezügliche Memoranden zukommen. Eine Zeitslang, Februar/März 1919, propagierte auch der Quai d'Orsay höchst aktiv die Idee der ständigen Neutralität Österreichs, und der neu nach Wien entsandte französische Sondergesandte, Henry Allizé, setzte sich in Wien intensiv für die Neutralität Österreichs „sur le modèle de la Suisse“ ein. Allerdings ließ die französische Außenpolitik nach kurzer Zeit das Konzept der ständigen Neutralität Österreichs nach Schweizer Muster wieder fallen. Der Béla-Kun-Putsch in Ungarn aktualisierte die Möglichkeit alliierter Durchmarschrechte durch Österreich, dazu trat wohl auch das Bedenken, die Völkerbundidee der kollektiven Sicherheit durch zu viele Ausnahmen

zu beeinträchtigen. Frankreich ersetzte die Idee der Neutralität durch die Formel von der „Unveräußerlichkeit“ — inalienabilité — der Unabhängigkeit, die in den Verträgen von Versailles, Saint Germain und übrigens auch Trianon aufscheint.<sup>29)</sup>

Heinrich Lammasch setzte allerdings seine Bemühungen, aus Österreich eine zweite Schweiz zu machen, fort. In der Basler „Nationalzeitung“ veröffentlichte Lammasch mehrere Aufsätze, darunter im Mai 1919 einen großen Artikel „Die norische Republik“ — sie sollte, wie bereits erwähnt, ein Gegenstück zur helvetischen Republik bilden. „Seiner Stellung in Europa zufolge“, so schrieb er in dem Basler Blatt, „wäre dieser Staat gewissermaßen eine Fortsetzung der Schweiz“. Ende Juli 1919 appellierte Lammasch neuerlich in den Seiten der Basler Nationalzeitung an Frankreich: Wäre es nicht zu seinem Vorteil, eine Verbindung „über neutrales Gebiet von Genf bis an die Westgrenze Ungarns durch eine neutrale Ostalpine Republik zu erhalten, die in gewissem Sinne die Fortsetzung der Schweiz darstellt?“<sup>30)</sup>

Lammasch, der schon 1920 verstarb, blieb zunächst ein Einzelgänger. Nicht er, sondern zwei andere Persönlichkeiten — und damit wird auch der dritte vorhin genannte Punkt, die Frage der Kleinstaatlichkeit, angesprochen — drückten der ersten österreichischen Republik ihren Stempel auf: Otto Bauer und Ignaz Seipel. Bauer wandte sich gegen ein „Leben der Kleinheit und Kleinlichkeit, ein Leben, in dem nichts Großes gedeihen kann, am allerwenigsten das Größte, was wir kennen, der Sozialismus“ (1919).<sup>31)</sup> Seipel, der Unauslotbare, beklagte 1928 das „harte Kleinstaatstasein“, das zu leben die Österreicher eine Zeit lang verurteilt seien. Nur ein halbes Jahr bevor Seipel — wie bereits berichtet — die Schweiz als Vorbild für das föderalistische Österreich pries, brach in einem privaten Schreiben jenes *Reichsromantik* durch, die in der österreichischen Zwischenkriegszeit eine sehr große Rolle gespielt hat. Seipel schloß 1928 weder eine Erneuerung der „historischen Aufgabe“ der Österreicher aus (in Erinnerung an die Donaumonarchie), noch vielleicht doch später einmal den Anschluß. Einen dritten Weg schloß Seipel allerdings als Irrweg aus:

„Der scheinbar mögliche dritte Weg, daß nämlich die Österreicher sich bewußt darauf einstellen, eine Art Belgien oder Schweiz zu sein und dazu ein eigenes ‚Nationalbewußtsein‘ künstlich zu erzeugen, ist meines Erachtens ein Irrweg. Dies ist keine gute deutsche und keine österreichische Konzeption, sondern eine weltfremde französische oder tschechische Vorstellung. Das heutige Österreich hat niemals für sich allein gelebt — die Österreicher sind ihrer ganzen Geschichte nach Großstaatsmenschen... Unser eigenes Gärtnchen zu bebauen und gegen Entrée den Fremden zu zeigen, ist keine

Aufgabe für die Bewohner der karolinischen Osmark und die Erben der Türkenbesieger.<sup>132)</sup>

Diese Reichsromantik ist der Schlüssel zum Verständnis des Österreichbewußtseins der Zwischenkriegszeit. Es gab sie in verschiedenen Spielarten, nicht nur im katholischen Lager; in einer konfessionell nicht gebundenen Variante etwa im Geschichtswerk Heinrich von Srbiks. Ein sozialdemokratisches Pendant war die Fortführung der Tradition der 48er Revolution, symbolisiert in dem sozialistischen Historiker und zeitweiligen Diplomaten Ludo Moritz Hartmann. Die extremen Konsequenzen des „Reichsdenkens“ finden sich erst in den Großraum- und Lebensraum-Vorstellungen der Nationalsozialisten.

Die Ideen der Reichsromantik sind weiters der Schlüssel zum Verständnis der Tatsache, daß auch nach Hitlers Machtergreifung 1933 in bewußter Betonung und Verteidigung der österreichischen Eigenstaatlichkeit die Vorstellung von Österreich als deutschem Staat, als dem zweiten, dem besseren deutschen Staat, so ausgeprägt war. Diese Vorstellung war allerdings nicht bloß für die Österreich-Ideologie des Ständestaates charakteristisch, wie es die These einer vor wenigen Jahren erschienenen Studie ist;<sup>33)</sup> sie findet sich genau so ausgeprägt in den Reaktionen der Sozialdemokratie auf Hitlers Machtergreifung. Gleichzeitig mit der Streichung des Anschluß-Paragrafen aus dem Parteiprogramm, gleichzeitig auch mit der auf Otto Bauer zurückgehenden Forderung nach völkerrechtlicher Neutralisierung Österreichs erklärte die österreichische Sozialdemokratie im Oktober 1933, Österreich solle „für die gesamte deutsche Nation die Mission“ erfüllen, „in einer Zeit, in der das deutsche Volk im Reiche unter die blutige Herrschaft einer barbarischen Despotie gefallen ist, auf einem Teil deutschen Bodens, deutscher Freiheit, deutscher Kultur, dem Aufwärtstragen deutscher arbeitender Volksmassen eine Stätte zu erhalten.“<sup>34)</sup>

Im gleichen Jahr 1933 zog allerdings Karl Renner — um die passenden historischen Analogien nie verlegen — eine weiterreichende historische Interpretation aus der Hitlerschen Machtergreifung in Deutschland und der von dieser veranlaßten Entscheidung der Sozialdemokraten, die Neutralisierung Österreichs anzupfeilen. In einer (allerdings nicht im Buchhandel veröffentlichten) Broschüre schrieb Renner damals: „Wie der Sieg des fürstlichen Absolutismus 1648 die deutsche Schweiz auf alle Zeiten der Nation entfremdet hat, so verliert das Reich heute durch den Hitlerschen Absolutismus Deutsch-Österreich.“<sup>35)</sup> Renners Kommentar ist auch aus einem weiteren Grunde von Interesse. Es wird nicht selten die Ansicht vertreten, Renner sei durchgehend ein Anschlußfreund gewesen, erst mit dem Jahre 1945 habe sich

dies geändert.<sup>36)</sup> Diese Ansicht unterschätzt die Nuanciertheit und Flexibilität von Renners Anpassungsvermögen an historische Konstellationen, eine Flexibilität, die es Renner ermöglichte, 1919 nach dem Anschlußverbot der Alliierten im Gegensatz zu Otto Bauer eine den Völkerbundmächten näher entgegenkommende Außenpolitik zu initiieren sowie 1937 mit Wissen und Bewilligung des Schuschnigg-Regimes nach Frankreich zu fahren und bei dem sozialistischen Außenminister Delbos sich für den Schutz der österreichischen Unabhängigkeit einzusetzen — eine Flexibilität, die ihn allerdings 1938 veranlaßte, sich nicht nur auf den Boden des Anschlusses Österreichs zu stellen, sondern auch die Eingliederung der Sudetengebiete im Herbst 1938 als Verwirklichung des von ihm 1919 angestrebten Selbstbestimmungsrechts zu begrüßen.<sup>37)</sup>

Für die Jahre 1933 — 1938 ist abschließend folgendes zu sagen: Die Idee der völkerrechtlichen Neutralisierung Österreichs, von Otto Bauer 1933 übrigens über diplomatische Kanäle via Prag auch den Westmächten signalisiert, fand allenfalls in Prag und Paris freundliches Gehör, sie stieß schon in London, mehr noch in Rom oder Berlin auf taube Ohren.<sup>38)</sup> Die „Verschweigerung“ Österreichs, mehrfach zur Diskussion gestellt, schien den Machthabern des Ständestaates, zunächst beim Italien Mussolinis Hilfe suchend, ab 1936 ein Arrangement mit Deutschland faute de mieux anstrebbend, kein gangbarer Weg. Schon nach dem „Anschluß“ hat der in den Westen geflohene Dichter und Minister der Regierung Schuschnigg, Guido Zernatto, im Rückblick folgendes geschrieben:

„Es gab und gibt nur eine beschränkte Anzahl von Möglichkeiten, die für den österreichischen Staat erwogen werden konnten. Den Anschluß an das Reich, die Schaffung einer Donaukonföderation, die Restauration der alten Monarchie, wenn auch in geänderter Form, und die Verschweigerung... Die ‚Verschweigerung‘ wäre nur durch die kollektive Garantie der Unabhängigkeit des Landes möglich gewesen, eine Garantie, die Deutschland vorbehaltlos hätte mitübernehmen müssen.“<sup>39)</sup>

### III.

Die Selbstfindung der Österreicher während und nach den Erfahrungen des Dritten Reiches führte in den vierziger Jahren zu einer neuen Einstellung gegenüber dem Kleinstaat. Auch die Erneuerung des föderalistischen Bewußtseins, die in den Länderkonferenzen der neuen Bundesländer im Herbst 1945 und im Verlangen nach Wiederherstellung der Länderstruktur der Ersten Republik zum Ausdruck kam, ist zu vermerken. Voralberg löste sich aus der in der NS-Zeit erzwungenen Verbindung zu Tirol, Osttirol strebte erfolgreich die Lösung der admini-

nistrativen Vereinigung mit Kärnten und die Wiedereingliederung in (Nord-)Tirol an (trotz der Zugehörigkeit Osttirols zur britischen, Nordtirols zur französischen Zone); das Ausseerland kehrte von Oberösterreich in die Steiermark zurück und im Burgenland wehrte man sich mit Erfolg gegen Tendenzen in Wien, die von den Nationalsozialisten bewerkstelligte Teilung des Landes (der südliche Teil war der Steiermark, der nördliche Niederösterreich zugeteilt worden) beizubehalten.

So haben das Jahr 1945 und die Folgejahre in vielem (nicht in allem) restaurative Züge aufgewiesen. Das Wiederfinden, Wiedererlangen von Vertrautem, das verlorengegangen war, das erst durch den Verlust schätzenswert oder neu und höher eingeschätzt wurde, bildet eine wichtige Komponente des Österreichbewußtseins nach 1945. Die überaus rasche Rekonstruktion der zwei großen politischen Lager und auch die Rückkehr zur österreichischen Verfassung von 1920/29 sind hier in Rechnung zu stellen. Der Reichsromantik war allerdings der Garau gemacht worden, und das Modell der Schweiz als benachbarter Kleinstaat wurde aktuell.

Karl Renner, nunmehr Bundespräsident, hat im April 1946 in einem Vortrag in Wien die Lehren aus der Vergangenheit gezogen:

„Die zweimaligen bitteren Erfahrungen haben uns gewitzigt. Wir wollen nimmermehr in ein großmächtiges Reich, in irgendein Imperium eingebaut werden, um über Nacht wieder herausgerissen zu werden. Wir wollen frei für uns bleiben und es allein in der Welt versuchen. Es gibt Staatswesen, die weniger als sechs Millionen Einwohner zählen und doch für sich bestehen und gedeihen. Warum soll es uns nicht gelingen? Wir grenzen im Westen an die Schweiz, die Ostalpenländer haben eine ähnliche Struktur wie das Zentralalpenland der Eidgenossenschaft, unsere autonomen Länder sind verfassungsmäßig und in ihrer Denkweise den Schweizer Kantonen verwandt, unsere Bevölkerung ist noch dazu sprachlich eine Einheit. Freilich: Die Schweiz ist durch einen mehrhundertjährigen Frieden reich, und wir sind durch zwei Weltkriege arm geworden! Die Schweiz hat zu allen Völkern der Erde freundschaftliche Beziehungen, und wir haben manchen Nachbarn, der uns nicht gut gesinnt scheint. Die zweimalige chirurgische Operation der beiden Weltkriege hat Wunden hüben und drüben hinterlassen — wir haben es schwer, unendlich schwer als die Schweiz.“<sup>40)</sup>

Auch aus dem katholischen Lager kamen Stimmen, die auf den Modellcharakter der Schweiz für das neuerstandene Österreich verwiesen. Der Publizist Alfred Missong, einer der frühesten scharfen Kritiker des Nationalsozialismus in Österreich (bereits vor 1933!) schrieb im Juli 1946 im Organ der Österreichischen Volkspartei: „Gäbe es im Zeichen der



UNO noch den Status der ewigen Neutralität, so müßte die Zweite Republik Österreich sich gleich der Schweiz zu ihm bekennen.<sup>141)</sup>

Im Jahre 1946 entstand ein bemerkenswertes, allerdings erst dreißig Jahre später veröffentlichtes Dokument, das die integrale Neutralität der Schweiz als anzustrebendes Vorbild eines freien Österreich bezeichnete. Verfasser dieses Memorandums war Dr. Heinrich Raab, der Bruder des nachmaligen Bundeskanzlers Julius Raab. Heinrich Raab, mit einer Schweizerin aus alter Altdorfer Familie verheiratet, war nach dem Anschluß (1934–1938 war er Bürgermeister seiner Heimatstadt St. Pölten gewesen) in die Heimat seiner Frau gegangen. Er unterrichtete von 1939 bis 1947 am Benediktinergymnasium von Altdorf und wirkte in späteren Jahren als österreichischer Kultur- und Presserater in Bern.

Heinrich Raab empfand in diesem Memorandum, das er seinem Freund, dem Bundeskanzler Leopold Figl sowie dem Außenminister Karl Gruber zukommen ließ, das Vorbild der Schweiz; Der Österreicher müsse, um gegen jede deutschsprachige Irrendate gefeit zu sein, lernen, in sich selbst zu ruhen und auf die eigene Art selig zu werden. Hier solle ihm der „fest in seinem eigenen Wesen ruhende Schweizer“ ein Vorbild sein. Die Schweiz ruhe auf ihrer integralen Neutralität wie Gotthard-Granit, schrieb Raab! Diese Neutralität müßten auch die österreichischen Staatsmänner als ihr wichtigstes Ziel zu erreichen suchen, dies müßte auch das Mißtrauen unter den Großmächten verringern. Heinrich Raab hat später schriftlich festgehalten, daß er immer wieder versucht habe, seinem Bruder Julius und Leopold Figl die Politik der Schweiz ins rechte Licht zu rücken. Zunächst, so Heinrich Raab, konnten sie sich damit noch nicht befreunden: „sie waren ja noch Altösterreicher, die den herbstlichen Glanz der Donaumonarchie erlebt hatten, es war schwer, auf die außenpolitische Aktivität zu verzichten, und ich höre noch meinen Bruder Julius brummen: „Du mit Deinem Kantönleigist, willst uns auch noch verschweizern“<sup>142)</sup>

Im Jänner 1947 meldete sich Bundespräsident Renner neuerlich zu Wort. Hatte er im Frühjahr 1946 stärker auf die Elemente des Kleinstates und des Föderalismus abgestellt, so trat nun als drittes verbindendes Element zur Schweiz die Neutralitätsidee hinzu: „Wie nun die Schweiz zwischen den drei großen Nationen Westeuropas, so liegt das Gebiet Österreichs zwischen den fünf Völkern Mitteleuropas... Es ist das gemeinsame Interesse dieser fünf Nachbarn, daß dieser Verbindungsraum für alle frei sei und frei bleibe... Beide republikanischen Staatswesen zusammen stellen eine geschlossene Völkerbrücke quer durch Mitteleuropa her, deren Bestand nicht nur die freie Verbindung dieser Völker im

Frieden garantiert, sondern auch ihre heilsame Trennung im Falle beabsichtigter Kriege und vor allem, was uns selbst betrifft, die Aussicht, daß unser Volk endlich ebenso zur Ruhe komme wie die Schweiz nach dem Wiener Kongreß.“<sup>143)</sup>

In den folgenden Jahren des eskalierenden Ost-West-Konflikts gab es (vor allem um das Jahr 1949) manche Stimmen, die die volle Integration Österreichs in das gerade in Bildung begriffene westliche Verteidigungssystem befürworteten. Staatssekretär Ferdinand Graf antwortete auf die Frage eines Schweizer Journalisten im Juli 1949, ob Österreich nach Abschluß des Staatsvertrages (der damals nahe bevorzustehen schien) Anschluß an die Westunion und den Atlantik-Pakt suchen werde: „Ja. Der Atlantik-Pakt ist eine Parallelscheinung zum Marshall-Plan, und ich sehe keinen Grund, daß sich Österreich selbst von der europäischen Schicksalsgemeinschaft ausschließen sollte. Offen gesagt, kann ich z. B. die Haltung der Schweiz in dieser Frage nicht verstehen, ist doch der aktive Zusammenschluß des Westens gerade zum Schutz der kleinen Nationen geschaffen worden.“<sup>144)</sup> Auch Karl Gruber hat im Frühjahr 1949 (noch vor Abschluß des Atlantik-Pakts) in einem vertraulichen Gespräch in London sein Interesse an einem Einschluß Österreichs in diesen Pakt bekundet — ein Interesse, das damals britischerseits gar nicht mit Enthusiasmus aufgenommen wurde.<sup>145)</sup> Auch Adolf Schärf hat Ende 1949 in einem vertraulichen Schreiben an Leon Blum einer weitgehenden Westbindung Österreichs das Wort gesprochen.<sup>146)</sup> Im wirtschaftlichen Bereich machte ja Österreich, das in diesen Jahren — übrigens gleich der Schweiz — Mitglied der OEEC geworden war und am Marshall-Plan teilnahm, große Fortschritte der Einbindung in den Wirtschaftsverkehr der westlichen Welt. Im politischen Bereich erscholl im Winter 1951/52 die umsichtig vorausblickende Stimme des Bundespräsidenten Theodor Körner, und zwar in einer für das *Journal de Genève* geschriebenen Stellungnahme, die in einer Österreich-Sondernummer dieser Zeitung am 23. Februar 1952 veröffentlicht wurde und wie folgt lautet:

„Die Schweiz, deren Wirtschaft uns das Beispiel gibt, wie man starke Initiative mit kluger Solidarität verbinden kann, wird einem endgültig befreiten Österreich auch ein Vorbild der politischen Weisheit sein, überall gute Freunde zu haben, aber sich nach keiner Seite hin einseitig zu binden.“<sup>147)</sup>

Auch im österreichischen Nationalrat fand im April 1952 eine außenpolitische Debatte statt, in der Außenminister Gruber die Linie einer bewaffneten Neutralität vertrat.<sup>148)</sup>

Doch erst die Jahre 1953 bis 1955 bilden jene Phase der neueren österreichischen Geschichte, in welcher das Modell der Schweiz als prinzipiell keinem Militär-

bündnis angehörender, ja immerwährend neutraler Staat von entscheidender Bedeutung für Österreichs weitere Entwicklung wurde.

Im Laufe der frühen fünfziger Jahre wurde es immer deutlicher, daß mit dem Abzug der Sowjetunion aus Österreich nicht gerechnet werden konnte, solange sie nicht die Garantie hätte, daß Österreich nach Abschluß seines Staatsvertrages nicht in das Verteidigungssystem des Atlantikpaktes eingebunden würde. Im September 1952 und neuerlich im April 1953 kam es zu informellen vertraulichen Gesprächen zwischen sowjetischen und österreichischen Diplomaten in Washington, in welchen der sowjetische Gesprächspartner meinte, Österreich solle sich nicht von den anderen verteidigen lassen und Schweden und die Schweiz als Vorbild für Österreich nannte.<sup>149)</sup> Im Frühsommer 1953 war ein Zeitpunkt gekommen, wo — einige Monate nach Stalins Tod im Zeichen des damals so genannten „Taufwetters“ — der neue österreichische Bundeskanzler Julius Raab eine Entkrampfung des österreichisch-russischen Verhältnisses anstrebte, und auch der langjährige Außenminister Gruber den neuen Perspektiven Rechnung trug. Im Juni 1953 suchte Gruber auf dem Bürgenstock bei Luzern den indischen Ministerpräsidenten Nehru auf und ersuchte ihn, mittels der guten Dienste der indischen Diplomatie Moskau wissen zu lassen, daß Österreich keinem Militärbündnis beitreten werde.

Zur Verdeutlichung der österreichischen Position wurde den Indern bald darauf ein zwischen Außenminister Gruber und Staatssekretär Bruno Kreisky akkordiertes Papier übergeben. Darin heißt es: „Ein militärpolitisch neutralisiertes Österreich... bildet gemeinsam mit der Schweiz im Herzen von Europa eine Zone, die die wichtige Alpenstellung außerhalb jeglicher militärpolitischer Kombinationen hielte. Dadurch würden selbstverständlich auch der Sowjetunion wichtige Sicherungsgarantien geboten. Österreich ist jedenfalls entschlossen, seine Unabhängigkeit nach allen Seiten zu wahren.“<sup>150)</sup>

Die tatsächlich sehr rasch erfolgte Intervention des indischen Botschafters in Moskau, K.P.S. Menon, hatte keine unmittelbaren Konsequenzen. Auf der Berliner Außenministerkonferenz im Februar 1954 präsentierte jedoch Außenminister Molotow einen Ergänzungsartikel zum Entwurf des österreichischen Staatsvertrages, wonach sich Österreich verpflichte, keinerlei Koalitionen einzugehen, die gegen eine Macht gerichtet wären, die am Krieg gegen Deutschland oder an der Befreiung Österreichs beteiligt war. Die Westmächte hatten einen Vorstoß Rußlands in Richtung einer Neutralisierung Österreichs erwartet. Sie erhoben allerdings striktesten Einspruch gegen einen Neutralisierungsartikel im Staatsvertrag — vor allem deshalb, weil sie eine Beispielswirkung für Deutsch-

land befürchteten, hatte doch die Sowjetunion schon im März 1952 die Idee einer im Friedensvertrag mit Deutschland zu verankernden Neutralisierung Deutschlands lanciert. Der amerikanische Außenminister John Foster Dulles bezeichnete denn auch eine zwangsweise auferlegte Neutralität als eine ewige Servitut. Eine freiwillig übernommene Neutralität hingegen wertete Dulles, mit ausdrücklichen Hinweis auf die Schweiz, positiv. Diese sehr wichtige Stellungnahme lautet in deutscher Übersetzung:

„Ein neutraler Status ist ein achtbarer, ehrenvoller Status, wenn er freiwillig von einer Nation gewählt wird. Die Schweiz hat die Neutralität gewählt, und als Neutraler hat sie einen ehrenvollen Status (honorable status) in der Völkerfamilie errungen... Österreich stünde es frei, ebenfalls ein neutraler Staat wie die Schweiz zu werden. Die Vereinigten Staaten würden sicherlich Österreichs Wahl voll respektieren, so wie sie voll die Wahl („choice“) der schweizerischen Nation respektieren.“<sup>51)</sup>

Bei Archivforschungen in der Eisenhower-Bibliothek in Abilene, Kansas, konnte ich feststellen, daß wenige Wochen vor Dulles' Berliner Erklärung Präsident Eisenhower selbst die Parallele Österreich-Schweiz nannte. In einer Besprechung mit Dulles sagte Eisenhower, er sehe keine Einwendungen gegen eine Neutralisierung Österreichs, wenn diese nicht eine Demilitarisierung mit sich bringe. Wenn Österreich einen, etwa jenem der Schweiz vergleichbaren, Status erringen könne, wäre dies von einem militärischen Standpunkt durchaus zufriedenstellend.<sup>52)</sup>

Im Februar und März 1955 ließ die Sowjetunion wissen, daß sie die Zeit für die Lösung der Österreich-Frage als reif erachte.<sup>53)</sup> Die sowjetisch-österreichischen Kontakte dieser Wochen zeigten vor allem, daß russischerseits eine Frage in den Vordergrund gestellt wurde: *Garantien* gegen die Gefahr eines Anschlusses an Deutschland. In diesem Zusammenhang arbeitete man auf dem Ballhausplatz in Wien Vorschläge aus, die sich sehr eng an Textstellen der Akte vom 20. November 1815 über die Anerkennung der schweizerischen Neutralität und die Garantie des schweizerischen Staatsgebiets durch die Mächte orientierten. Der entscheidende Satz des berühmten Dokuments vom 20. November 1815 lautet: „Les puissances... font par le présent Acte une reconnaissance formelle et authentique de la neutralité perpétuelle de la Suisse, et Elles lui garantissent l'intégrité et l'inviolabilité de son territoire...“

Die Österreicher konzentrierten sich allerdings auf den zweiten Teil dieses Satzes, auf die Territorialgarantie; denn noch zögerte man in Wien, vor allem im Außenministerium und in der Führung der Sozialistischen Partei, den Begriff der Neutralität zu nennen; man zog die taxative Aufzählung von zwei Verpflichtungen,

erstens die Bündnisfreiheit und zweitens das Verbot ausländischer Militäreinsätze in Österreich, vor. Als zusätzliches Offert trat aber nun eine Garantie der Unversehrtheit und Unverletzlichkeit des österreichischen Staatsgebiets hinzu — bewußt und nachweislich nach dem Muster des die Schweiz betreffenden Textes von 1815.

Erst bei den Verhandlungen Bundeskanzler Raabs, Vizekanzler Schärfs, Außenminister Figls und Staatssekretär Kreisky in Moskau vom 12. bis 15. April 1955 stellte sich heraus, daß den Sowjets die *Neutralität selbst* als wichtigste „Garantie“ der österreichischen Unabhängigkeit erschien. Während der Verhandlungen kam Außenminister Molotow als erster und mehrfach auf das Beispiel der Schweiz zu sprechen und sagte wörtlich — ich folge der Mitschrift des österreichischen Diplomaten Josef Schöner —: „Die Schweiz ist als Beispiel für die Sowjetunion sehr interessant.“ Molotow erinnerte ausdrücklich an die (oben zitierte) Erklärung Bundespräsident Körners für das *Journal de Genève* von 1952, und zitierte sodann ausführlich Dulles' (ebenfalls bereits oben wiedergegebene) Berliner Erklärung vom Februar 1954. Der Hinweis auf die Schweiz und auf Dulles' Berliner Erklärung, in der die freiwillige Neutralität der Schweiz eine so große Rolle spielte, ist als Konsensformel zu werten, dazu angetan, der westlichen Führungsmacht (und den anderen Westmächten) sowie den noch zögernden österreichischen Politikern (damals vor allem die sozialistische Führungsspitze) die Annahme der permanenten Neutralität Österreichs zu erleichtern.<sup>54)</sup>

Ihren Niederschlag fanden diese Verhandlungen im Moskauer Memorandum vom 15. April 1955, in dem die Schweiz an zwei Stellen genannt wird.<sup>55)</sup> In Punkt I, 1 verpflichtete sich die österreichische Regierung, die Herbeiführung eines Beschlusses der Bundesregierung folgenden Inhalts Sorge zu tragen: „Im Sinne der von Österreich bereits auf der Konferenz von Berlin im Jahre 1954 abgegebenen Erklärung; keinen militärischen Bündnissen beizutreten und militärische Stützpunkte auf seinem Gebiet nicht zuzulassen, wird die österreichische Bundesregierung eine Deklaration in einer Form abgeben, die Österreich international dazu verpflichtet, immerwährend eine Neutralität der Art zu üben, wie sie von der Schweiz gehandhabt wird.“

Punkt II, 5 lautet wie folgt: „Die Sowjetregierung ist bereit, an einer Garantie der Unversehrtheit und Unverletzlichkeit des österreichischen Staatsgebiets durch die vier Großmächte — nach dem Muster der Schweiz — teilzunehmen.“

Wichtig ist, daß noch während der Moskauer Verhandlungen die Frage einer zukünftigen UN-Mitgliedschaft Österreichs klargestellt wurde. Den Österreichern, die schon 1947 ein Ansuchen um Mit-

gliedschaft gestellt hatten, kam zugute, daß die vier Alliierten ebenfalls bereits 1947 im Entwurf der Präambel zum österreichischen Staatsvertrag einstimmig festgelegt hatten, daß sie die Aufnahme Österreichs in die UN befürworten würden. In Moskau wurde deutlich, daß von sowjetischer Seite keine Einwände gegen den Beitritt zur UN bestünden. Umso mehr ist die Funktion der „Schweizer Formel“ des Moskauer Memorandums in der Konsens erleichterung zwischen Ost und West über Österreichs zukünftigen internationalen Status zu sehen. Molotow hat übrigens noch in der Außenministerkonferenz in Wien am 14. März 1955 den Entwurf für eine Viermächte-Erklärung vorgelegt, wonach die Regierungen der Mächte „den Status der ständigen Neutralität Österreichs von einer solchen Art, wie sie die Schweiz in ihren Beziehungen zu den anderen Staaten einhält, achten und aufrechterhalten werden“. Dieser Text ist allerdings Entwurf geblieben, die Vertreter der Westmächte erklärten, bei Anerkennung des Prinzips der zukünftigen Neutralität Österreichs einmal die Schritte Österreichs abwarten zu wollen. Sie wollten sich auch durch Garantieverpflichtungen nicht binden, und es kam im weiteren Verlauf zu keiner Garantieerklärung seitens der vier Mächte, wohl aber zur gleichzeitigen Anerkennung der österreichischen Neutralität nach dem Wortlaut des österreichischen Bundesverfassungsgesetzes über die immerwährende Neutralität Österreichs vom 26. Oktober 1955. Im Text des österreichischen Neutralitätsgesetzes erscheint naturgemäß kein Hinweis auf einen anderen Staat, etwa die Schweiz, doch gilt als historisches Faktum von weitreichender Bedeutung zu verzeichnen, daß unbeschadet diverser Unterschiede in der Frage des Beitritts zu den Vereinten Nationen (zunächst auch bezüglich des Europarates) seit dem Jahre 1955 zwei Nachbarstaaten in Mitteleuropa dem Status der immerwährenden Neutralität verpflichtet sind. Die weitere vergleichende Analyse der auswärtigen Politik und vor allem der Neutralitätspolitik der beiden Staaten ist nicht Inhalt der vorliegenden Studie.

#### IV.

Abschließend und zusammenfassend sei an den Ausgangspunkt dieser Skizze erinnert: Zu Beginn des 20. Jahrhunderts war Österreich weder republikanisch, noch ein Kleinstaat, noch neutral, föderalistische Ansätze gab es im historischen Gewachsensein der österreichischen Länder und der in den letzten Jahrzehnten der Habsburgermonarchie zunehmenden Bedeutung der Kronländer-Autonomie.

Seither ist Österreich all das geworden, was die Schweiz schon zu Jahrhundertbeginn war: ein Kleinstaat — zunächst nach 1918 unwillig, seit dem Zweiten Weltkrieg gar nicht ungerne —; föderalistisch,



neutral, und — bewußt zuletzt genannt — republikanisch. Ich stelle das Adjektiv „republikanisch“ zuletzt zur Diskussion, weil gerade hier beachtliche Unterschiede in den Traditionen der schweizerischen und der österreichischen Republik zutage treten. Die Schweiz ist eine demokratische Republik mit republikanischer Tradition — einschließlich der aristokratisch-patrizischen Tradition wichtiger Stadtkantone. Österreich ist eine demokratische Republik mit monarchisch-landesherrlichen Traditionen; nicht nur die Tradition der jahrhundertlang als Reichshaupt- und Residenzstadt dienenden Stadt Wien ist zu bedenken, sondern auch die landesherrliche Tradition vieler Landeshauptstädte, einschließlich des erzbischöflichen Salzburg. Noch in der Gegenwart werden die österreichischen Landeshauptleute als „Landesfürsten“ bezeichnet — ein Wort mit tieferen Wurzeln im österreichischen Traditionsbewußtsein, als es zunächst scheinen mag.

Ich möchte die — bewußt pointierte — These aufstellen, daß die Österreicher bessere Demokraten als Republikaner sind. Montesquieu hat in seinem großen Werk vom Geist der Gesetze Prinzipien postuliert, die als eigentliches movens der verschiedenen Staats- und Herrschaftsformen fungieren: das Prinzip der Angst in Despotien, das Prinzip der „honneur“ in Monarchien, und das Prinzip der „vertu politique“, der politischen Tugend, in den Republiken. Das Prinzip der „honneur“, wie Montesquieu versteht, wirkt in Österreich immer noch nach — in der im Vergleich zur Schweiz stärkeren Personenbezogenheit des politischen Lebens, im mangelnden Verständnis für das republikanische Prinzip der Rotation im Amte, vielleicht auch in der in Österreich und der Schweiz so verschiedenen Einstellung zu Orden und Ehrenzeichen. Auch gibt es in Österreich viel Reflexion über Demokratie, aber wenig über das, was republikanisches Bewußtsein im Sinne von Montesquieus republikanischer Tugend ausmacht. Wenn man in Österreich über Montesquieus „vertu“ als republikanisches Prinzip nachdächte, könnten wir vielleicht die Traditionen unseres Nachbarlandes besser verstehen lernen und auch besser an unserer eigenen „unvollendeten Republik“<sup>156</sup> arbeiten. Wenn unsere schweizerischen Nachbarn über Montesquieus „honneur“ reflektieren, werden ihnen vielleicht manche Traditionen und Eigenheiten österreichischer Politik, auch der demokratischen Politik in Österreich, klarer verständlich werden.

So unterschiedlich die Überlieferungen der zwei Nachbarstaaten auch sind, so trifft doch zu, was Karl Renner in den Anfängen der Republik Österreich, im September 1919, sagte. Österreich wäre „in gewissem Sinne eine Wiederholung der Schweiz, ein Bund sich selbst regierender Städte und Landschaften, ... mitten in das Herz Europas gebettet“, Das

ist doch Grund genug, hin und wieder zum nachbarlichen Gespräch zusammenzutreffen und zur vergleichenden Reflexion auch über das eigene Gemeinwesen anzuregen.

<sup>156</sup> Zuerst abgedruckt in: Friedrich Kofa-Gerald Stourzh (Hrsg.): Schweiz, Österreich, Ähnlichkeiten und Kontraste. Böhlmann Verlag, Wien-Köln-Graz 1986, 11–32.

1) Otto Brunner, Das Haus Österreich und die Donaumonarchie. In: Festgabe für Harold Steiner, München 1955, 122ff.

2) Gerald Stourzh, Die Gleichberechtigung der Nationalitäten in der Verfassung und Verwaltung Österreichs 1848–1918. Wien 1985, 242.

3) Adolph Fischhof, Österreich und die Bürgerschaften seines Bestandes. Wien 1869, 89.

4) Ebenda 89, Anmerkung.

5) Ebenda 91.

6) Ebenda 99.

7) Ebenda 92–99.

8) Karl Renner (unter dem Pseudonym Rudolf Spingler), Grundlagen und Entwicklungsziele der Österreichisch-Ungarischen Monarchie. Wien und Leipzig 1906, 248, unter Hinweis auf eine Aulassung von Ferdinand Kärntner, in dessen Essay „Ein schlafender Österreicher“ (1867), er später gedruckt in Kärntners Sammlung „Siegelringe“. Vgl. Ferdinand Kärntner, Gesammelte Werke, hg. v. O. E. Deutsch, Bd. 1, Siegelringe. Neum. verm. Aufl. München und Leipzig 1910, 52. In einer Rede Renners vor der Delegation des Reichsrates am 9. November 1902 meinte er, wenn die Völker Österreichs „so sich selber überlassen würden, wie sie es in der Schweiz sind, so hätten sie den Frieden längst gefunden“. Renners Rede wiedergegeben als Anhang IV von Stefan Verosta, Theorie und Realität von Bundesländern. Der Kampf der österreichischen Nation um den Staat, 1. Teil, Wien 1902, 150; sowie: Ders., Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen. Wien 1918, 232.

9) Von allen „österreichischen Politikern deutscher Nationalität“ habe nur einer, Fischhof, „die Lebensbedingungen der österreichischen Deutschen und des Reiches erkannt“. Karl Renner (unter dem Pseudonym Rudolf Spingler), Der Kampf der österreichischen Nation um den Staat, 1. Teil, Wien 1902, 150; sowie: Ders., Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen. Wien 1918, 232.

10) Hinweis bei Verosta (zit. Anm. 8) 283.

11) Karl Emil Franzos, Ein Kulturkritiker. In: Ders., Aus Halb-Asien. Kulturbilder aus Galizien, der Bukovina, Südrussland und Rumänien. Bd. 1, Leipzig 1876, 185f.

12) Brigitte Hamann, Elisabeth. Kaiserin wider Willen. Wien und München 1982, 448.

13) Verosta, (zit. Anm. 8) 293.

14) Antrag vom 20. Juni 1912, Nr. 1509 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Abgeordnetenhauses des Reichsrates, 21. Session, 1912.

15) Renners Ausführungen am 6. September 1919 in der Kontinuitätsredend Nationalversammlung und die in diesem Absatz angeproben Problematische habe ich bereits behandelt in dem Aufsatz „Die Grundlagen der Zweiten Republik. Eine historische Einführung“, 25 Jahre Staatsvertrag. Protokolle des Staats- und Festakts sowie der Jubiläumveranstaltungen im In- und Ausland, hg. vom Bundeskanzleramt in Verbindung mit dem Institut für Geschichte der Universität Wien, 1981, 16–26, hier 17f.

16) Hierzu bereits Gerald Stourzh, Von Saint-Germain zum Belvedere. In: Die Presse, 6.7. September 1969, „Spezialumriss“ S.1.

17) Hierzu Gerald Stourzh, Geschichte des Staatsvertrages 1945–1955. Österreichs Weg zur Neutralität, Graz-Wien-Köln 1985, 94 sowie 192, Anm. 6.

18) Zit. bei Gerald Stourzh, Hans Kelsen, die österreichische Bundesverfassung und die rechtsstaatliche Demokratie. In: Die Rechte der Bundesländer in wissenschaftlicher Diskussion (Schriftenreihe des Hans-Kelsen-Instituts 7) Wien 1982, 14.

19) Otto Bauer, Die österreichische Revolution (1923). Neuauf. Wien 1965, 127.

20) Zu Tirol siehe Rudolf Granitschitzky-Czerka, Tirol und die Revolution, Innsbruck 1920. Zu Vorarlberg vgl. Fritz Daniel Witz, Die Vorarlberger Frage. Die Vorarlberger Anschlussbewegung, die Schweiz, territorialer Verzicht und territoriale Ansprüche vor dem Hintergrund der Neugestaltung Europas 1918–1922. (Baltzer Beiträge zur Geschichtswissenschaft, Bd. 132) Baltz 1974.

21) Hierzu und zum folgenden Stourzh, Hans Kelsen (zit. Anm. 18) 13f.

22) Ebenda. Meine Hervorhebung. Zehn Jahre später hat Renner im Nationalrat, vielleicht in einer etwas zu einseitigen Erinnerung, gesagt: „Als wir noch im November 1918 eine provisorische Verfassung zu entwerfen hatten, da schwebte uns allen das Vorbild der Schweiz vor. Wir und ja, Hobes Haus, geographisch dasselbe wie die Schweiz, unsere Länder sind dieselbe wie die Schweizer Kantone, in jeder Hinsicht, wir und allerdings etwas größer als die Schweiz, aber die Struktur der Länder und ihre historische Gruppierung ist dieselbe.“ Rede Renners vom 22. Oktober 1929, abgedruckt in: Klaus Berchold, Die Verfassungsrevision von 1929. Diskussionsmaterialien zur Bundes-Verfassungsreform-Novelle von 1929, Wien 1979, Teil II, 12f.

23) Ebenda. Der christlichsozialer Entwurf ist abgedruckt bei Felix Ermacora, Quellen zum österreichischen Verfassungsrecht (1920). In: Mitteilungen des Österr. Staatsarchivs, Erg.-Bd. VIII, Wien 1967, 29–42. Zum Tiroler Entwurf, der sich insbesondere hinsichtlich der Bundesvollziehung stark an das schweizerische Modell anlehnte, siehe Georg Schmitz, Die Vorentwürfe Hans Kelsens für die österreichische Bundesverfassung (Schriftenreihe des Hans-Kelsen-Instituts 6) Wien 1981, 41–65.

24) Hinweis aufgrund der im Allgemeinen Verwaltungsarchiv Wien erliegenden Quellen ebenda, 67.

25) Hier zit. aus dem Band: Ignaz Seipel, Der Kampf um die österreichische Verfassung. Wien-Leipzig 1920, 158 (meine Hervorhebung).

26) Zit. bei Stourzh, Geschichte des Staatsvertrages (zit. Anm. 17) 94.

27) Klemons von Klemperer, Ignaz Seipel, Christian Stausman in a Time of Crisis. Princeton 1972, 344 Anm. 158.

28) Vgl. oben Anm. 25. Zur Frage des Schweizer Vorbildes in den Anfängen der ersten Republik vgl. Adolf Merkl, Österreichische Verfassungsgeschichte. In: Schweizerische Juristenzeitung (1919/20) 206ff. Ich verdanke diesen Hinweis Manfred Wala.

29) Hierzu vgl. Stourzh, Geschichte des Staatsvertrages (zit. Anm. 17) 95, mit weiteren Hinweisen.

30) Ebenda 192 Anm. 6.

31) Otto Bauer, Seipel, Anton auswärtiger Politik, Wien 1919, 5.

32) Privatier Augustin de Dr. W. Bauer, Paris vom 31. Juli 1926 (zit. in: Bericht an den Reichspräsidenten vom 19.10.1926, Österreichisches Archiv, Karton 465, Abgedruckt bei: Viktor Reimann, Zu groß für Österreich — Seipel und Bauer im Kampf um die Erste Republik. Wien 1968, 190–193.

33) Anton Staudinger, Zur „Österreich“-Ideologie des Süddeutschen. In: Das Jüdische Volk, 1926 (Veröffentlichungen der Wissenschaftlichen Kommission ... zur Erforschung der österreichischen Geschichte der Jahre 1927 bis 1938 (Bd. 4). Wien 1977, 198–240.

34) Bericht vom Parteitag der SDAP. In: Arbeiter-Zeitung Nr. 285 vom 15. Oktober 1935, S. ähnlich in der Beilage zu dieser Nummer, „Arbeiter-Zeitung“ (Nr. 10), der ungarischen Arbeiter-Zeitung „Österreichs Mission“, „Ein deutsches Land der Freiheit, ein deutsches Land des Geistes und der Kultur — das sollte Österreich sein.“

35) Karl Renner, Die Wirtschaftsprobleme der Sozialdemokratie und der Donaumonarchie. Wien 1933, 33.

36) Etwa in dem als Broschüre erschienenen Vortrag von Karl Dietrich Erdmann, Drei Staaten — zwei Nationen — ein Volk? — Überlegungen zu einer deutschen Geschichte seit der Teilung, Koll. 1985, 8–9, ein Vortrag, in dem übrigens die Position der Schweiz und auch die Problematik der kulturellen Beziehungen der deutschen Schweiz zum Bundesstaat und anderen Ländern des deutschen Sprachraums fast gänzlich ausgeklammert wird. Der Verfasser beachtet, an anderer Stelle zu den nicht unproblematischen Thesen Erdmanns Stellung zu nehmen.

37) Zu Geoprich Remond, Delmas am 29. Juli 1937 siehe Jacques Habsbourg, L'Europe nouvelle. Paris 1965, 635–639. Vgl. Karl Renner, Die Gründung der Republik Österreich, der Anschluss und die Sudetendeutschen. Wien 1938; nicht veröffentlicht, aber im Umbruch gegeben; ein Exemplar erlag in der Zeitungs- und Bibliothek des Instituts für Geschichte der Universität Wien.

38) Hierzu bereits bei Stourzh, Geschichte des Staatsvertrages (zit. Anm. 17) 193, Anm. 9.

39) Guido Zernatto, Die Wahrheit über Österreich. New York 1938, 50.

40) Karl Renner, Österreich, Saint-Germain und der kommende Frieden. Wien 1946, 19. Einige Monate später, anlässlich der 950-Jahr-Feier zur erstmaligen Nennung des Namens Österreich („Östarrich“) in einer Urkunde, sagte Renner: „Unser Volk besitzt eine so ausgeprägte und von allen anderen verschiedene Individualität, daß es die Eignung und auch den Anspruch dazu hat, sich zur selbständigen Nation zu erklären. Daß es die Sprachgemeinschaft mit den Deutschen des Reiches verbindet, kann kein Hindernis sein. Diese Sprachgemeinschaft ist ein kern Hindernis für die Deutschen der Schweiz, sich zur Schweizer Nation zu bekennen.“ Karl Renner, 950 Jahre Österreich. Wien 1946, 14; vgl. auch bei Ernst Panzenböck, Ein deutscher Traum. Die Anschlussidee und Anschlusspolitik bei Karl Renner und Otto Bauer, Wien 1982, 22.

41) Adolph Fischhof, Österreich und die Weltfriede. In: Österreichische Monatshefte, Jg. 1 (1945/46), Juli 1946, 415–418.

42) Heinrich Raab, Integrale Neutralität der Schweiz — das anzustrebende Vorbild eines freien Österreich. Mit einer Vorberingung von G. Stourzh veröffentlicht in: Zeitschrift für die Gegenwart, 2 (1974/75), 192–194. Einzelheiten und neue Ergänzungen sind in der Dissertation des Wiener Instituts für Geschichte der Universität Wien, des Schölers Erich Radtschke vorgelegt worden; ich bin Erich Radtschke für wertvolle Hinweise über Heinrich Raab sehr zu Dank verbunden.

43) Karl Renner, Die ideologische Ausrüstung der Politik Österreichs. In: Wiener Zeitung vom 19. Jänner 1947, 1–2, abgedruckt u. a. in: Eva-Maria Caky (Hg.), Der Weg zur Freiheit und Neutralität. Dokumentation zur österreichischen Außenpolitik 1945–1955. Wien 1982, 124–128. Renner hat diese Äußerung 1945 ausführlich mit einer „Nationenwörter der Schweizer“ beschränkt.

44) Interview mit dem Schweizer Journalisten Herbert Althoff, Abgedruckt in: Klagenfurter Zeitung, 16. Juli 1949, 1.

45) Dies wird in einer vom Robert Althoff stehenden Dissertation des englischen Historikers R. Knight an der University of London belegt worden.

46) Zit. bei Stourzh, Geschichte des Staatsvertrages (zit. Anm. 17) 320.

47) Faksimiledruck ebenda 92.

48) Ebenda 110f.

49) Vgl. die Dokumentensammlung von Alfons Schuler, Österreich und die Großmächte (Materialien zur Zeitgeschichte, hg. v. Erika Weinzierl, Rudolf K. G. Adenauer, Karl Stuhlmann, Bd. 2, Wien-Salzburg 1980, Dokumente 63 und 66).

50) Zit. bei Stourzh, Geschichte des Staatsvertrages (zit. Anm. 17) 87.

51) Zit. ebenda (im englischen Original) 121.

52) Zit. ebenda 322. Vgl. auch: Ders., Rückblick auf den April 1955. Der lange Weg zur „Schweizer Formel“. In: Die Furche, Jg. 41 (1982), 16. April 1982, 7.

53) Zum folgenden ausführlich ebenda Kap. 6, 131–137.

54) Von großem Interesse ist, daß sich Molotov anlässlich eines Besuchs in Bern am 28. Mai 1954 gegenüber Bundesrat Max Petitpierre sehr positiv über die „geschickte“ und „weise“ Politik der Schweiz, die dem Land die letzten Kriegsjahre erspart habe, äußerte. Aufzeichnungen Max Petitpierres in: Max Petitpierre, Secrétaire d'Etat. La neutralité active. Aspects de la politique étrangère de la Suisse (1945–1961), Neuchâtel 1960, 426–427.

55) Sie wird in diesem Memorandum genannt, nicht jedoch in der österreichischen Bundesverfassungsgesetz über die Neutralität Österreichs vom 26. Oktober 1955. Insofern ist Edgar Bonjars Benennung „in der österreichischen Neutralitätsgesetzgebung“ würde auf die Schweizer Muster verwiesen, mitverständlich. Edgar Bonjars, Österreichische und schweizerische Neutralität. In: Ders., Schweiz und Europa. Ausgewählte Reden und Aufsätze, Bd. 7. Basel/Frankfurt/Main 1981, 18.

56) Eines der seltenen Beispiele „republikanischer“ Reflexion in der Zweiten Republik ist der von Erhard Busch und Meinrad Peterle herausgegebene Sammelband Die unvollendete Republik. Wien 1968.

# BEWEGUNG IN DER SCHWEIZER POLITIK

Ihre Einladung, in meinem Referat unter dem Titel „Bewegung in der Schweizer Politik“ auf das schweizerische politische System einzugehen, empfand ich als freundliche Herausforderung. Denn das politische System der Schweiz ist ja vor allem durch seine Stabilität bekannt. „Regierungsstabilität und Neutralität sind die beiden fest greifbaren Wahrheiten, denen die Schweiz die Gunst ihres Glücks und ihres Wohlergehens verdankt“, lautet ein bekanntes Wort von Bundesrat Motta. Und daran hat sich eigentlich bis heute kaum etwas geändert.

Und doch, wenn man sich die Mühe nimmt, die drei charakteristischen Elemente des Schweizer Modells: Föderalismus, direkte Demokratie und Konkordanzprinzip etwas näher zu untersuchen, so kann man wie Galilei ausrufen: „Eppur si muove!“ Sie bewegt sich doch, die Schweizer Politik. Ich möchte das im folgenden skizzieren, wobei ich auf die Veränderungen im Bereich Föderalismus und direkte Demokratie nur kurz eingehen werde, weil sie auf positivem Recht beruhend auch für den ausländischen Beobachter relativ leicht zu eruieren sind. Den Hauptteil meiner Ausführungen werde ich den Voraussetzungen und der Funktionsweise des Konkordanzprinzips widmen, weil dieses, nur auf politischer Übung beruhend, weit schwieriger zu erfassen ist.

## Föderalismus

Die Schweiz ist bekanntlich bis heute einer der föderativsten Staaten der Welt geblieben. Gemäß unserer Verfassung üben die Kantone alle Rechte aus, die nicht der Bundesgewalt übertragen sind (Art. 3 BV). Die Kompetenzvermutung liegt also nach wie vor bei den Kantonen; und der Versuch, dieses System im Rahmen einer Totalrevision unserer Verfassung aufzulockern, ist auf gehässige Kritik gestossen. Zwar sind vor allem seit dem Zweiten Weltkrieg zahlreiche neue Aufgaben dem Bund (= Zentralstaat) übertragen worden wie die Wirtschaftspolitik, die Sozialversicherung, Atomenergie, Umweltschutz usw. Aber die Kantone haben bis heute wichtige Staatsfunktionen in ihrer eigenen Kompetenz behalten wie die Polizei, das Schul- und Spitalwesen, das Prozessrecht usw. Auch wachsen sie argwöhnisch über ihre eigene Steuerhoheit. Zwar ist der Grundsatz: Die direkten Steuern den Kantonen, die indirekten dem Bund seit der Einführung der Wehrsteuer während des Zweiten Weltkrieges wohl ein- für allemal durchbrochen, aber typischerweise immer zeit-

lich begrenzt. Der Bund muß diese wichtigsten Einnahmequellen von Volk und Ständen periodisch immer wieder neu zugestanden erhalten. Zentralismus ist offensichtlich kein Rezept für einen Staat, der aus vier Sprachen, verschiedenen Kulturen und Religionen, dem berühmten goldenen Dreieck Zürich — Basel — Bern, aber auch aus den wirtschaftlich viel schwächeren Gebieten der Romanie, der Zentralschweiz und der Ostschweiz besteht. Föderalismus ist daher in unserem Land fast eine Naturnotwendigkeit. Die größte föderalistische Leistung der letzten Jahre war zweifellos die nach einem langen demokratischen Verfahren vollzogene Anerkennung des Jura als eigenen, dreizehntzwanzigsten Kanton der Schweizerischen Eidgenossenschaft im Jahre 1978.

Weniger erfreulich ist, daß sich im Lauf der Jahre ein eigentlicher Finanzföderalismus entwickelt hat. Die Aufgabenerfüllung ist vor allem im finanziellen Bereich zwischen Bund und Kantonen mannigfach verzettelt. Hier soll die sogenannte Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen zu einer Entflechtung der Kompetenzen bei gleichzeitiger Stärkung der Eigenverantwortung der Kantone führen. So erleuchtet diese staatspolitische Idee einer Wiederbelebung eines echten Föderalismus war, so schwierig und mühsam erweist sich ihre Realisierung in der Praxis. Zwar hat sich der Bundesrat klugerweise für ein schrittweises Vorgehen (1. und 2. Paket) entschieden, und das erste Paket hat unterdessen mit Ausnahme der Studienbeiträge auch die nötigen Volksabstimmungen passiert. Aber die praktische Frucht des nun bald 15jährigen Bemühens ist bisher doch eher bescheiden. Sie betrifft vorerst Entflechtungen in den Bereichen Strafvollzug, Zivilschutz, Volksschule, Sozialversicherung, Gesundheitswesen, Turnen und Sport. Das sog. 2. Paket der Aufgabenteilung betrifft die Berufsbildung, die Hochschulen, die Invalidenversicherung, Naturschutz, die Landwirtschaft, Gewässerschutz und Forstwirtschaft und ist schon in der Vernehmlassung auf starke Kritik gestossen. Das Unternehmen Aufgabenteilung leidet vor allem daran, daß es in den überstarken Sog der Sanierung der Bundesfinanzen geraten und die an sich gute Sache in den Ruf gekommen ist, sie sei letztlich ein Beutezug des Bundes auf die Kassen der Kantone. Zudem ist nur in wenigen Fällen eine wirklich durchgehende Entflechtung der Aufgaben und deren Finanzierung gewagt und realisiert worden. Betroffene Kreise befürchten zudem, daß die Rekantonalisierung von Aufgaben mit einem staatlichen Lei-

stungsabbau verbunden sein könnte, was z. B. zur Ablehnung der Stipendienvorlage durch Volk und Stände führte.

## Direkte Demokratie

Der Stellenwert der direkten Demokratie im politischen System der Schweiz kann kaum überschätzt werden. Die Mitentscheidungsrechte von Volk und Ständen in Form des obligatorischen Verfassungsreferendums, des fakultativen Gesetzesreferendums und der Verfassungsinitiative bestimmen den legislativen Prozeß grundlegend. Dabei ging die Entwicklung nicht einseitig in Richtung von immer mehr direkter Demokratie. Volk und Stände haben im Jahre 1956 die Einführung eines Bundesfinanzreferendums und im Jahre 1961 auch die Einführung des Instituts der Gesetzesinitiative abgelehnt. An neueren Entwicklungen auf diesem Gebiet ist vor allem auf die Neuordnung des Staatsvertragsreferendums im Jahre 1977 hinzuweisen, welche für den Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften das obligatorische Verfassungsreferendum und für Beitritte zu internationalen Organisationen und für unmittelbar anwendbare Staatsverträge das fakultative Referendum vorschreibt. Volk und Stände werden in den nächsten Jahren zudem zu entscheiden haben, ob sie ein „Rüstungsreferendum“ einführen wollen, wie das eine von Linksparteien und Organisationen der Friedensbewegung eingereichte Volksinitiative verlangt.

Was uns zur Zeit im Bereich der direkten Demokratie aber zunehmend beschäftigt, sind nicht so sehr institutionelle, sondern vorwiegend quantitative Probleme. Die Zahl der Volksinitiativen nimmt ständig zu und beschäftigt Regierung, Parlament und Volk in außerordentlicher Weise. Da Volksinitiativen gemäß Geschäftsverkehrsgesetz vom Parlament innert vier Jahren behandelt werden müssen, genießen sie auch in der parlamentarischen Beratung eine priorisierte Stellung. Zur Zeit stehen rund zwanzig gültig zustandekomme Volksinitiativen zur Behandlung an. Deren acht werden die Eidgenössischen Räte in den zwei verbleibenden Jahren der laufenden Legislatur verabschieden müssen. Das macht eine pro Parlamentssession. Für weitere sechzehn Volksinitiativen werden zur Zeit die nötigen 100 000 Unterschriften gesammelt. Wenn schließlich auch nur wenige Volksinitiativen Erfolg haben — nach dem Zweiten Weltkrieg nur zwei (Wiederherstellung der Volksrechte 1949 und Preisüberwachung 1982) — so ist der indi-

rekte Einfluß in Form von direkten oder indirekten Gegenentwürfen des Parlaments auf die schweizerische Politik doch bedeutsam.

## Konkordanzprinzip

Damit wende ich mich dem wohl typischen Merkmal des Schweizer Modells zu, dem sogenannten **Konkordanzprinzip**. Dieses hat gegenüber dem Föderalismus und der direkten Demokratie die Eigenheit, daß es in unserer Verfassung nicht festgeschrieben ist, sondern auf bloßer Übung beruht und daher für Außenstehende wohl am schwierigsten zu erfassen ist. Die wahrscheinlich auch hierzulande bekannt gewordenen Turbulenzen anlässlich der Bundesratswahl vom 7. Dezember 1983 haben übrigens auch in der Schweiz dazu geführt, über dieses Kennzeichen unseres politischen Systems etwas vertieft nachzudenken. Damals hat die Vereinigte Bundesversammlung bekanntlich anstelle der offiziellen Kandidatin der SP Herrn Nationalrat Otto Stich in den Bundesrat gewählt, was die Leitung der SP dazu veranlaßte, einer Delegiertenversammlung der Partei, die Aufkündigung der Regierungsbeteiligung zu beantragen, was diese aber mit klarem Mehr (60:40%) abgelehnt hat. Dabei ist von allem Anfang an zur Vermeidung von Mißverständnissen zu betonen, daß Konkordanzdemokratie viel mehr bedeutet als die proportionale Verteilung der sieben Bundesratssitze auf die vier großen Parteien unseres Landes nach der sog. Zaubersformel (2 FDP, 2 CVP, 2 SP, 1 SVP). Die Zaubersformel ist eigentlich nur der personelle Überbau eines viel weiter reichenden politischen Prinzips.

## Wesen der Konkordanzdemokratie

Betrachtet man das schweizerische Regierungssystem unbefangen von außen, kommt es fast einem Wunder gleich, daß ein solches System überhaupt befriedigend funktionieren kann.

Denn unserer **Konkordanzdemokratie fehlt fast alles**, was in andern Ländern und politischen Systemen für eine geschlossene, einigermaßen einheitliche Regierung sorgt. Wir haben in unserem Land keinen entsprechenden Wahlmodus wie etwa in Großbritannien (Majorz) oder der Bundesrepublik Deutschland (5% Klausel); unsere Regierungsform kennt keine Koalitionsverträge, obwohl sie als Mehrparteienregierung darauf besonders angewiesen scheint; der Bundesrat ist nicht hierarchisch gegliedert, sondern stellt eine Kollegialbehörde von sieben gleichberechtigten Mitgliedern dar, und wir kennen keine parlamentarische oder plebiszitäre Verantwortlichkeit dieser Regierung; im Parlament kennen wir rechtlich und faktisch keinen Fraktions-

zwang; Parlamentarier können in der Volksabstimmung vom gleichen Volk, das sie vorher gewählt hat, jederzeit wieder desavouiert werden. Trotz all dieser offensichtlichen Schwächen unseres Systems, hat sich die Konkordanzdemokratie in unserem Land während mindestens 26 Jahren, alles in allem genommen, durchaus bewährt. Wie war so etwas möglich?

Ich glaube, man kommt diesem Rätsel am ehesten auf die Spur, wenn man sich bewußt wird, daß unsere Konkordanzdemokratie **allmählich historisch gewachsen** ist und daß die berühmte Zaubersformel im Bundesrat eigentlich nur noch die personelle Konsequenz einer Vielzahl von politischen Faktoren war. Oder mit andern Worten: Die Zaubersformel im Bundesrat war nichts anderes als das Resultat einer langen politischen Entwicklung in unserem Land.

Die Konkordanzdemokratie ist vor allem **eine Antwort auf unsere direktdemokratischen Institutionen**. Die Volksrechte waren letztlich wohl der wichtigste Entstehungsgrund unserer Regierungsform und würden naturgemäß auch jedes andere Regierungssystem letztlich entscheidend prägen. So hat bekanntlich die Einführung des fakultativen Gesetzesreferendums im Jahre 1874 dazu geführt, daß nach der Gründung unseres Bundesstaates im Bundesrat die immerhin während 43 Jahren allein herrschenden Freisinnigen im Jahre 1891 den Konservativen einen ersten und im Jahre 1919 einen zweiten Bundesrat zugestehen mußten.

Seit dem Jahre 1929 ist auch die ehemalige BGB, die heutige Schweizerische Volkspartei, ununterbrochen im Bundesrat vertreten. Die Aufnahme von Sozialdemokraten in den Bundesrat ließ aus Gründen, auf die noch zurückzukommen sein wird, demgegenüber noch recht lange auf sich warten. 1943, mitten im Zweiten Weltkrieg, wurde bekanntlich Ernst Nobs als erster Sozialdemokrat in den Bundesrat gewählt. Und seit 1959 gilt die sogenannte Zaubersformel, wonach sich der Bundesrat als Mehrparteienregierung aus zwei Vertretern der FDP, der CVP und der SP und einem der SVP zusammensetzt. Hauptantrieb zu dieser proportionalen Beteiligung aller größeren politischen Parteien an der Regierung war die **Notwendigkeit, in Volksabstimmungen über Sachfragen bestehen zu können**. Nicht ganz zu Unrecht wird ja oft gesagt, in unserm politischen System bilde das Volk die eigentliche Opposition. Und Gesetzesvorlagen haben in unserem Land sehr oft nur eine Chance angenommen zu werden, wenn zwischen allen über ein Referendumpotential verfügenden Parteien und Verbänden ein Kompromiß erzielt worden ist.

Konkordanz und Zaubersformel im Bundesrat waren sodann eine Antwort auf den Übergang von der Majorz- zu den **Proporzahlen für den Nationalrat** im

Jahre 1919 und auf die Tatsache, daß sich im Verlauf der Jahre in unserem Land drei ungefähr gleich große Minderheitsparteien (FDP, CVP, SP) entwickelt haben.

Bezüglich der **Sozialdemokratischen Partei der Schweiz** waren sodann zwei Wundlungen für die Aufnahme in den Bundesrat ausschlaggebend:

a) In der Mitte der Dreißigerjahre hat die SP den Klassenkampf aus ihren Statuten gestrichen und

b) unter dem Eindruck der Bedrohung von außen durch das Dritte Reich die grundsätzliche Opposition gegen unsere Landesverteidigung aufgegeben und Militärvorlagen im Parlament künftig unterstützt.

Fast gleichzeitig ist zudem das international berühmte **Friedensabkommen** zwischen Gewerkschaft und Arbeitgeberverband der metallverarbeitenden Industrie zustande gekommen, in dem Arbeitgeber und Arbeitnehmer anerkannt haben, daß sie gemeinsame Interessen haben und deshalb ihre Probleme künftig auf dem Verhandlungswege und nicht mehr mit den Mitteln des Arbeitskampfes wie Streik und Aussperrung lösen wollen. Das Friedensabkommen war gleichsam der Beginn der gesellschaftlichen „Konkordanz“ zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern.

Durch all dies war zwischen den großen Parteien in unserem Land ein Grad von Übereinstimmung in wichtigen Fragen unserer Politik erreicht, daß ihre proportionale Beteiligung an der Regierung (= Zaubersformel im Bundesrat) die fast natürliche Konsequenz dieser Entwicklung war.

Diese grundlegende **Übereinstimmung** oder Konkordanz betraf, obwohl das nie schriftlich festgehalten worden ist, geschweige denn in einem Koalitionsvertrag vereinbart worden wäre, etwa folgende Punkte:

Unsere Volksrechte (direkte Demokratie), den föderalistischen Aufbau unseres Staates, die Freiheitsrechte der Bürger, den sozialen Ausgleich, das Bekenntnis zur sozialen Marktwirtschaft, die Landesverteidigung, die Neutralität als außenpolitische Maxime, und neuerdings sicher auch die Erhaltung unserer Umwelt.

Selbstverständlich haben die einzelnen Bundesratsparteien in diesem breiten Rahmen die **Akzente** immer unterschiedlich gesetzt. Gesamthaft bestand aber doch ein großer Vorrat an gemeinsamen politischen Überzeugungen. Faktisch war es daher relativ leicht, bei konkreten Problemen innerhalb dieses gemeinsamen Rahmens durch Verhandlungen zu Kompromissen bei den Einzelproblemen zu gelangen.

Unsere Konkordanzdemokratie setzt somit offensichtlich vor allem zweierlei voraus:

1. Einen **Vorrat von gemeinsamen politischen Grundüberzeugungen**.



2. Die Bereitschaft, innert diesem weiten Rahmen die widerstreitenden Interessen auf dem Verhandlungswege, oft in Form von Kompromissen auszugleichen. Es gehört daher zu den wichtigen **Spielregeln der Konkordanzdemokratie**, daß politische Zweckmäßighkeitsfragen im Rahmen der gemeinsamen Grundüberzeugungen nicht zur *conditio sine qua non*, d. h. zur unabdingbaren Bedingung der politischen Zusammenarbeit gemacht werden dürfen.

Konkordanzdemokratie bedeutet sodann, daß alle im Bundesrat vertretenen Parteien die Politik einerseits mitzugestalten, andererseits aber auch mitverantworten haben.

## Schwindende Konkordanz

Seit Mitte der 70er Jahre ist diese Regierungsform der Konkordanz zunehmend in Schwierigkeiten geraten. Zwar hielt man am personellen Überbau, der Zauberformel im Bundesrat, weiterhin fest. Die materiellen Grundlagen, d. h. die Übereinstimmung in wichtigen politischen Grundfragen, und die Bereitschaft, die Probleme unseres Landes innert diesem Rahmen auf dem Verhandlungswege durch gütliches Einvernehmen zu lösen, waren einem **ständigen Erosionsprozeß** ausgesetzt. Daher verwundert es nicht, daß nach der bekannten Bundesratswahl vom 7. Dezember 1983 schließlich von einem Teil der Sozialdemokraten auch die Zauberformel im Bundesrat selber in Frage gestellt wurde.

Wie kam es zu diesen Zerfallserscheinungen in unserem Regierungssystem?

Am **wichtigsten** war wohl der wirtschaftliche Einbruch Mitte der 70er Jahre und die seither mehr oder weniger anhaltende **Stagnation unserer Wirtschaft**. Dazu kamen die seit 1971 anhaltenden **Defizite des Bundes**. Volk und Stände, die oberste Instanz in unserem Staat, haben zudem in mehreren Volksabstimmungen (Finanzordnungen 1975, 1979) Mehreinnahmen verweigert und klare Sparbefehle erteilt. All diese Faktoren verunmöglichten eine Fortschreibung der Politik der 60er Jahre, welche der Konkordanz der Bundesratsparteien offensichtlich förderlich war. Nun, da der volkswirtschaftliche Kuchen nicht mehr wuchs, sah sich der Staat plötzlich in die **unangenehme Rolle** versetzt, anstelle von **Zuwächsen Opfer** unter die verschiedenen Interessengruppen **verteilen zu müssen**.

Zwar erwies sich das schweizerische Konkordanzsystem auch in der Lösung dieses weit schwierigeren Problems noch erstaunlich effizient und fand in der sogenannten Opfersymmetrie mit den bekannten linearen Kürzungen von Bundesausgaben das ihm angemessene Lösungsschema. Aber Opfersymmetrie ist auch kein Allheilmittel. Denn einmal trifft sie — trotz des verführerischen Namens — nicht alle Bürger gleich schwer und zu-

dem läuft man bei fortgesetzter und damit einschneidender Anwendung Gefahr, daß der Staat alle bisherigen Aufgaben mit der Zeit mehr schlecht als recht bewältigt, womit der Ruf nach Prioritäten, die jede Regierungspartei dann anders setzt, vorprogrammiert ist. Damit wird aber die Chance, zu einvernehmlichen Lösungen zu gelangen, immer kleiner.

In den letzten Jahren ist neben diesen erschwerenden äußeren Umständen aber auch der **Vorrat an gemeinsamen politischen Grundüberzeugungen zurückgegangen**. Innerhalb der SP gewannen wieder Kreise an Gewicht, welche der militärischen Landesverteidigung sehr skeptisch, wenn nicht gar ablehnend gegenüberstehen. Der linke Flügel der SP verlangte wortgewaltig die Abschaffung der kapitalistischen Marktwirtschaft zugunsten eines Systems der Selbstverwaltung. Auf der andern Seite löste der freisinnige Wahlslogan „Mehr Freiheit und Selbstverantwortung, weniger Staat“ unterschiedliche Interpretationen aus. Weite Teile der SP sahen darin bekanntlich einen Aufruf zu „sozialer Demontage“. Aber auch an der CVP, der Partei der Mitte, gingen diese Entwicklungen nicht spurlos vorbei. Bei derart starken zentrifugalen Kräften innerhalb der Regierungsparteien wurde es zunehmend schwierig, diesen Druck intern noch aus und die fliehenden Pole weiter zusammenzuhalten. Innerparteilich hatte dies das Wiedererstarken der historischen Flügel, der Konservativen und Christlichsozialen zur Folge, und zwischenparteilich wurde die Scharnierfunktion der CVP immer schwieriger.

Seit Mitte der 70er Jahre **zurückgegangen** ist aber auch die Bereitschaft, **politische Probleme** auf dem Verhandlungswege, **durch gütliches Einvernehmen**, durch allseits anerkannte politische Kompromisse zu lösen. Das zeigt sich einmal darin, daß die sogenannten Bundesratsparteiengespräche, von wenigen Erfolgen (z. B. Beschäftigungsprogramm 1983) abgesehen, kaum mehr bedeutende Resultate erbrachten und zunehmend zu einem sonst eher im internationalen Bereich gewohnten Austausch von wenig sagenden Höflichkeitsadressen entarteten. Auch im Lande der Konkordanz wurde in der Politik zunehmend **Polarisierung**, also der Bezug gegensätzlicher Standpunkte, Trumpf. Bundesratsparteien begannen, sich auch in Volksabstimmungen durch Opposition zu Bundesrats- und Parlamentsvorlagen zu profilieren.

Nun hat zwar das System der Konkordanz nie ausgeschlossen, daß auch Bundesratsparteien gelegentlich bei ihnen wichtig erscheinenden Vorlagen in Opposition gegangen sind. Aber eine **systematische Oppositionspolitik einer Bundesratspartei** ist selbstverständlich mit unserer **Konkordanzdemokratie nicht vereinbar**.

Konkordanzdemokratie beinhaltet als Großwetterlage doch ein Aufeinander-

gehen und verpflichtet zu gegenseitiger Rücksichtnahme. Im Klima der Polarisierung oder gar der Konfrontation, wie sie für parlamentarische Konkurrenzmodelle charakteristisch sind, gedeiht Konkordanz, wie wir heute wissen, offensichtlich schlecht.

Die **Konkordanz** unter den Bundesratsparteien wurde aber nicht nur **von innen** her zunehmend **ausgehöhlt**. Sie wird von den Vertretern der Überfremdungsparteien und der sogenannten neuen Politik, den „Grünen“, AKW-Gegnern, der Friedensbewegung und vielen andern politischen Alternativbewegungen **auch von außen** immer mehr **bekämpft**. Bei den letzten Parlamentswahlen hatte der Regierungsblock (der aber, wie gesagt, oft nicht geschlossen stimmt) einen leichten Rückgang an Wähleranteilen hinzunehmen, stellt aber heute noch rund 77% der Sitze im Nationalrat.

Die Erstellung weiterer Atomkraftwerke, die Frage der Legalisierung des Schwangerschaftsabbruchs und die Weiterentwicklung unseres Sozial- und Wohlfahrtsstaates sind, um nur einige wichtige Beispiele zu nennen, Probleme der eidgenössischen Politik, die sich zur Zeit auf dem Konkordanzwege nicht lösen lassen.

Nun vermochte unsere Konkordanzdemokratie auch in der Vergangenheit nicht immer alle Probleme durch allseitiges Einvernehmen zu lösen. Auch die **Konkordanz** ist und war oft auf **Mehrheitsentscheide** angewiesen. Wie Wolf Linder (Abflachendes Wirtschaftswachstum und gesellschaftlicher Wertewandel als Prüfstein helvetischer Konkordanz, in: Schweiz. Jahrbuch für politische Wissenschaft 1983, S. 221 ff.) jüngst betont hat, ist im Konkordanzsystem das Mehrheitsprinzip längerfristig nur leistungsfähig und legitimierungsschaffend, wenn es von wechselnden Partnern gebraucht werden könne. Wenn die Mehrheitsbildung immer zu Lasten des gleichen Minderheitspartners gehe, werde das Vertrauen in die Konkordanz zerstört. Aus dieser Sicht verwundert es daher nicht, daß jene Kreise der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz, welche sich für den Austritt der SP aus dem Bundesrat engagierten, neben der nach ihrer Auffassung mißglückten Bundesratswahl vor allem geltend machten, die SP habe in den letzten Jahren die Bundespolitik gar nicht mehr mitgestalten können, sondern sei ständig majorisiert worden. In der Sache war diese Behauptung eindeutig übertrieben. Es sei hier nur an Vorlagen, wie „Gleiche Rechte von Mann und Frau“, „Konsumentenschutzartikel“ und an den Weiterausbau der Sozialversicherung (Zweite Säule, Unfallversicherung, Arbeitslosenversicherung) erinnert, welche die SP sicher mitgestaltet hat, auch wenn sie der Konkordanz durchaus gemäß Abstriche gegenüber ihren weitergehenden eigenen Vorstellungen in Kauf nehmen mußte. Die Argumentation weist dagegen zweifellos auf ein Lebensgesetz der Konkor-

danz hin. Mehrheitsentscheidungen sind in diesem System auf die Dauer nur erträglich, wenn sie nicht immer auf Kosten des gleichen Partners gehen. Andererseits muß man sich aufgrund der Erfahrungen der letzten Jahre fragen, ob eigentliche Kurskorrekturen, wie sie etwa in der Finanzpolitik nötig wurden, auf dem Wege der Konkordanz überhaupt je erreicht werden könnten.

## Wiederbelebung der Konkordanz?

Neben all diesen Anzeichen, daß die Konkordanz in unserem Land im Schwinden ist, sind aber auch **gegenläufige Kräfte** am Werk, die eine **Wiederbelebung unserer Konkordanzdemokratie** bewirken könnten. Als äußeres Zeichen hierfür steht vorab der **Beschluß der Delegierten der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz**, die sich mit 773 Ja zu 511 Nein, mit gut 60 gegen knapp 40 Prozent der Stimmen für ein Verbleiben im Bundesrat und damit grundsätzlich auch für die Konkordanzdemokratie ausgesprochen haben.

In die gleiche Richtung weist sicher auch, daß die Bundesratsparteien danach ihre Gespräche mit frischem Elan aufgenommen haben. Sie haben dabei vereinbart, so wichtige Fragen wie Vollbeschäftigung, Vollzug des Umweltschutzgesetzes, Revision der Kranken- und Mutterschaftsversicherung einschließlich der Kosteneindämmung im Gesundheitswesen, die 10. AHV-Revision, die Landesverteidigung der Zukunft, die koordinierte Verkehrspolitik und das Sparanschlußprogramm zum Gegenstand gemeinsamer Bearbeitung zu machen. Auch sollen die Arbeitsmethoden der **Bundesratsparteiengespräche** verbessert werden. Natürlich handelt es sich hierbei vorerst nur um wenig verbindliche Absichtserklärungen. Und eine Schwalbe macht natürlich auch in der Politik noch keinen Sommer. Es wird sich daher erst noch weisen müssen, ob hinter diesem Neubeginn allseits ein tatkräftiger Wille

steht, die großen Probleme unseres Landes einvernehmlich zu lösen, nötigenfalls auch in Form von Kompromissen. Immerhin, die Einsicht, daß die **Dialogfähigkeit unter den Bundesratsparteien** wieder verbessert werden muß, scheint doch weit verbreitet zu sein.

Für das Festhalten an unserer **Konkordanzdemokratie** spricht vor allem ihr **Leistungsausweis**. Dieser ist im internationalen Vergleich nach wie vor beachtlich und legitimiert dieses System vor allem auch in den Augen der großen Mehrheit unseres Volkes. In diesem Umstand lag denn wohl auch eine Schwäche der Argumentation jener Sozialdemokraten, welche den Austritt aus dem Bundesrat befürworteten.

Zwar hat unser Land auch Schwierigkeiten und ungelöste Probleme wie Umweltschutz, Verkehrspolitik, Sanierung der Bundesfinanzen, Umstrukturierung unserer Wirtschaft usw. Wie ein Blick über die Grenzen zeigt, sind diese Probleme jedoch allgemeiner Natur und nicht systembedingt. Im Gegenteil, das Konkordanzsystem hat uns durch die Vermeidung von extremen Lösungen auf vielen Gebieten, wie etwa in der Sozialversicherung, unangenehme Abbaumaßnahmen und ein ständiges Stop and Go erspart.

Aus solcher Analyse folgt, daß die **Schweiz durch eine Systemveränderung mindestens soviel zu verlieren wie zu gewinnen hätte**. Diese Einsicht mag denn auch für die Mehrheit der sozialdemokratischen Delegierten bei ihrem Entscheid ausschlaggebend gewesen sein, an der Zaubersformel im Bundesrat weiter festzuhalten.

**Konkordanz** im Sinne des Suchens nach einvernehmlichen Lösungen, des „me moss halt rede mitenand“ ist sodann im staatlichen und gesellschaftlichen Bereich im Verlauf von Jahrhunderten derart **Bestandteil der politischen Kultur unseres Landes** geworden, daß sie im Unterbewußtsein unseres Volkes nach wie vor derart wirksam ist, daß sie nicht so leicht auszurotten sein wird. Zwar sind auch wir Schweizer, wie wir aus Erfah-

rung wissen, gelegentlicher Konfrontation nicht abhold. Und unter dem Einfluß ausländischer Verhaltensmuster scheint ein politischer Stil der Polarisierung auch in Schweizerstuben in den letzten Jahren an Attraktivität gewonnen zu haben. Aber die politische Grundbestimmung dürfte in unserem Land trotz allem doch immer noch mehr auf Konkordanz als auf Konfrontation gerichtet sein.

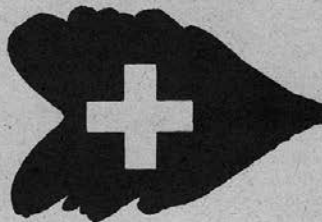
All dies zeigt, daß unser **Konkordanzsystem** in den letzten Jahren in eine etwas **labile Lage** geraten ist, in der aber die **bewahrenden Kräfte** doch klar **überwiegen**.

Andererseits wäre es bei der bekannten Sprunghaftigkeit der Politik sehr gewagt, prognostizieren zu wollen, ob in der Schweiz längerfristig die auflösenden Kräfte dominieren werden oder ob es zu einer eigentlichen Renaissance der Konkordanz kommen wird. **Letztlich** werden in unserem Land der direkten Demokratie wohl die **referendumpolitischen Überlegungen**, die zu unserer Konkordanzdemokratie geführt haben, auch entscheidend für die Weiterführung der Zaubersformel im Bundesrat sein und bleiben. Zu etwas darf nämlich die Zaubersformel im Bundesrat bei allen Beteiligten nicht entarten, zu einer reinen Sesselpolitik in Bundesrat und Verwaltung bei konsequenter Opposition in den Sachfragen. Auch wenn somit die Zaubersformel im Bundesrat heute wieder gesichert erscheint, wird längerfristig das **Überleben unserer Konkordanzdemokratie davon abhängen, ob und wie gut es ihr gelingt, die großen Probleme unseres Landes zu lösen**.

Denn auch das Konkordanzprinzip ist nur eines von mehreren möglichen Mitteln zur Realisierung des Gemeinwohls und kein Wert für sich. Es muß sich daher stets an den Resultaten messen lassen.

### Abkürzungen

AHV = Alters- und Hinterlassenenversicherung  
BV = Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft  
CVP = Christlichdemokratische Volkspartei  
FDP = Freisinnigdemokratische Partei  
SP = Sozialdemokratische Partei  
SVP = Schweizerische Volkspartei (früher BGB = Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei)





# REFORMEN ERFORDERLICH

## Zum Ablauf des Grazer Symposions

**D**as Symposium „DAS SCHWEIZER MODELL“ wurde am Donnerstag, dem 24. Oktober, um 9 Uhr von Landeshauptmann Dr. Josef Krainer eröffnet. Als Vorsitzender und Diskussionsleiter habe ich eingangs darauf verwiesen, daß die beiden Länder Österreich und die Schweiz viel zu wenig voneinander wissen und jedes vom anderen lernen könnte. Tatsächlich findet auch ein ständiger Lernprozeß zwischen Wien und Bern statt, wobei die Österreicher von der politischen Praxis der Schweiz profitieren und die Schweizer von den außenpolitischen Erfahrungen Österreichs lernen. Diese Erfahrung habe ich in den fast sieben Jahren meiner Tätigkeit als österreichischer Botschafter in der Schweiz gemacht.

Das Einleitungsreferat von Univ.-Prof. Dr. Gerald Stourzh zeichnete sich durch Breite und Tiefe aus. Der Redner verwies auf die österreichische Großmachttradition, die natürlich im Charakter der Österreicher Spuren hinterlassen hat, während die Schweiz seit Jahrhunderten an Kleinstaatlichkeit und Republikanismus gewöhnt ist. Er verwies auf gewisse historische Irrtümer, die in der Schweiz das Feindbild Österreich geprägt haben: Morgarten und Sempach waren eher Bürgerkriege unter den Schweizern und Süddeutschen als Kriege gegen Österreich. Prof. Stourzh erwähnte die mannigfachen Versuche Österreichs, die Erfahrungen der Schweiz bereits nach dem Ende des Ersten Weltkrieges zu nutzen. Der letzte Ministerpräsident der Monarchie, Heinrich Lammasch, habe die Schaffung einer Norischen Republik als Gegenstück zur Helvetischen Republik vorgeschlagen. Die „Reichsromantik“, in der der Schlüssel zum Verständnis der österreichischen Geschichte des 19. Jahrhunderts gesehen werden kann, ist aber all diesen

Bestrebungen im Wege gestanden. In der darauf folgenden regen Diskussion bezeichnete Univ.-Prof. Dr. Wolfgang Mantl Bundeskanzler Leopold Figl als ersten österreichischen Kleinstaat-Bekennern.

Im zweiten Teil gab Univ.-Prof. Dr. Arnold Koller, derzeit Präsident des Schweizer Nationalrates, eine breite Schilderung des Schweizer Systems, das ein System des Pragmatismus und der geübten Politik sei. Der oft behauptete Immobilismus der Schweizer Politik sei einem langsamen Umwandlungsprozeß gewichen. In der Konkordanzdemokratie, die sich besonders in der Zusammensetzung des Bundesrates manifestiere, muß jeder der sieben Bundesräte eine vom Kollektivorgan gefaßte Entscheidung nach außen hin vertreten, auch wenn er in der Regierungssitzung dagegen argumentiert hat. Die Parteien spielen in der Schweiz eine wesentlich geringere Rolle als in Österreich. Ein Klubzwang existiert nicht.

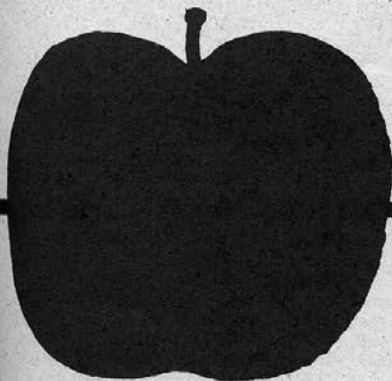
Die unter der Diskussionsleitung von Univ.-Prof. Dr. Peter Pernthaler abgehaltene Nachmittagsveranstaltung brachte detaillierte Darstellungen des Schweizer Systems durch Univ.-Prof. Dr. Leonhard Neidhart (Zürich) und Dr. Max Frenkel (Solothurn) sowie eine Darlegung von Univ.-Prof. Dr. Mantl.

Am zweiten Tage des Symposions fand eine überaus anregende Diskussion zwischen Univ.-Prof. Dr. Bernd Schilcher und Univ.-Prof. Dr. Norbert Leser statt. Schilcher befürwortete für seine „Dritte Republik“ die Übernahme zahlreicher Schweizer Praktiken in das österreichische politische System. Prof. Leser sprach sich für ein Majorzsystem nach englischem Muster aus.

Das außerordentlich interessante Symposium, das am Vortag des österreichischen

Nationalfeiertages angesetzt war, brachte eine Fülle neuer Anregungen und Ideen. Die letzten Jahre haben gezeigt, daß die Zweite Republik ihre Kinderschuhe abgestreift hat und daß Retuschen und gewisse Reformen an der politischen Praxis unseres Landes erforderlich sind. Diese betreffen meines Erachtens vor allem die überstarke Rolle der politischen Parteien und deren Apparate, wie sie zur Enttäuschung vieler Staatsbürger immer wieder sichtbar wird. Der Klubzwang, wie er z. B. in der Affäre Frischenschlager-Reder und in der Diskussion über Zwentendorf angewendet wurde, hat viele Österreicher vor den Kopf gestoßen. Der beschämende Anblick, gewählte Vertreter gegen ihre eigene Überzeugung abstimmen zu sehen, hat den Respekt vor den Einrichtungen der Zweiten Republik gewiß beeinträchtigt. Hier müßte drastisch Abhilfe geschaffen und könnte das Beispiel der Schweiz herangezogen werden. Eine Änderung des politischen Systems wäre aber meines Erachtens eine Überreaktion.

Als an Jahren ältester Teilnehmer am dem Symposium und als Zeuge des Wiederaufbaus, der in unserem Lande seit 1945 stattgefunden hat, erlaube ich mir, daran zu erinnern, daß in diesen 40 Jahren der Zweiten Republik Gewaltiges geleistet wurde. Die Mängel, denen wir uns heute gegenüber sehen, stehen in keinem Verhältnis zu den Aufbauleistungen, und ich glaube, daß sie in pragmatischer Form ohne eine Änderung der Bundesverfassung, jedoch mit Entschlossenheit, beseitigt werden können. Die Rolle der politischen Parteien in der Zweiten Republik müßte neu durchdacht und entsprechend reformiert werden, allenfalls durch die Einführung eines mehr persönlichkeitsbezogenen Wahlsystems.



# DER FÖDERALISMUS ALS BAUSTEIN DES SCHWEIZERISCHEN REGIERUNGSSYSTEMS

Wer das Wesen eines Waldes erklären will, dann aber nur Tannen beschreibt, läßt den Wald nicht erkennen. Soll das Besondere am schweizerischen Regierungssystem dargestellt werden, führt die Einengung auf den Föderalismus, oder auf die direkte Demokratie, oder auf das Konkordanzprinzip zu einem verzerrten Eindruck. Wohl lassen sich die einzelnen Institutionen und besonders ihre rechtlichen Aspekte isoliert zeigen. Das Unverwechselbare am schweizerischen Föderalismus ist aber das Zusammenwirken seiner Elemente. Demokratie, Föderalismus, Milizpolitik, Konkordanz, Republikanismus usw. beeinflussen sich gegenseitig. Ihre spezifisch schweizerischen Ausformungen sind wechselseitig bedingt.

Wenn in der Folge trotzdem das Schwergewicht der Übersicht, einer sehr kurzen Übersicht zudem, beim Föderalismus liegt, ist das auf die organisatorischen Imperative der Tagung zurückzuführen. Weitere Bausteine des schweizerischen Systems werden von andern Referenten behandelt. Erst die Gesamtsicht — Aufgabe des Hörers oder Lesers — wird einen zureichenden Eindruck vermitteln. Aber bereits bei der Darstellung des Föderalismus wird es da und dort notwendig sein, Wechselbeziehungen anzusprechen.

## A. Der historische Rahmen

Der schweizerische Bundesstaat hat eine mehrhundertjährige Geschichte. Die Kantone sind — mit Ausnahme des Kantons Jura — nicht als Antwort auf heutige Probleme entstanden. Das ist an sich offensichtlich. Trotzdem wird es immer wieder übersehen, wenn von einem „Modell Schweiz“ die Rede ist, das geeignet sein soll, der Lösung ausländischer Probleme zum Vorbild zu dienen. Es sind zum Teil gerade die eher irrationalen Elemente der schweizerischen Kantongliederung, welche als aus heutiger Sicht glücklicher Zufall der Geschichte zur Lösung unserer demographischen Gegenwartsprobleme beitragen: Vielzahl, Heterogenität, verzahnte Grenzverläufe usw. Das Zusammenleben der Sprachgruppen ist das typische Beispiel dafür. Belgien etwa hat im neunzehnten Jahrhundert seine historische Provinzenstruktur zugunsten einer von rationalem französischem Denken beeinflussten Verwaltungsorganisation aufge-

geben. Hätte die Schweiz das gleiche getan, stünden sich jetzt vielleicht auch hier ständig feindliche Sprachblöcke gegenüber. In der Wirklichkeit werden diese Konflikte jedoch dank der überkommenen Verschachtelung der Kantone ständig gebrochen. Umgekehrt ist es aber wahrscheinlich gerade die Mehrsprachigkeit, welche den schweizerischen Föderalismus trotz aller Zentralisierungstendenzen des modernen Lebens lebendig erhält. Sie ist eine Begründung für Unterschiede, die sinnlich für jedermann einsichtig und akzeptierbar ist.

## B. Die demographischen Gegebenheiten

Fast alles in diesem Land widerstrebt der Zentralisation. 74% der Schweizer Bürger sprechen deutsch, 20% französisch, 4% italienisch und 1% romanisch. 48% der in der Schweiz Wohnenden sind Katholiken, 44% Protestanten. 3 Hauptstädte hat die Schweiz: Eigentliche Bundesstadt und Sitz der zentralen Verwaltung ist Bern. Der Treffpunkt der internationalen Diplomatie ist Genf. Und das Wirtschaftszentrum der Schweiz ist Zürich. Über 3000 Gemeinden sind in 26 Kantone gegliedert (6 davon sind sogenannte Halbkantone, in den meisten Beziehungen den „Vollkantonen“ gleich). Der bevölkerungsmäßig größte Kanton, Zürich, hatte 1984 1,124,922 Einwohner, der kleinste, Appenzell Innerrhodens nur deren 13,047. Ein Verhältnis von 86:1. Flächenmäßig stehen sich Graubünden (7,106 km<sup>2</sup>) und Baselstadt (37 km<sup>2</sup>) gar im Verhältnis von 192:1 gegenüber. Einer der Kantone ist dreisprachig (dri), drei zwei- (df), und die übrigen 22 sind einsprachig (17d, 4f, 1 i). Das interkantonal Wohlstandsgefälle beim persönlichen Einkommen (gemessen anhand der direkten Bundessteuer) ist 1:3 (Jura : Genf). 7% der werktätigen Bevölkerung sind im Primärsektor beschäftigt, 38,7% im sekundären und 54,3% im tertiären. Die Verteilung dieser Wirtschaftssektoren auf die Kantone ist ungleich. Diese sind ganz unterschiedlich orientiert: Flächenlandwirtschaft, Gebirgsökonomie, Grenzlage, Tourismus, Exportindustrie, Importhandel, städtische Agglomerierung, Sitz internationaler Gesellschaften, Bankwesen und so weiter. Dazu die im Kollektivismus der Landesteile noch immer nachwirkenden unterschiedlichen Gesichtserfahrungen.

Diese Verschiedenartigkeiten überkreuzen sich mit den Grenzen der 26 Kantone auf die vielfältigste Weise (die „cross-cutting cleavages“ der Politikwissenschaft). Das Problem der Strafbarkeit von Abtreibungen etwa trennt in der Tendenz die katholischen von den protestantischen Kantonen. Die Volksabstimmung über das Sicherheitsgürtelobligatorium dagegen führte in der deutschen und in der lateinischen Schweiz zu unterschiedlichen Resultaten. In beiden Landesteilen gibt es aber sowohl katholische wie protestantische Kantone. Die gegnerischen Lager der beiden Auseinandersetzungen deckten sich somit nicht. Beispiele mit immer wieder andern Konfrontationen ließen sich fast beliebig finden. Das Ergebnis ist eine politische Stabilität, die ausgezeichnet ist durch Häufigkeit kleiner Konflikte, welche sich wegen ihrer Überschneidung nicht zu einer zerstörerischen Spannung entlang der ständig gleichen Linie vertiefen.

## C. Der Föderalismus als Kantonalismus

Der Begriff des Föderalismus hat ein Doppelgesicht. Im Verhältnis zum Zentralstaat geht es um Autonomie und Mitwirkung im Bund. Das ist der Föderalismus des Bundesstaatsrechts. Daneben gibt es den Blick auf den eigenen Bereich, das staatliche Selbstbewußtsein. Hier erscheint der Föderalismus als Kantonalismus, je nach Problem und Optik des Betrachters positiv oder negativ bewertet. Der Kantonalismus ist eine Haltung, welche die kantonale Eigenständigkeit grundsätzlich als erstrebenswert betrachtet. Dem Kantonalismus mit seinem Hang zum Abweichen von Hierarchie, Einheitlichkeit und Klarheit steht die Rechtswissenschaft, auch in der Schweiz, mit Mißtrauen gegenüber.

### C.1. Die Integration des Bürgers

Gemeinde und Kanton sind in der Schweiz nach wie vor die dem Bürger am nächsten stehenden Gemeinwesen. Mit ihnen hat er die häufigsten persönlichen Kontakte. Das stimmt jedenfalls für die kleinen und mittelgroßen Kantone. In der fast großstädtischen Agglomeration Zürich tritt das Gefühl der Verbundenheit mit dem Kanton sicher hinter das mit der Stadt zurück und vielleicht auch bereits

hinter jenes mit dem Bund. Im großen und ganzen stimmt jedoch auch heute noch, daß sich der Bürger, solange er sich nicht im Ausland befindet, zuerst als Angehöriger seines Kantons und erst dann als Schweizer fühlt. Soziologische Untersuchungen im Rahmen des nationalen Forschungsprogramms „Regionalismus“ haben gezeigt, daß das in zusätzlichem Maße für die Randgebiete und insbesondere für die lateinische Schweiz zutrifft. Damit erfüllt der Föderalismus, beziehungsweise der Kantonalismus, im Staat eine Funktion der Integration des einzelnen.

Indirekt wird so aber nicht nur das Individuum in den Staat integriert. Über die Eingliederung verschiedener Mentalitäten in ihre jeweiligen territorialen Bereiche findet auch die Eingliederung der einzelnen Gruppen in den Bund statt. Oder wie es Philipp Anton von Segesser bereits 1848 in einem Brief formulierte: „Für mich hat die Schweiz nur Interesse, weil der Kanton Luzern — dieser ist mein Vaterland — in ihr liegt. Existiert der Kanton Luzern nicht mehr als freies souveränes Glied der Eidgenossenschaft, so ist mir dieselbe so gleichgültig als die große und kleine Tartarei“.

## C.2. Die Organisationshoheit der Kantone

Die Eigenständigkeit der Kantone kommt nicht zuletzt in ihrer nach schweizerischer Verfassungsdoktrin sehr umfassenden organisatorischen Gestaltungsfreiheit zum Ausdruck. Hier liegt ein wesentlicher Unterschied zu den Verhältnissen in Österreich vor. Eingriffe des Bundes in diese sogenannte Organisationshoheit der Kantone kommen vor. Es läßt sich in den letzten Jahren sogar eine deutliche Tendenz der Bundesgesetzgebung in diese Richtung feststellen. Zuweilen geht es darum, den Kantonen für neue Bundesprogramme, welche sie zu verwalten haben, bestimmte Behörden (gerichtsähnliche Instanzen, Beratungsstellen usw.) vorzuschreiben. Noch problematischer ist der Versuch, für die Ausführungsgesetzgebung die Unberechenbarkeit der Abstimmungsdemokratie in den Kantonen durch Rechtssetzungsermächtigungen an kantonale Behörden zu disziplinieren. Das bleiben aber Ausnahmen.

Das allgemeine Bild, das sich dem Betrachter bietet, ist immer noch das einer großen Vielfalt unterschiedlicher Regelungen. Selten kann man sagen: „In den Kantonen ist es so und so.“ Häufig muß es heißen: „In den meisten Kantonen macht man das so, in den übrigen aber anders.“ Oder: „Das ist von Kanton zu Kanton verschieden“. Das vergleichende Verfassungsrecht der Kantone ist ein faszinierendes Gebiet. Leider wird es wissenschaftlich wenig bearbeitet. Das wird sich als Folge der Gründung des Dokumentationszentrums für kantonales Recht am Institut für Föderalismus der Univer-

sität Freiburg vielleicht ändern.

Es bleibt nicht beim ästhetischen Vergnügen an bunter Mannigfaltigkeit. Diese hat auch eine entwicklungsfördernde Funktion. Die Organisationshoheit erlaubt es den Kantonen, mit neuen Formen staatlicher Gestaltung zu experimentieren. Überzeugen die Experimente, können sie von andern Kantonen oder vom Bund übernommen werden. Das zeigt die Geschichte etwa der demokratischen Institutionen. Die Referendumsdemokratie entstand in den Kantonen und wurde erst später im Zentralstaat eingeführt (die Kantone sind heute noch „demokratischer“ organisiert als der Bund). Auch die Fabrikgesetzgebung hatte ihren Vorläufer im Kanton Glarus. Wenn einzelne Dozenten zuweilen behaupten, diese Innovationsfunktion des Föderalismus spiele in der Schweiz heute nicht mehr, stimmt das nicht. Moderne Beispiele sind etwa der Ombudsmann in Stadt und Kanton Zürich, Schul- und Universitätsexperimente in der französischen Schweiz usw. Es läßt sich lediglich sagen, daß der Einbezug der Kantone in die Willensbildung des Bundes dort eher innovationshemmend wirke. Aber das ist häufig mehr ein Problem der Abstimmungsdemokratie als ein solches des Föderalismus.

## C.3. Der Schwerpunkt des politischen Lebens

Die Finanzverfassung eines Bundesstaates, oder eines dezentralisierten Einheitsstaates, ist jeweils ein gutes Meßinstrument für die Kräfteverhältnisse der verschiedenen Staatsebenen. Die Autonomie etwa der spanischen Regionen sieht auf dem Papier beeindruckend aus. Erst wenn man deren Finanzmittel ansieht, erkennt man, daß die Realität hinter den Texten zurücksteht. Was die Schweiz angeht, verfügen Bund, Kantone und Gemeinden ganz grob gesagt je über etwa die gleichen Finanzmassen (Einnahmen / Ausgaben 1983: Bund 19427,9 / 20283,3 Mio., Kantone 26029,0 / 26762,0 Mio., Gemeinden 20015,5 / 20333,8 Mio.). Bei den Kantonen und Gemeinden liegt der Schwerpunkt der Einnahmen bei den direkten Steuern, beim Bund überwiegen die indirekten. Die Kantone haben grundsätzlich ein umfassendes Steuerfindungsrecht, der Bund dagegen ist beschränkt auf die ihm verfassungsmäßig zugewiesenen und in wesentlichen Teilen ziffernmäßig beschränkten Steuerquellen. Der schweizerische Föderalismus ist also auch finanziell sehr real.

An anderer Stelle habe ich einmal darauf hingewiesen, daß sich auch die Analyse der politischen Subsysteme im Bundesstaat gut dafür eigne, Aussagen über den föderalistischen Gehalt der formal bundesstaatlichen Strukturen und über die darin wirkenden zentralisierenden und dezentralisierenden Kräfte zu machen. In diesem Sinne erwecken etwa die schweizerischen Medien zwar den Eindruck,

daß die Politik in Bern „gemacht“ werde. In Wirklichkeit ist sie in ausgeprägtem Maße von unten nach oben strukturiert. Die Zentralsekretariate der Parteien in Bern sind sehr bescheiden ausgestattet, auch wenn man berücksichtigt, daß die schweizerischen Parteien zum Beispiel im Vergleich mit den österreichischen organisatorisch ein Mauerblümchensein fristen. Die nationalen Parteien sind in noch deutlicherem Maße als der Staat selbst föderalistisch organisiert. Die typische politische Karriere verläuft von der Gemeinde über den Kanton zum Bund. Rollenkumulationen sind an der Tagesordnung. Da in der Schweiz sehr viele landesweite Abstimmungen — und nicht nur Wahlen — stattfinden, ist es zudem möglich, die Differenz zwischen den verschiedenen Ebenen der Parteien auch aus der Abweichung der Stimmrollen zu erschließen. Diese Abweichung liegt für die in der Landesregierung vertretenen Parteien gemessen an der Summe der Parolen zwischen 13,4% (Sozialdemokraten) und 40% (Freisinn).

## D. Die Kantone im Bund

Wie dargestellt, beruht die Eigenständigkeit der schweizerischen Kantone auf soliden rechtlichen und vor allem politischen Fundamenten. Ihre Stellung als handelnde — dieses Beiwort ist zu unterstreichen — Akteure in der zentralstaatlichen Politik ist allerdings nicht so bedeutsam, wie man es aus der Autonomie heraus erwarten würde. Das liegt einmal daran, daß die Führungsrolle schweizerischer Exekutiven, und damit natürlich auch der kantonalen, verhältnismäßig schwach ist. Das abstimmungsdemokratische Instrumentarium ist dafür zu stark ausgebaut. Zudem nimmt das Fehlen der parlamentarischen Kabinettsverantwortung den Regierungen die Möglichkeit, das Abstimmungsverhalten „ihrer“ Fraktionen (das entspricht den österreichischen Clubs) kontrollieren zu können. Aber weder Bevölkerungen noch Parlamente können auf zentralstaatlicher Ebene die dialogische Politik betreiben. Das könnten nur kleine Gremien, also Regierungen.

Dazu kommt die große Zahl der Kantone: 26. Es ist sehr selten, daß sich so viele Gesprächspartner mit so unterschiedlichen Partikularinteressen auch nur einigermaßen auf eine gemeinsame Verhandlungsposition gegenüber dem Gesprächspartner Bund einigen können. Diese Gegebenheiten illustriert etwa der Vergleich mit Kanada: *„In Kanada haben wir 10 Provinzen und 3 Territorien, aber nur eine Regierung.“* Das ist ein sehr starkes Argument für die föderalistische Struktur des Bundes. Dort sind die Konferenzen der Bundes- und Gliedstaatenregierungen ein überaus gewichtiges Forum. Als die neue kanadische Verfassung von 1982 geschaffen wurde, war dafür eine lange Serie solcher Zusammenkünfte notwendig. Als der schweizerische Bundesrat an das



Problem einer Totalrevision der Bundesverfassung herang, bestimmte er 1973 von sich aus die sehr pluralistische Zusammensetzung der Expertenkommission und legte auch fest, wer die sogenannten Kantonsvertreter darin waren. (Ein noch näherliegendes Beispiel ist Jugoslawien. Dort ist eine durchgreifende Verfassungsreform wegen des Vetorechts jeder einzelnen Republik oder autonomen Provinz auf konstitutionellem Weg offenbar nicht einmal einleitbar.)

Ein wesentlicher Aspekt der Rolle der Kantone im Bund ist ihre Loyalität. Im allgemeinen kann der Bund davon ausgehen, daß die Kantone bei der ihnen zukommenden Ausführung der Bundesgesetzgebung alles daran setzen werden, das im Sinne des Bundesgesetzgebers zu tun. Die Ausnahmen (z. B. in einzelnen Kantonen auf dem Gebiete der Raumplanung oder der Energieversorgung) bestätigen eher die Regel. Auch die Bemühungen einzelner, besonders betroffener Kantone mit dem aktuellen Problem der Unterbringung des Asylbewerberstroms aus der Dritten Welt trotz Versagens der Bundesmaßnahmen auf diesem Gebiet fertig zu werden, bezeugen das. Umgekehrt nimmt auch der Bund auf die Bedürfnisse der Kantone große Rücksicht. Die sogenannte Bundestreue ist in der Schweiz gegenseitig und nicht nur eine Verpflichtung der Kantone.

Wer von Föderalismus spricht, müßte nicht nur den Beziehungen zwischen Zentral- und Gliedstaaten nachgehen, sondern auch dem Verhältnis der Gemeinden zu den beiden andern Gebietskörperschaften. Denn die Bundesstaatlichkeit als Staatsform kann sich zwar auf Zentral- und Gliedstaaten beschränken. Der Föderalismus dagegen ist ein grundsätzliches Prinzip politischer Organisation. Eine solche Erörterung kann hier nicht geschehen. Es sei lediglich darauf hingewiesen, daß die schweizerischen Gemeinden weniger Direktbezug zum Bund haben als die österreichischen, und daß ihre Organisationen (Gemeinde- und Städteverband) nicht den gleichen politischen Einfluß genießen wie die österreichischen.

## D.1. Die Aufgabenverteilung

Es ist fast unmöglich, die Aufgabenverteilung in irgendeinem modernen Bundesstaat mit klaren Strichen nachzuzeichnen. Das gelänge heute auch einem Waitz oder Triepel nicht mehr. Der Hauptgrund dafür liegt im Begriff der Aufgabe selbst, welcher eine Abgrenzbarkeit vortäuscht, die es gar nicht gibt. Die Aufgaben, Verantwortlichkeiten oder Kompetenzen berühren in Wirklichkeit fast immer ein Bündel von Funktionen, welche sich gegenseitig beeinflussen und die staatsrechtlich häufig unterschiedlich lokalisiert sind. Es lassen sich nur Schwerpunkte anführen (Tab. 1).

Die Kantone sind vor allem im Erzie-

Tab. 1

Die Zahlen mögen einen ersten Eindruck über die Verhältnisse in der Schweiz geben. Wenn wir die funktionale Gliederung der Staatsrechnungen 1983 beiziehen, ergibt sich folgendes Bild der Prozentanteile am jeweiligen Rechnungstotal (immer in der Reihenfolge Bund / Kantone / Gemeinden):

Verteidigung, Auswärtiges:	25,7%	1,8%	1,8%
Verwaltung, Rechtspflege, Polizei, Feuerwehr:	4,5%	13,2%	13,3%
Soziale Wohlfahrt:	21,3%	10,9%	9,2%
Gesundheit, Umweltschutz:	1,0%	19,1%	24,2%
Erziehungswesen, Kultur:	9,0%	29,5%	28,9%
Land- und Forstwirtschaft:	8,4%	4,4%	2,2%
Finanzausgaben:	12,5%	6,7%	8,1%
Verkehrs- und Energiewirtschaft:	15,6%	12,6%	9,8%
Übriges:	2,0%	1,8%	2,5%

hungswesen aller Stufen (mit Ausnahme der Berufsschulen) und im Polizeiwesen im Vergleich mit anderen Bundesstaaten sehr autonom. Abgesehen von einigen zentralen Diensten ist zum Beispiel die Einrichtung einer Bundespolizei, auch wenn sie aus Kontingenten der Kantone hätte bestehen sollen, noch vor wenigen Jahren von der Bevölkerung erneut abgelehnt worden. Im Erziehungswesen gelang dieser Sommer ein „Durchbruch“, indem durch eine Verfassungsänderung, also durch ein übereinstimmendes Votum von Volk und Kantonen, dem Bund die sehr beschränkte Befugnis eingeräumt wurde, den Schuljahresbeginn im Herbst schweizerisch zu vereinheitlichen. Im Vergleich mit Österreich ist die Kompetenzlage der schweizerischen Kantone trotz Fehlens einer Verfassungsgerichtsbarkeit (oder vielleicht sogar dadurch mitbestimmt) sehr viel komfortabler.

Dazu gehört auch der internationale Spielraum der Kantone. Soweit sie zur Gesetzgebung befugt sind, können sie auch internationale Verträge, durch Vermittlung des Bundesrates, abschließen. Solche Verträge sind nicht gerade an der Tagesordnung. Sie sind aber häufiger als im allgemeinen bekannt ist. Zur Zeit gibt es auf diesem Gebiet einen Konflikt einiger Kantone mit dem Bund, weil dieser sich weigert, meines Erachtens unzulässigerweise, die Kündigung von Grenzgängerbsteuerungsabkommen der Kantone nach Paris weiterzuleiten. Mit den untergeordneten Behörden eines ausländischen Staates dürfen die Kantone zu dem direkten Kontakt aufnehmen, was besonders in den Grenzregionen von Bedeutung ist.

Ähnlich verhält es sich mit dem Recht der Kantone, unter sich mit Ausnahme politischer Agenden Verträge abzuschließen. Das sind die sogenannten Konkordate. Früher dienten sie vor allem der Rechtsvereinheitlichung. Dieser Weg wird auch heute noch beschritten. Er ist jedoch wegen der ausgebauten Abstimmungsdemokratie in den Kantonen schwerfällig. In der Gegenwart geht es viel häufiger um im weiteren Sinne Grenzprobleme zwischen einzelnen Kantonen. Weil in der Gesetzessammlung des Bundes nur die landesweiten Vereinbarungen aufgeführt sind, herrscht die

irrtümliche Meinung, es gebe verhältnismäßig wenige Konkordate (an die zwanzig), und das Instrument habe an Bedeutung verloren. Mit Einbezug aller bi- und multilateralen Verträge sind es ihrer aber über 300. Das Konkordat ist nach wie vor eine wichtige Institution. Lediglich der Hauptanwendungsbereich hat sich verlagert.

Etwa parallel mit der Diskussion um die Totalrevision der Bundesverfassung und begleitet von ähnlichen Machbarkeitsillusionen wurde in den frühen Siebzigerjahren auch die Überprüfung der Aufgabenverteilung in die Hand genommen. Was mit der Etikette einer Generalbereinigung der Tätigkeitsbereiche begann, ist heute zu einer Serie von Reformpaketen (bisher zwei) im Miniformat geworden, bei denen der politische Aufwand in keinem rechten Verhältnis mehr steht zum Ergebnis. Es verbleiben Korrekturen, bei denen bis jetzt alle größeren Bereiche (Stipendien- und Wohnungsbauwesen) aus der Kantonalisierung herausgebrochen wurden oder voraussichtlich noch werden (gewisse Fürsorgewerke). Wenn der Schweizer auch föderalistisch fühlt, so mißtraut er doch der Bereitschaft der Kantone, Bundesprogramme, an die er sich gewöhnt hat, in der gleichen Größigkeit weiterzuführen wie der Zentralstaat. Er ist offenbar konservativ sowohl gegenüber Zentralisierungs- wie Entzentralisierungsversuchen.

Eine aktuelle Problemstellung ist die Tatsache, daß das Bundesrecht, welches die Kantone zu vollziehen haben, diesen einen immer größeren Anteil an letztlich fremdbestimmten Bereichen der Verwaltung auferlegt. Im Unterschied zu Österreich geht das Instrumentarium der Bundeskontrolle in der Schweiz weniger weit. Es gibt in der Schweiz nichts Analoges zu der von der österreichischen Verfassung und Lehre herausgearbeiteten Doppelfunktion etwa des Landeshauptmanns im landeseigenen Bereich und als Funktionär der mittelbaren Bundesverwaltung. Die beiden Gebiete sind nicht so säuberlich geschieden. Die Kantone beklagen sich aber recht deutlich über die wegen des Vollzugs von Bundesrecht ständig zunehmende Belastung. Von einer Vollzugskrise zu sprechen,



wie das einzelne tun, ist jedoch etwas übertrieben.

## D.2. Formen der Mitwirkung

Die meisten Föderalismusdefinitionen zeichnen sich dadurch aus, daß sie neben die Autonomie der Gliedstaaten im eigenen Bereich deren Mitwirkung bei der Bildung des gesamtstaatlichen Willens stellen. Dafür bestehen in der Schweiz verschiedene Institutionen.

Auf der Verfassungsebene ist für jede Gesamt- (die letzte fand 1874 statt) oder Teileränderung eine Volksabstimmung notwendig, bei der neben der landesweiten Zustimmung auch die Mehrheit der Ja-Stimmen in der Mehrheit der Kantone vorliegen muß. Teileränderungen sind in der Schweiz recht häufig (im Unterschied zu Australien, das den Revisionsmodus von der Schweiz übernommen hatte). Das Erfordernis der doppelten Mehrheit hat sich als keine allzu schwierige Hürde erwiesen. Seit 1874 ist es aber nur sechs-mal vorgekommen, daß eine Vorlage zwar — knapp — das Volksmehr aber nicht das der Stände (eine andere Bezeichnung für die Kantone) erreichte. Das Kantonsveto spielt wohl eher vorbeugend bei der parlamentarischen Beratung eines Reformvorhabens. Allerdings ist denkbar, daß mit zunehmender Verlagerung des Bevölkerungsschwerpunkts in die Zentren das Ständemehr in Zukunft eine größere Rolle spielen könnte als bisher. Von den genannten sechs Fällen stammen denn auch vier aus den Siebziger- und Achtzigerjahren dieses Jahrhunderts.

In den Ständerat, die zweite und gleichberechtigte Kammer des schweizerischen Parlaments, entsendet jeder Kanton zwei vom Volk gewählte Vertreter (die Halbkantone je einen). 1849 nannten sich die Ständeräte noch Gesandte der Kantone. Auch wenn sie von den Kantonen honoriert werden, sind sie das aber nicht. Den Kantonen fehlt jedes Weisungsrecht. Ob der Ständerat in besonderem Maße eine föderalistische Kammer sei, ist eine umstrittene Frage und kann wohl auch nicht zu jeder Zeit gleich beantwortet werden. In der französischen Schweiz wird diese

Funktion des Rates eher positiver dargestellt als in der deutschsprachigen, und er gilt offensichtlich als Garantie der Autonomie der Kantone.

Für den Nationalrat, die Volkskammer, bilden die Kantone die Wahlbezirke. Abgesehen von der Garantie mindestens eines Vertreters pro Kanton sind die 200 Mitglieder proportional auf die Kantone verteilt.

Von Verfassungen wegen haben die Kantone das Recht, das Gesetzgebungsverfahren des Bundes zu initiieren. Es ist nicht sehr bedeutungsvoll, weil höchstens ein gewisser politischer Effekt damit erzielt werden kann. Die Rechtssetzung kann auf dem ordentlichen Weg einfacher eingeleitet werden. Ähnliches gilt für die Kompetenz von acht Kantonen, eine Volksabstimmung über ein neues Gesetz zu erzwingen (noch nie ausgeübt) oder von fünf Kantonen, die Bundesversammlung einzuberufen (ebenfalls noch nie vorgekommen).

Nach einer Übung, welche über den Bereich der in der Bundesverfassung genannten Materien hinausgeht, sind die Kantone im Gesetzgebungs- und Verordnungsverfahren regelmäßig „anzuhören“ (das gleiche gilt auch, in beschränkterem Umfang, für politische, wirtschaftliche und andere Gruppen). Das heißt, daß ihnen Gelegenheit gegeben werden muß, sich schriftlich (in Ausnahmefällen auch konferenziell) zu den Entwürfen der Landesregierung oder ihrer Departemente zu äußern. Die Beurteilung dieser Einrichtung ist umstritten. Die Kantone beklagen sich oft darüber, daß ihre Eingaben nicht beachtet würden. Auf der anderen Seite kann man hören, die Qualität der kantonalen Vernehmlassungen fallen zuweilen im Vergleich mit denen der Verbände deutlich ab. Anders ist es, wo sich die Kantone zur Ausführung der in Aussicht genommenen Regelung äußern. Hier, wo sie es sind, die den Vollzug zu gewährleisten haben, hat ihr Wort Gewicht.

Im Bundesrat, der zugleich Regierung und kollektives Staatsoberhaupt ist, darf nicht mehr als ein Mitglied aus dem selben Kanton stammen. Es ist zudem eine feste Übung, daß immer mindestens zwei, manchmal drei der sieben Bundes-

räte französischer oder italienischer Zunge sind. Weniger stark verankert ist dagegen der politische Anspruch gewisser Kantone (Bern, hier gegenwärtig nicht, Waadt und Zürich), immer im Bundesrat vertreten zu sein.

Das Instrumentarium der kantonalen Mitwirkung ist nicht sehr beeindruckend. In der Übersicht läßt sich unter Verweis auf das weiter oben Angeführte sagen, daß die Mitwirkung der Kantone, beziehungsweise ihrer maßgebenden Gruppen, in der politischen Realität besser gesichert ist und zum Ausdruck kommt als in den für diese Mitwirkung bestimmten Institutionen. Eine politische Realität, die auf einem im Schweizer offenbar recht tief verwurzelten und nicht zuletzt historisch erklärbar föderalistischen Bewußtsein beruht.

### Auswahlbibliographie

- Allerman, Fritz-Rend: 26x die Schweiz, Piper, München 1984.  
Aubert, Jean-François: Traité de Droit Constitutionnel Suisse, Ides et Calendes, Neuchâtel 1987 volume 3 1982.  
So funktioniert die Schweiz, 4. Auflage, Cosmos, Muri 1984.  
Bruggler, Ernst A. / Frey, René L.: Regionalpolitik Schweiz, Paul Haupt, Bern 1985.  
Föderalismushearings: Protokolle von zehn öffentlichen Befragungen, Beniger, Zürich 1973.  
Frenkel Max: Swiss Federalism in the Twentieth Century, in: Luck, Modern Switzerland.  
Der Beitrag der Kantone zur Regierung der Schweiz, in: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft 1983.  
Föderalismus und Effizienz, in: Geschichte und Gegenwart, 4/1984, Graz 1984.  
Föderalismus und Bundesstaat, Band I Föderalismus, Peter Lang, Bern 1984.  
do. Band II Bundesstaat, Peter Lang, Bern 1986.  
Federal Theory, Australian National University Press, Canberra 1986.  
Frey, René L.: Zwischen Föderalismus und Zentralismus, Peter Lang, Bern 1977.  
Gasser, Adolf: Staatlicher Großraum und autonome Kleinräume, Social Strategies Publishers, Basel 1976.  
Handbuch Politisches System der Schweiz: Band I Grundlagen, Paul Haupt, Bern 1983.  
Band 2 Strukturen und Prozesse, Paul Haupt, Bern 1984.  
Hangartner, Yvo: Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, Peter Lang, Bern 1974.  
Lock, J. Murray (ed.): Modern Switzerland, Spots Inc., Palo Alto 1978.  
McRae, Kenneth D.: Conflict and Compromise in Multilingual Societies, Switzerland, Wilfrid Laurier University Press, Waterloo, Ont. 1983.  
Neidhart, Leonhard: Pluralität und pluralistische Demokratie, Bern 1970.  
Föderalismus in der Schweiz, Beniger, Zürich 1975.  
Nüssli, Kurt: Föderalismus in der Schweiz — Konzepte, Indikatoren, Daten, Zürich 1985.  
Philippe, Vincent: Republik Jura, Huber, Frauenfeld 1978.  
Pichard, Alain: Land der Schweizer, Huber, Frauenfeld 1978.  
Schuler, Martin u.a.: Struktur und Staat, Ex Libris, Zürich 1985.  
Steinberg, Jonathan: Why Switzerland? Cambridge University Press, Cambridge 1976.  
Steiner, Jürg (Hg.): Das politische System der Schweiz, Piper, München 1971.  
Tschini, Hans: Profil der Schweiz, 4. Auflage, Sauerländer 1974.  
Vouga, Jean-Pierre: Westschweizer — Deutschschweizer — Tessiner, Hecht, Zürich 1980.

# GLEICHGEWICHTSSTAAT UND AUTONOMIE

Ich möchte ergänzend zu den bis jetzt vorgetragenen Strukturelementen des schweizerischen politischen Systemes noch auf zwei Grundprinzipien dieses Staatswesens hinweisen, die mir für die Zukunft Österreichs besonders bedeutsam erscheinen:

## 1. Der Gleichgewichtsstaat (equilibrium-state)

Dieses von Peter Saladin (VVDStR 1977, H 35, S. 49) entwickelte Grundprinzip meint einen Staat, der nicht mehr auf ständige Expansion (Machterweiterung) ausgeht, wie der klassische „Souverän“ und zu diesem Zweck alle gesellschaftlichen Vorgänge verstaatlicht und zentralisiert. Die Grundstruktur des Gleichgewichtsstaates ist nicht das schrankenlose Wachstum (insbesondere der Staatstätigkeiten und Staatszwecke), sondern das **Gleichgewicht**, die Ausgewogenheit und der Kreislauf. Ein solcher Staat muß vor allem die Wirtschaft anders steuern als der gegenwärtige Staat: Sein oberstes Ziel der Wirtschaftspolitik muß die Verwirklichung des Nachhaltigkeitsgrundsatzes werden.

28 Für die **öffentliche Ordnung** bedeutet „Gleichgewichtsstaat“ den Abschied von ständigem Wachstum, staatlicher Versorgung und Reglementierung, die ja immer mit einer steigenden Zentralisierung, Bürokratisierung und Ökonomisierung ehemals freier individueller oder gesellschaftlicher Lebensbereiche verbunden ist. An die Stelle dieser Zentralisierungsvorgänge muß eine Wiederbelebung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Selbstorganisation treten. In der Staatsordnung bedeutet dies einen Ausbau aller föderalistischen Gliederungen und Autonomien und eine ernsthafte

Reform der Einrichtungen direkter Demokratie. In der internationalen Politik muß der Gleichgewichtsstaat eine Ordnung der regionalen Autonomien und Zusammenarbeit anstreben, wie sie Kleinstaaten und Grenzregionen seit langem mit großem Erfolg verwirklichen. Die Prinzipien der Hegemonie und Autarkie widersprechen dagegen dem Prinzip des Gleichgewichtsstaates.

## 2. Das Prinzip der Autonomie

Das Prinzip der Autonomie sehe ich nicht nur in einer äußeren politischen und rechtlichen Unabhängigkeit, sondern gleichzeitig in einer „**inneren Befreiung**“. Eine solche innere Veränderung der Menschen ist deswegen notwendig, weil äußere Zwänge und Zentralisierungen im Laufe der Zeit „internalisiert“ (verinnerlicht) werden, d. h. von den Menschen her nicht mehr als solche richtig wahrgenommen werden. Eine gesellschaftliche und politische Änderung muß daher auch beim Einzelnen und seinen Beziehungen zum Nächsten und der Natur ansetzen. Hier muß an die Stelle der Ausbeutung und Überwältigung, aber auch der Isolierung und Angst, die Zuwendung und Solidarität treten. Die Grundhaltung der Autonomie setzt daher gleichzeitig eine innere Verbindung mit universellen Ordnungen voraus, die nur einer ganzheitlichen (insbesondere auch religiös fundierten) Weltanschauung entspricht. Eine solche innere Haltung bedeutet nicht nur ein Abkoppeln von Abhängigkeiten aus Arbeitsteilung, Spezialisierung und Organisation, sondern gleichzeitig eine Zuwendung und Verantwortung für den Nächsten und das Nächste (Natur, Heimat usw.). Daher ist innere Befreiung im hier verstandenen Sinn ein gesellschaft-

licher und politischer Vorgang (und nicht private Selbstverwirklichung), der auf äußere Freiheiten (Menschenrechte) und eine bestimmte Staats- und Gesellschaftsstruktur (demokratischer Pluralismus) angewiesen ist, um seine befreiende Wirkung zu entfalten.

## 3. Die Verbindung von äußerer Strukturreform und innerer Wandlung

Auch von der inneren Befreiung her ist also eine öffentliche Ordnung gefordert, die **Selbständigkeit** des Einzelnen und kleinerer Gruppen gewährleistet: Dezentralisation, Föderalismus und Wirksamkeit der Grundrechte.

Autonomie bedeutet daher ein doppeltes, untrennbares Ganzes:

a) Staats- und Gesellschaftsstrukturen, die nach dem Grundsatz der Subsidiarität geordnet und vom „**kleinen Kreis**“ unmittelbarer Lebensbeziehungen neu aufgebaut werden.

b) Abkoppelung des Menschen von zentraler Steuerung, Versorgung und Normierung und Re-Aktivierung seiner verlorenen Selbstgestaltungsfähigkeit, Solidarität und Verantwortung.

Die öffentliche Ordnung wird so zu einem vielfältig vernetzten Gewebe von selbstorganisierenden, selbststeuernden und dissipativen (wandlungsfähigen) Systemen. Dies ist ein Ordnungsentwurf, der dem Leben und höheren Organismen entspricht und nicht künstlichen, maschinellen Abläufen, in die der Mensch unentrinnbar als Sache, Funktion und Zahl eingespannt ist.

# DIREKTE DEMOKRATIE UND KONKORDANZ IN DER SCHWEIZ

## 1. Drei Besonderheiten des schweizerischen Regierungssystems

Das politische System der Schweiz, verstanden als „Apparatur“, mit welcher jene Gesellschaft verbindliche Entscheidungen entwickelt, beeinflusst, herstellt oder verhindert, ist auf einen ersten Blick durch drei **Eigenheiten** geprägt. Zum ersten sind seine Institutionen und Verfahrensweisen nicht das geplante Produkt eines einmaligen Verfassungsentwurfes, sondern vielmehr das Ergebnis eines langandauernden und kontinuierlichen Prozesses der Ausdifferenzierung und der Anpassung an veränderte gesellschaftliche Verhältnisse. Seine Prozeduren beruhen deshalb auf langer Erfahrung mit einer entsprechend traditionellen Legitimation. So ist etwa die freisinnig-liberale Partei seit der Bundesstaatsgründung des Jahres 1848 ununterbrochen in der Zentralregierung in Bern und in den großen Kantonen an der Macht. Bei der christlich-demokratischen Volkspartei (CVP) werden es bald 100 Jahre Regierungsbeteiligung sein, und das als „Zauberformel“ bezeichnete Regierungsbündnis dieser beiden Parteien mit den Sozialdemokraten und SVP (ehemals Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei) hat vor kurzem ebenfalls das Jubiläum seines 25jährigen Bestehens gefeiert. Auch die Einrichtungen der direkten Demokratie, das Referendum und die Initiative, werden im Bund, in den Kantonen und in den Gemeinden seit 100 Jahren in intensiver Weise praktiziert. Ohne Blick auf die stabilisierenden Vorteile und die konfliktzeugenden Belastungen dieser **Historizität** können die politischen Prozeduren der Schweiz nicht richtig verstanden werden. Die vernichtende Ablehnung der UNO-Beitrittsvorlage im Frühjahr 1986 hat ja gezeigt, in welchem Maße traditionale Weltbilder auf plebiszitären Wege regeneriert werden können.

Zum zweiten hat man der Tatsache Rechnung zu tragen, daß das schweizerische Regierungssystem ein ausgesprochenes **Mischsystem** darstellt, in dem die unterschiedlichen Organisationsprinzipien des Föderalismus, der direkten und der repräsentativen Demokratie miteinander verknüpft sind. Die horizontale und vertikale Differenzierung des Föderalismus ist vergleichsweise stark ausgeprägt (3000 teilautonome Gemeinden, 26 teilsouveräne Kantonalstaaten) und außerdem kennt das Land ein zentripetales Vielparteiensystem. Zu den jüngsten

Kommunalwahlen der Stadt Zürich sind beispielsweise 16 Parteien zur Konkurrenz mit rund 250.000 Wahlberechtigten angetreten. Da das Proporzwahlrecht keine Eintrittsschwellen kennt, ist der Eintritt neuer Parteien in das Parteiensystem einfach. Da sich Kräfteverschiebungen auf zahlreiche Parteien verteilen, ist ihr Effekt entsprechend gering. In einem solchen **dezentralisierten Parteienpluralismus** hat naturgemäß keine Partei eine **Mehrheit**, sodaß das Mehrheitsbildungsproblem durch den Mechanismus der Verhandlung und der **Konkordanz** als dauerhafte große Koalition gelöst werden mußte. Diese Konkordanz ist deshalb stabil, weil auch die Kräfteverhältnisse im Parteiensystem, genau genommen müßte man sagen in den verschiedenen Parteiensystemen der Kantone, hochstabil ist.

Zur Erklärung dieser **Parteienstabilität** sollen der Kürze halber nur drei Gründe angeführt werden. Daß eine kontinuierlich entwickelte, kriegsverschonte und wirtschaftlich prosperierende Gesellschaft über ein relativ stabiles Parteiensystem verfügt, liegt auf der Hand. Des weiteren wird dieses durch den Proporz stabilisiert und auch die stark abgesunkene Wahlbeteiligung hat kaum Effekte auf die parteipolitischen Stärkeverhältnisse gehabt. Ganz entscheidend ist nun ein dritter Faktor: nämlich die direkte Demokratie. Direkte Demokratie bedeutet ja, daß die Sachfragen und daß aktuelle Streitfragen (Überfremdung, Atomkraftwerke, UNO-Beitritt, Schwangerschaftsregelung, Mitbestimmung, Nationalstraßenbau, Krankenversicherung, Steuern, Schulfragen usw.) auf **separatem**, d. h. vom Wahlgesehehen abgetrennten Wege politisiert, ausgekämpft und entschieden werden können. Das **entlastet** die Parteien und die Wahlen und hat die historischen Parteien vor einem Auseinanderbrechen bewahrt. Desgleichen schrumpfen die Wahlen zu einem unattraktiven Vorgang, bei dem es nicht um Wende oder Machtwechsel, sondern lediglich um eine Relegitimation überkommener und im Kern nicht bestrittener Regierungsanteile geht.

Aus dem Charakter als Mischsystem folgen zwei weitere Tatsachen: Zum einen sind politische Macht, Einfluß, Ansehen und Ablehnung, Erfolge und Mißerfolge auf **viele Akteure** und Instanzen verteilt, sodaß alles entsprechend kleiner wird, Erfolge ebenso wie Fehler, Mißerfolge und Versäumnisse. Zum anderen führt jene Mischverfassung zu einer außerordentlichen **funktionalen Verflechtung**

der einzelnen Institutionen dieses Regierungssystems. Das macht es nicht leicht, die Entscheidungsanteile etwa der Parteien oder der Institutionen der direkten Demokratie klar und eindeutig zu eruieren. So gilt etwa für Volksabstimmungen über Verfassungsänderungen, die überdies sehr häufig sind, für das Verfassungsreferendum also, daß dort **zwei Mehrheiten** notwendig sind: nämlich eine einfache Mehrheit der Stimmen (Volksmehr) und eine absolute Mehrheit der Kantone (Ständemehr). Für dieses sog. Ständemehr werden die Stimmzettel einfach kantonsweise ausgezählt, und es ist nicht so, daß dort etwa eine kantonale Instanz gesondert entscheidet. Gleichwohl sind Föderalismus und direkte Demokratie hier miteinander verknüpft. Bisher hat sich diese Bedingung des Ständemehrs wenig ausgewirkt, aber sie könnte konflikthaft werden, wenn die zahlreichen kleinen Kantone einmal die bevölkerungsreichen Agglomerationen majorisieren würden. Auch für den UNO-Beitritt wäre dieses Ständemehr notwendig gewesen, und es hätte etwelche Legitimitätsprobleme nach sich gezogen, wenn die Mehrheit des Volks Ja, die Mehrheit der Kantone aber Nein gesagt hätte. Dem Typus nach zählt die UNO-Abstimmung überdies zum sog. Staatsvertragsreferendum, was bedeutet, daß auch bestimmte Verträge der Schweiz mit dem Ausland volksabstimmungspflichtig sind.

Schließlich ist eine **dritte Eigenheit** zu benennen. Systemtheoretisch gesprochen könnte man sagen, daß das politische System der Schweiz in außerordentlicher Weise durch die Eigenschaften des **größeren Ganzen** der Gesellschaft geprägt, ja determiniert wird. Um es pointiert zu formulieren: In der Schweiz ist die Gesellschaft nicht eine Funktion der Politik, sondern umgekehrt die Politik, der Staat, die Verwaltung sind eher „Dienerinnen“ der Gesellschaft. Das hat zahlreiche Gründe und ist für die Analyse schweizerischer politischer Prozeduren im Auge zu behalten. Eine große Rolle spielt dabei das Merkmal der **kleinen Größe** der schweizerischen Gesellschaft, das die Schweiz mit Österreich ja gemeinsam hat. In der Schweiz führt die **extreme Pluralisierung** der Gebietskörperschaften (26 Kantone) dann aber zu einer entsprechend starken Verkleinerung der politischen Kontexte (Gemeinden und Kantone) und damit auch von allem, was sie beinhalten, nämlich die Bürokratien, die Parteien, die ja ihre Zentren in den Kantonen und nicht im Bund haben, und damit natürlich auch ihrer Mittel. Je kleiner



politische Einheiten (Verwaltungen, Parteien) sind, desto geringer sind ihre Ressourcen und entsprechend stärker können sie in die **Abhängigkeit** vorpolitischer, d. h. gesellschaftlicher Kräfte geraten, was in der Schweiz der Fall ist. Demgegenüber verfügt Österreich wohl über ein stärker zentralisiertes und deshalb größeres Parteien- und Bürokratiesystem. Die Tatsache jener Kleinheit bestimmt auch die Grade der **funktionalen Autonomie** sowie jene der Institutionalisierung und Verrechtlichung. Beide sind in der Schweiz in bezug auf manche Aspekte des Politischen **geringer**.

Eine weitere Folge dieser Prägung durch die Kleinstaatlichkeit kommt auch im Verhältnis der Schweiz zu ihrer **internationalen Umwelt** zum Ausdruck. Auch hier befürchtet der Kleinstaat, seine Autonomie zu verlieren und in Abhängigkeit zu geraten. Im wesentlichen sind es zwei Strategien, mit denen der Kleinstaat Schweiz versucht, seine Autonomie gegenüber der internationalen Umwelt zu wahren, zu einer jenseit der Neutralität und zum anderen die Erhaltung und Stärkung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Bekanntlich hat es der politische Kleinstaat Schweiz zu einer bedeutsamen Wirtschaft und zu einem wichtigen Dienstleistungsplatz gebracht. Größe und Erfolg der schweizerischen Wirtschaft haben ihre Freiheitsgrade gegenüber der Politik natürlich vergrößert, ja die Politik selbst in die Abhängigkeit der Wirtschaft gebracht. **Vorrang** hat allemal die weltwirtschaftliche Konkurrenzfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft, was die **Staatsintervention** in die Exportwirtschaft minimisiert. Obwohl Teile der Binnenwirtschaft einer starken staatlichen Regulierung (Landwirtschaft) und auch einer erheblichen Kartellisierung unterliegen, gibt es in der Schweiz praktisch keine verstaatlichten Betriebe, was natürlich ganz erhebliche Konsequenzen für den politischen Prozeß hat. Um es in einem Satz zu formulieren: Weil es keinen verstaatlichten Betrieb gibt, hat der Staat weniger Einfluß auf die Wirtschaft, und deshalb spielen Parteizugehörigkeit und Wahlverhalten des einzelnen für dessen beruflich-wirtschaftliches Wohlergehen auch eine geringere Rolle.

Auf eine weitere, die Politik stark prägende Eigenschaft der Rahmenbedingungen soll zum Abschluß dieser allgemeinen Bemerkungen noch hingewiesen werden, nämlich auf die **pluralistischen Elemente** der schweizerischen Gesellschaft. Mit Bedacht ist von pluralistischen Elementen gesprochen worden, weil es in einem Kleinstaat ja immer auch pluralismushemmende Momente gibt, die in der Schweiz aus der toleranzempfindlichen Homogenität der politischen Wertvorstellungen und aus den oligarchisierenden Rollenverflechtungen entstehen, die das sog. Miliz- oder Nebenamtsprinzip zuläßt. Pluralistisch hingegen sind die große Anzahl der aus historischen Gründen **selbstbewußten**

**Kantonstaaten** sowie die Sprachenvielfalt. Da die Kantone das Bundesrecht vollziehen, ist ihr Gewicht als Folge der Zunahme der Staatstätigkeit in den letzten Jahrzehnten eher stärker und nicht schwächer geworden, wie es eine ideologisierte Föderalismusdebatte immer wieder behauptet. Hinzu kommt, daß die Kantone mit ihrem Recht, Einkommen und Vermögen direkt besteuern zu können, über die **besseren Steuerquellen** verfügen, und auch, daß ein großer Teil der **Presse** sowie die politischen **Parteien** nach wie vor stark um die kantonalen Zentren herumorganisiert sind.

Natürlich schlagen sich dieser regionale Pluralismus und die ausgeprägten Größenmäßigen Ungleichheiten sowie die sprach-kulturellen Unterschiede stark in den Ergebnissen der **Volksabstimmungen** nieder. Die Vetomöglichkeit, die das Referendum gegen Parlamentsentscheide gibt, war immer schon eine Sicherung und ein **Instrument** der landesregionalen Größen wie der französischen Schweiz oder der alpinen und mehrheitlich katholischen Innerschweiz. Aber eben: All die genannten Vielfältigkeiten, Dezentralisierungen schaffen der Eidgenossenschaft das **Problem der Reintegration** und der Einheit, das in der Schweiz in starkem Maße durch die **Konkordanz**, d. h. durch die gemeinsame Ausübung der Regierungsgewalt unter Beteiligung aller großen Parteien, bearbeitet wird. Hinzu kommt, daß die verfassungsrechtlich starke Stellung der schweizerischen Exekutiven in den Gemeinden, den Kantonen und auch im **Bund** diese Konkordanz begünstigt. Schweizer **Exekutiven** sind nämlich erstens alle zahlenmäßig klein (5–9 Mitglieder), zweitens ist ihre Mitgliederzahl starr und in den Verfassungen festgeschrieben, drittens gelten dort die Prinzipien des kollektiven Entscheidens und der Leitung durch einen reihumgehenden Primus inter pares, und viertens sind schweizerische Regierungen nicht einem Vertrauensmechanismus unterworfen, wie ihn das parlamentarische System kennt. Exekutivämter sind in der Schweiz in aller Regel Lebensstellungen, wenn einer sie einmal erreicht hat. Abwahlmöglichkeiten gibt es praktisch keine, und Nichtwiederwahlen stellen die große Ausnahme dar. In den Kantonen und Gemeinden werden auch die Exekutivmitglieder vom Volke direkt gewählt. Dabei gilt zwar der Majorz, der aber durch einen freiwilligen Proporz als Voraussetzung für die „Zauberformel“ (konsensuale Verteilung der Regierungssitze) entschärft wird. Im **Bund** werden die Mitglieder der Bundesregierung der Reihe nach und im Einzelwahlverfahren durch die Bundesversammlung (Nationalrat = Volkskammer, Ständerat = zwei Vertreter pro Kanton) auf vier Jahre fest gewählt. Das führt zu vergleichsweise langen Amtsdauern, stärkt die Stellung der Regierungen, und reduziert das Ausmaß der temporalen Gewaltenteilung. Umgekehrt bedeutet die Allparteien-

regierung aber eine starke Form der Gewaltenteilung zwischen den Parteien, die dann in Form einer starken Intraorgankontrolle zum Tragen kommt. Ohne die überaus starke verfassungsrechtliche und politische Stellung der schweizerischen Exekutiven ist die sog. **Konkordanzdemokratie** in ihrer Wirkungsweise nicht zu verstehen.

Damit sollte die hohe Eigenkomplexität des schweizerischen Regierungssystems in Ansätzen deutlich geworden sein, ein Rahmen, den man sich auch zur Analyse des Funktionierens der direktdemokratischen Elemente vor Augen halten muß.

## 2. Die organisatorische Ausgestaltung der schweizerischen Volksrechte

Unter Volksrechten versteht man in der Schweiz jene Institutionen, über die alle Wahlberechtigten auch an **Sachentscheidungen** (Verfassungs-, Gesetzesänderungen, Finanzbeschlüssen und Verwaltungsentscheidungen) verbindlich teilnehmen können. Im folgenden soll die Ausgestaltung dieser direktdemokratischen Einrichtungen kurz skizziert werden, bevor im anschließenden Kapitel dann auf ihre Wirkungsweise eingegangen werden kann.

Einem obligatorischen Entscheid durch das Volk unterliegen **alle** Änderungen der Verfassungen (Bund und Kantone), und insofern spricht man vom **Verfassungsreferendum**. Der Vorgang spielt sich so ab, daß jeder diesbezüglichen Beschlußfassung des Parlamentes eine **nachträgliche** und obligatorische Sanktion durch das Volk bzw. eine Volksabstimmung folgen muß. Daß im **Bund** dabei die Bedingung des doppelten Mehrs durch Volk und Kantone gilt, ist bereits erwähnt worden. Nach dem Prinzip des *quot capita tot sensus* gilt, daß es meist **schwieriger** ist, plebiszitäre als parlamentarische Mehrheiten zu erreichen. Direkte Demokratie bedeutet generell, daß die Schwelle für Mehrheit, Zustimmung und Konsens in den wichtigen und strittigen Fragen wegen der großen Anzahl der Teilnehmer wesentlich **höher** ist als in einem parlamentarischen Verfahren.

Das hat eine Reihe von Konsequenzen: Erstens ist eine breitere Wert- und Interessenberücksichtigung (Kompromisse) notwendig, damit plebiszitäre Annahmehancen gesichert werden können. Zweitens geht die Gesetzgebung generell langsamer vonstatten, was konservative Strukturen erhalten und die Staatsintervention gebremst hat. Drittens: Will das Parlament gesetzliche Veränderungen und Neuerungen durchsetzen, dann hat es allemal oppositionelle Widerstände, die sich im Referendum ja frei und ex post äußern können, ex ante auszuaräumen. Hiefür ist in der Schweiz das sogenannte **Anhörungsverfahren** entwickelt worden, in dem sich alle betroffenen In-



teressen äußern können, das dem parlamentarischen Verfahren vorgeschaltet ist, und das u. a. die Funktion hat, die Chancen für die nachträgliche Volksabstimmung sicherzustellen.

Das Verfassungsreferendum ist in der Schweiz von **großer Wichtigkeit**. Zum einen, weil die Schweiz über eine alte, historische, aus dem Jahre 1874 stammende Bundesverfassung verfügt, die **laufend** den veränderten Verhältnissen angepaßt werden muß und deshalb bereits über 100mal verändert worden ist. Prinzipiell kann man sagen, daß dieses Verfassungsreferendum die **Bühne** ist, auf der in der Schweiz die Auseinandersetzungen zwischen den Kantonen und dem Bund sowie jene zwischen den Etatismen und den starken Antietatismen ausgetragen werden, und dies zwar in ununterbrochener Folge seit 100 Jahren. Auf ganze gesehen hat diese hohe Schwelle des Verfassungsreferendums die Kantone vor dem Bund und die Gesellschaft gegen Staatseingriffe geschützt. Die Strategie der Föderalisten und „Antietatismen“ läuft darauf hinaus, die Verfassung so **eng** als möglich zu formulieren, sodaß es immer wieder einer Volksabstimmung bedarf, bevor Änderungen am status quo vorgenommen werden können.

So hat es beispielsweise für die Vereinheitlichung des Schuljahresbeginns oder für die Einführung der Autobahnvignetten einer Verfassungsrevision mit nachfolgender obligatorischer Volksabstimmung bedurft. Im Prinzip unterliegen alle Steuerfragen in Bund und Kantonen dem Referendum. Revisionen der Bundesfinanzordnung sind in bezug auf die Steuersätze **befristet**, sodaß periodisch darüber abgestimmt werden muß. 1976 scheiterte z. B. eine Umstellung der alten Warenumsatzsteuer in eine Mehrwertsteuer. In jüngster Zeit sind Vorlagen über die Mitbestimmung, über einen Bildungsartikel, über einen Energieartikel uam. am Verfassungsreferendum gescheitert. Die Schaffung eines Medienartikels kam nach dreißigjährigen Auseinandersetzungen erst im **dritten** Anlauf zustande.

Dem Verfassungsreferendum formal am nächsten steht das **Staatsvertragsreferendum**, wodurch wichtige Verträge der Schweiz mit dem Ausland (Entwicklungshilfe, UNO-Beitritt, IDA-Kredit) teils der obligatorischen, teils der fakultativen Volksabstimmung unterliegen, d. h. letztlich erst durch die Volksmehrheit in Kraft gesetzt werden können. Fakultatives Referendum heißt, daß eine Volksabstimmung erst dann stattfindet, wenn dies durch eine mit 50.000 Unterschriften gestützte Forderung verlangt wird. Im Bund besteht dieses fakultative Referendum über Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse; d. h., daß alle Gesetze endgültig vom Volk verabschiedet werden können, wenn ein entsprechendes Referendumsbegehren zustandekommt.

Zunächst aber einige Bemerkungen zur

**Volksinitiative.** Während das Volk durch das Referendum erst am Ende eines parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens als letzte Instanz zum Zuge kommt, stellt die Volksinitiative das **Gegenstück** zum Referendum dar. Im Bund besteht nur die Volksinitiative auf Änderung der **Verfassung**, nicht auf Änderung einfacher Bundesgesetze. Mit einem Unterschriftenbegehren von 100.000 Unterzeichneten kann ein solches Komitee verlangen, daß ein bestimmter Zusatz in die schweizerische Bundesverfassung eingefügt wird. Das Verfahren läuft dann so, daß durch ein Volksbegehren eine Verfassungsänderung in Gang gesetzt wird. Zunächst nimmt der Bundesrat (Bundesregierung) Stellung und empfiehlt dem Parlament entweder die Annahme oder die Ablehnung des Volksbegehrens oder er erwirft einen **Gegenentwurf**, in dem zumindest Teile der Forderungen der Initianten anerkannt worden sind. Daraufhin werden die Anträge des Bundesrates von den beiden Kammern behandelt. Wenn die Initianten mit dem Gegenvorschlag des Bundesrates einverstanden sind, können sie ihre eigene Initiative **zurückziehen**. Ist das nicht der Fall, dann kommen Initiative und Gegenvorschlag zusammen zur Volksabstimmung. Dabei kann der Bürger zwar zweimal Nein, nicht aber zweimal Ja sagen, was ab und zu zu einem sogenannten Scherbenhaufen, d. h. zur Ablehnung beider Vorlagen führt. Gegenwärtig sind Bestrebungen im Gange, ein doppeltes Ja zuzulassen. Daß die Behörden zu einem Volksbegehren **bedingungslos Ja** sagen, kommt nicht vor. Das liegt auch nicht in der Logik der Volksinitiative, die möglichst populäre und radikal formulierte Inhalte politisieren muß, damit sie die notwendige öffentliche Aufmerksamkeit erhält. Wenn das Volksbegehren einen halbwegs akzeptablen und realisierbaren Punkt enthält, hinter dem die Behörden eine einigermaßen gewichtige Unterstützung im Volk vermuten müssen, dann kommen sie den Initianten mit einem **Gegenvorschlag** entgegen, womit auch sichergestellt bzw. wahrscheinlich gemacht wird, daß die Initiative selbst im Volksentscheid nicht durchkommt. Daneben gibt es auch den sogenannten **indirekten** Gegenvorschlag, was heißt, daß der Bundesrat den Initianten verspricht, ihrem Begehren bei einer laufenden oder vorgesehenen Gesetzesrevision Rechnung zu tragen.

Was die **Wirkungen** dieses direktdemokratischen Instrumentes anbetrifft, ist es so, daß praktisch keine Volksbegehren eine Annahme finden, weil sie faktisch keine Volksbegehren, sondern in Wirklichkeit **Gruppenbegehren** sind, die aus dem Volke kommen. Gleichwohl ist dieses Instrument nicht wirkungslos, sondern führt oftmals zu Thematisierung politischer Probleme und auch zu Konzessionen der Behörden. Außerdem gibt es den „außerparlamentarischen“ Gruppierungen und sozialen Bewegungen ein

Mittel in die Hand, mit dem sie sich an der politischen Willensbildung beteiligen können, was deren politische Desintegration und Radikalisierung verhindert oder in Grenzen hält. Umgekehrt entsteht aus dem gegenwärtig intensiven Gebrauch dieses Initiatives ein erhebliche **Belastung** für das ohnehin überforderte Milizparlament und auch für den Abstimmungskalender. Gegenwärtig sind rund 20 eidgenössische Volksbegehren für eine Veränderung der Bundesverfassung rechtsgültig eingereicht, und knapp weitere 20 derartige Vorstöße sind angekündigt worden oder sie befinden sich im Stadium der Unterschriftensammlung. Um dem Leser klar zu machen, um was es dabei geht und wie dieses Instrument funktioniert, seien ein paar der gegenwärtig gültig eingereichten Volksinitiativen benannt: Da gibt es eine eidgenössische Kulturinitiative, Initiativen zur Verbesserung des Mieterschutzes, des Kündigungsschutzes, des Tierschutzes, zum Schutz der Moore, für die Herabsetzung des Rentenalters, gegen den Bau bestimmter Autobahnteile, zur Schaffung von Lehrwerkstätten oder für die Einführung des Referendums über Rüstungskredite usw.

Entscheidend ist im Bund und in allen Kantonen das **Gesetzesreferendum**, was heißt, daß alle Parlamentsbeschlüsse über die Veränderung bestehender oder die Schaffung neuer Gesetze dem Volk zur obligatorischen oder fakultativen Abstimmung unterbreitet werden müssen, bevor solche Gesetze in Kraft treten können. Im Bund gilt das **fakultative** Referendum, was bedeutet, daß nach einer parlamentarischen Gesetzesverabschiedung innerhalb einer Frist von 90 Tagen 50.000 Unterschriften eingereicht werden müssen, damit in einer Volksabstimmung dann endgültig über das Gesetz entschieden werden kann. Die **Wirkungen** dieses Mechanismus sind schnell klar zu machen: Wenn das Volk als letzte Instanz fungieren kann, muß das Parlament die Gesetze so machen, daß die **Hauptwiderstände durch Kompromisse** oder durch Minimalreformen ausgeräumt oder doch so gering gehalten werden, daß die Wahrscheinlichkeit eines Referendumsbegehrens und einer nachträglichen Ablehnung des Gesetzes klein ist. Als Folge dieser **hohen Mehrheitschwelle** muß im vorparlamentarischen und parlamentarischen Verfahren so lange verhandelt werden, bis die relevanten referendumsmäßigen Drohpotentiale ausgeräumt sind. Das in der Schweiz stark verbreitete vorparlamentarische **Anhörungsverfahren** der betroffenen Interessengruppen und auch der Kantone hat ganz wesentlich die Funktion, mögliche Referendumsopposition ex ante auszuräumen. Es ist klar, daß emotionalisierbare Themen wie Steuern, Ausländerpolitik, landwirtschaftspolitische Themen bzw. Preise, Geburtenregelung usw. besonders referendumsanfällig sind. Ganz allgemein kann man davon ausgehen, daß

die Bundesregierung einen Gesetzesentwurf fallen läßt, wenn sich schon im Anhörungsverfahren große Widerstände zeigen, oder daß man solange verhandelt, bis ein einigermaßen referendumsstauglicher **Kompromiß** gefunden worden ist. Das heißt, das Gesetzesreferendum und wirkliche Volksabstimmungen über die Bundesgesetze sind eher die Ausnahme statt die Regel. Stärker wirkt das Referendum auf **indirekte Weise**, indem Verbände oder Parteien die Ergreifung eines Referendums **androhen**, um auf diesem Wege Konzessionen zu erreichen. Im Rahmen der schweizerischen Allpartei-**en**regierung und des gerade auch wegen des direkt-demokratischen Elementes **starken Einflusses** der Interessenverbände gelingt es diesen beiden, ihre Postulate meist durch indirekte Referendumsdrohungen durchzusetzen, ohne laufend den aufwendigen, mühsamen und auch teuren Weg der Volksabstimmung einschlagen zu müssen. Man sieht, daß die stärker organisierten und konfliktfähigeren Interessen auch in einer direkten Demokratie zu größerem politischen Einfluß kommen.

Während Verfassungs- und Gesetzesreferendum die Hauptinstrumente auf der zentralstaatlichen Ebene sind, so wird in den Kantonen und Gemeinden jene Einrichtung wichtig, die man in der Schweiz als **Finanzreferendum** bezeichnet. Sie bedeutet, daß Kreditbeschlüsse vor allem über Bauten je nach ihrem Umfang obligatorisch oder fakultativ dem Volk zur **Genehmigung** vorgelegt werden müssen. Solange es sich bei solchen Krediten über Vorlagen des Baues oder Ausbaues der allgemeinen Infrastruktur (Wasserversorgung, Kraftwerke, Entsorgungsanlagen etc.) handelt, gehen sie meist problemlos durch.

Bei Straßen-, Kultur-, Schul- oder Sportbauten sehen die Dinge oft schon anders aus, und die Behörden sehen sich oft dem Vorwurf ausgesetzt, eine „überrissene“ Vorlage präsentiert zu haben, was dann nicht selten dazu führt, daß sie mit ihrem Begehren beim Volk zweimal „antreten“ müssen. Obwohl die Behörden zahlreiche Möglichkeiten haben, die Klippen dieses Finanzreferendums zu umschiffen, zwingt es sie doch zur **Sparsamkeit** und auch dazu, mögliche Einwände gegen öffentliche Bauten sorgfältig zu prüfen.

Natürlich existieren Initiative und Gesetzesreferendum auch in den Kantonen und den großen Städten mit repräsentativen Systemen. Im Kanton Zürich z. B. ist das Gesetzesreferendum obligatorisch, sodaß auch kleine und wenig bedeutsame Gesetzesrevisionen der Volksabstimmung bedürfen, was dann eben nur zu einer geringen Stimmbeteiligung führt. Da die **wichtigen Gesetzgebungskompetenzen** aber beim **Bund** sind, hat das Gesetzesreferendum dort seinen Schwerpunkt. Den Kantonen steht die Gesetzgebung vor allem auf den Gebieten von Schule, Erzie-

hung, Gesundheit, Bau, Polizei, Verkehr sowie Einkommens- und Vermögenssteuern zu, woraus man kurz und knapp ableiten kann, daß gegen die Mediziner, Wirte, Lehrer in den Kantonen kaum legiferiert werden kann.

## Zur Wirkung der direkt-demokratischen Einrichtungen

Will man sich einen kurzen Überblick über die Wirkungen der direkt-demokratischen Einrichtungen machen, dann empfiehlt es sich, zwischen zwei Wirkungsarten zu unterscheiden: nämlich zwischen **materiellen** Effekten, also Auswirkungen auf die inhaltliche Ausgestaltung der Politik, und zwischen **formalen**, somit Auswirkungen auf die Art und Weise der Entscheidungsherstellung. Beides hängt vielfach miteinander zusammen, muß aber getrennt skizziert werden.

Die **Verfahrenseffekte** sind andeutungsweise in den bisherigen Ausführungen schon sichtbar geworden. Letztlich bedeutet direkte Demokratie, daß jeder einzelne bzw. jede gesellschaftliche Gruppe, die die Mittel, den Willen und die Argumente hat, auf die Sachpolitik Einfluß nehmen kann. Dann ist sogleich klar, daß dieser plebiszitäre Einfluß auf **Kosten** der Funktionen und der Rolle der repräsentativen Instanzen, der Parteien, der Parlamente und der Regierungen geht. Direkte Demokratie als **zusätzliche Form** der Gewaltenteilung zwischen Volk und Behörden erfordert natürlich wiederum Mittel der Reintegration, der Handlungs- und Mehrheitsfähigkeit in den Behörden, die durch die **Konkordanz** sichergestellt werden. So gesehen ist die Konkordanz eine Folge der Zersplitterung, der Unorganisiertheit und auch der Unberechenbarkeit sowie auch der inhaltlichen Einseitigkeit und Emotionalisierbarkeit plebiszitärer Mechanismen. Es liegt auf der Hand, daß solche Einrichtungen in Notzeiten schlecht und in unausgeglichene Gesellschaften nicht gut funktionieren können.

Direkte Demokratie heißt ja auch, daß eine sehr **große Anzahl** von Miteinscheidungsberechtigten mit ihren Motiven, Affekten, Interessen, Wünschen, Widerständen, Vorurteilen, Erfahrungen usw. an der politischen Willensbildung teilnehmen kann, was einen entsprechenden **Verfahrensaufwand** nach sich zieht. Der **Bedarf** nach Aggregation und Konsensbildung ist angesichts der diffusen Widerspruchs-, Oppositions- und Forderungsmöglichkeiten, die den direkt-demokratischen Einrichtungen inhärent sind, entsprechend groß. Und so muß die Konkordanz ein gutes Stück weit als **institutionelle Antwort** auf den Anarchismus der direkten Demokratie verstanden werden. Die Institutionen der direkten Demokratie selbst sind **funktional diffus**, d. h. sie dienen als Mittel für viele Zwecke: so für die Artikulation von

Interessen, für Widerspruch und Opposition, für die Mehrheitsbildung, für die Konfliktregelung und auch für die Legitimation von Problemlösungsalternativen. Aus politikwissenschaftlicher Sicht muß klar sein, daß es sich bei den Volksrechten, der Initiative und dem Referendum faktisch um **Instrumente** von gesellschaftlichen Gruppen handelt, um auf die politische Willensbildung Einfluß zu nehmen. Je einflussreicher, finanzkräftiger solche Gruppen sind, je mehr sie über Geld und publizistische Mittel verfügen, desto **vorteilhafter** sind für sie die direkt-demokratischen Einrichtungen. Nationale Abstimmungskampagnen lassen sich heute nur noch unter großem Einsatz publizistischer und finanzieller Mittel führen und gewinnen. Der ausländische Betrachter hat sich deshalb vor einer **Idealisierung** und Ideologisierung dieser Form der Demokratie zu hüten. Es ist in der Schweiz zu einem guten Teil so, daß politische Anliegen, die sich plebiszitär nicht erfolgreich verfechten lassen, vor allem auch die Anliegen der sozial Schwächeren, durch die **repräsentativen Instanzen** und vor allem den stark überparteilich agierenden **Konkordanzbun-**

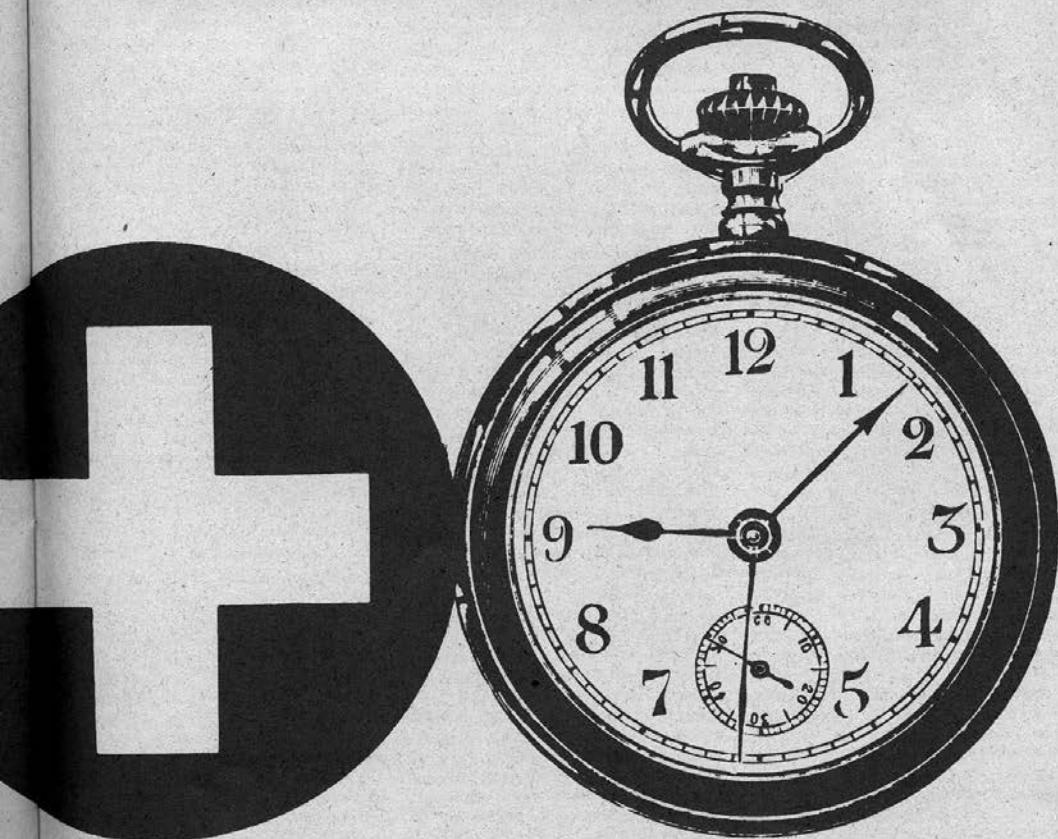
desrat vertreten und durchgesetzt werden. Regierung und Verwaltung sind in der Schweiz in stärkerem Maße **neutrale** Instanzen, als das in den Staaten mit einem Parteienwettbewerb oft den Anschein macht.

Wie sehr die Einrichtungen der direkten Demokratie nun Druckmittel der organisierten Interessen darstellen, so darf aber die Logik plebiszitärer **Mehrheitsbildung** nicht übersehen werden. Wenn eine so große Anzahl von Entscheidungsberechtigten an Entscheidungen teilnehmen kann, sind viele Entscheidungen entsprechend schwer, vor allem wenn es gravierende Probleme zu lösen gibt oder wenn die Interessengegensätze stark sind. Das heißt, daß es immer einer **breiteren Zustimmung** und damit auch einer **breiteren Interessenberücksichtigung** bedarf, um überhaupt plebiszitäre Mehrheiten und Problemlösungen zustandebringen zu können, womit ein ausgeglichenes und integrierendes Element gegeben ist.

Aus dieser Verfahrenslogik der direkten Demokratie lassen sich abschließend auch einige kurze Schlüsse auf ihre **einheitlichen Wirkungen** ziehen. Bisher

hat die direkte Demokratie die Lösung der meisten notwendigen Probleme auch möglich gemacht, aber oft ist es dabei nur **schrittweise und langsam** her- und zugegangen. Ganz unbestritten hat das Referendum das Ausmaß der Staats- und der Bundesintervention gebremst und verlangsamt und damit den Liberalismus geschützt. Wegen der hohen Mehrheitsschwellen und wegen der Tatsache, daß politisch stärkere Gruppen auch mit den Volksrechten wirksamer umgehen können, haben die Einrichtungen der direkten Demokratie, so wie die Verhältnisse in der stark bürgerlichen Gesellschaft der Schweiz liegen, eher **konservativ und staatsbremsend** gewirkt. Aber sie wirken natürlich **entsprechend** den gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen, die in Volksentscheiden ja unmittelbar und nicht mediatisiert zur politischen Geltung kommen können. In den Zeiten vor der Konkordanzdemokratie fungierte das Referendum stark als **Vetomittel** der Föderalisten, der Katholiken, der Welschen, der Arbeiterschaft, aber auch der radikalen Antitiatisten. Heute ist es so, daß die vier im Bund regierenden Parteien sich auf rund 80% der Wähler stützen und daß

die Mittel der Volksinitiative und des Referendums in der Mehrheit der Fälle von den **Interessenverbänden** und von **politischen Protestgruppierungen** zum Einsatz gebracht werden. In jüngster Zeit ist es auch in der Schweiz zu Anzeichen einer politischen **Polarisierung** gekommen, die sich natürlich im Gebrauch der Einrichtungen der direkten Demokratie niederschlagen. So haben die Überfremdungsgegner bereits ein halbes Dutzend eidgenössischer Verfassungsinitiativen lanciert, um den Anteil der ausländischen Bevölkerung zu verringern. Eine rechtsbürgerliche, neoantitiatistische Gruppierung operiert auf dem ordnungspolitischen Feld und bekämpfte etwa eine Modernisierung des Ehegüterrechtes und den UNO-Beitritt, während die Umweltschützer und Atomkraftgegner auf den ihnen wichtigen Politikfeldern aktiv sind. Direkte Demokratie **löst materiell keine Probleme**, nur verändert sie die Verfahren, und das hat in der Schweiz dazu geführt, daß sich **alle** Gruppierungen, in aufwendiger und oft konfusier Art zwar, aber eben doch an der politischen Entscheidungsherstellung beteiligen können, was dem politischen Ausgleich gestern wie heute gedient hat!





# ...NACH DEM MUSTER DER SCHWEIZ?

## I. Die Schweiz: der ferne Nachbar

Für viele Österreicher ist die Schweiz<sup>1)</sup> trotz geographischer Nachbarschaft — anders als die Bundesrepublik Deutschland und Italien — ein **fernes**, in vielem **fremdes** Land. Die konflikthafte **Umklammerung** beider Länder im 14. und 15. Jahrhundert löste sich 1499 bis 1648. Die Erbeinigung der Schweiz mit Kaiser Maximilian I. im Jahre 1511 brachte den Frieden. Man **driftete** historisch auseinander. Die (**Haupt**)-Städte als Relaisstationen der wissenschaftlich-kulturellen Kontakte mit allen politischen und wirtschaftlichen Konsequenzen liegen in großer räumlicher **Distanz**. Von Wien und Graz kommt man viel rascher nach Prag, Krakau und Budapest, nach Agram und Laibach als in eine Schweizer Stadt.

Freilich gab und gibt es auch das **Wissen** voneinander. Im 18. Jahrhundert wurde die Schweiz — so wie England — zum großen Verfassungsparadigma für Europa — als ein Gemeinwesen alter Ordnung in Freiheit. Schillers „Wilhelm Tell“ ist in Theater und Schule zum bekanntesten Beispiel dieser idealisierenden Hinwendung zur Schweiz als **Vorbild** geworden. Für das System Metternich im Vormärz wurde die Schweiz jedoch zum **Schreckbild**, auf das man sehr handfesten Druck ausüben trachtete, weil es mit seinen Verfassungsreformen in der **Regenerationsperiode** nach 1830 und als Asylort für politische Flüchtlinge schon verdächtig viel vom einbrechenden revolutionären März 1848 ankündigte, ja durch seine bloße Existenz geradezu propagierte.

In unserem Jahrhundert wurde die Schweiz wieder zum Fluchtpunkt österreichischer **Emigranten**, von Kaiser Karl bis zu den Opfern der nationalsozialistischen totalitären Bedrohung. Es gibt noch genug Österreicher, die Schweizer **Hilfsaktionen** nach beiden Weltkriegen persönlich erlebt haben.

Wenn ich meine Studenten frage, welche historisch-politisch bedeutsamen Schweizer **Theoretiker** sie kennen, so steht der ruhelose Sohn Genfs, Jean J. Rousseau, an erster Stelle, gefolgt von den beiden Burckhardt, Jacob und Carl J. Als kleiner blasser Stesatz der Allgemeinen Staatslehre kommt noch Karl Ludwig v. Haller vor. Ja, und dann gehört der Baseler Physikprofessor Edouard Hagenbach-Bischoff zu unserem festen Repertoire, mit seinem Stimmverwertungsverfahren bei Verhältniswahl, freilich mehr im Bewußtsein der Juristen als der heutigen Physiker lebendig.

## II. Das Schweizer Modell im 20. Jahrhundert

In drei Wellen ragte in diesem Jahrhundert die Schweiz als Vorbild und Argument in den politischen Prozeß Österreichs:<sup>2)</sup>

1. In den Jahren von 1918 bis 1920, bei der Konstituierung der **jungen Republik** als demokratischer Bundesstaat, stand einerseits das vom Untergang der Monarchie nicht tangierte „hauseigene“ **rechtsstaatliche** Instrumentarium der 1848 bis 1867 entwickelten **liberalen Systemkonstruktion**, wohl gehütet durch Hans Kelsen und seine Mitarbeiter, zur Verfügung. Bei **Demokratie-** und **Bundesstaatsfragen** andererseits wurden immer wieder — namentlich von den Christlichsozialen, zumal denen aus den westlichen Ländern — Anleihen bei der Schweiz genommen. Viele Details dieser Wirkungsgeschichte werden jetzt gerade wissenschaftlich aufgearbeitet.

2. Der bislang bekannteste und expliziteste Ausdruck der Modellhaftigkeit der Schweiz für Österreich findet sich beim Arrangement der **Neutralität** und ihrer Verankerung im „Moskauer Memorandum“ vom 15. April 1955 „nach dem Muster der Schweiz“, „wie sie von der Schweiz gehandhabt wird“. Diese Affinität zwischen Österreich und der Schweiz dürfte auch am stärksten ins öffentliche Bewußtsein gedrungen sein.

3. Krisenphänomene der II. Republik, eine Erschöpfung der staatspolitischen Konstruktionen nach dem Abgang Bruno Kreiskys verschafften der politischen Kultur und den politischen Institutionen der Schweiz in den **achtziger Jahren** neue Attraktivität. Namentlich die Universitäten Graz und Innsbruck begannen, den an und für sich naheliegenden und doch oft vernachlässigten Systemvergleich mit der Schweiz zu pflegen, wo doch hierzulande im allgemeinen die **Rückschau** auf die monarchische Vergangenheit und die **Ausschau** nach den bundesdeutschen Lösungen noch immer größeren Anklang finden als die Beschäftigung mit der Schweiz.

Schon früher als im Bund ist in den österreichischen Ländern vieles in reformerische Bewegung geraten, wobei vor allem eine West-Ost-Wanderung der direkten Demokratie festzustellen ist. Die **Steiermark** ist das letzte Land, das sich dieser Entwicklung zu öffnen im Begriffe ist. Die **Parteienskepsis** und das — nicht zuletzt im Gefolge des stark ausgedehnten Bildungswesens — gewachsene **Autonomiebewußtsein** des Bürgers verstärken auch hier den Ruf nach direkter Mitwirkung des Bürgers an **Sachentscheidungen** in Gesetzgebung und Verwaltung.

Es handelt sich hierbei um verfassungs- politische Forderungen, die heute weder durch Verfeinerung des Repräsentativsystems, noch durch innerparteiliche Demokratie (wie Ernst Fraenkel noch Ende der fünfziger Jahre meinte), noch durch gesellschaftliche Selbstorganisation allein befriedigt werden können, so sinnvoll und hilfreich derartige Reformansätze im einzelnen auch sind. Das in den meisten österreichischen Ländern praktizierte **Konkordanzmodell** der Beteiligung der größeren politischen Kräfte an der Landesregierung erhöht den Wunsch, ein „Widerlager“ gegen diese Machtfusion in Gestalt direktdemokratischer Mittel mit all ihrem Oppositions-, Innovations- und Kontrollpotential zu schaffen. Aber auch in **Konkurrenzdemokratien** (Großbritannien, Bundesrepublik Deutschland) ertönt der Ruf nach Elementen der direkten Demokratie, in der viele Zeitgenossen eine mögliche und vernünftige Antwort auf den Problemdruck der Gegenwart sehen.

Unsere Bemühungen um eine neue **steirische Landesverfassung** enthalten daher ein Paket direktdemokratisch-partizipatorischer Instrumente, ein realistisches Konzept freilich, dem die unbestrittene Anerkennung von Arbeitsteilung und Repräsentation als dem Hauptorganisationsmuster moderner Staatlichkeit zugrunde liegt.<sup>3)</sup>

## III. Gemeinsamkeiten und Unterschiede

Es ist unerlässlich, vor der Erörterung dessen, was aus dem Schweizer Modell fruchtbares Material für österreichische Reformen abgeben könnte, die **Gemeinsamkeiten**, aber auch **Unterschiede** der beiden Staaten zu untersuchen. Nur so können Tragfähigkeit und Reichweite von Reformimpulsen zuverlässig erkannt werden. Ich halte ausdrücklich fest, daß Unterschiede **keineswegs** Defizite sein müssen.

### 1. Gemeinsamkeiten:

a) **Kleinstaatlichkeit:** Die Schweiz und Österreich sind den Großteil der Alpen einnehmende **Kleinststaaten**. Für die Schweiz ist dies spätestens seit der Niederlage von Marignano 1515 Selbstverständlichkeit, für Österreich erst seit 1945. Leopold Figl war der erste Bundeskanzler, für den dies auch emotional außer Frage stand. Ignaz Seipel und Otto Bauer dachten und fühlten noch in größeren Räumen.

b) **Westliche Orientierung:** Beide Staaten und ihr Volk wissen sich **europäisch-westlichen** Denk- und Lebensformen zugehörig.



c) **Neutralität:** Wie auch immer die historische Genese im Detail ausschauen mag, so trachtete Österreich, seine Neutralität voluntaristischen Interpretationen anderer Mächte durch „**Ankoppelung**“ an das Schweizer Muster zu entziehen und damit als Mittel der Sicherung seiner Unabhängigkeit zu stabilisieren. Für die Schweiz und Österreich stellen sich ähnliche Notwendigkeiten, das Innen und das Außen zu balancieren, d. h. die Neutralität auch durch **innere Integration** zu sichern. So gilt das für die Schweiz geprägte Wort Eichenbergers auch für Österreich: „Der in sich heterogene und von außen ständig gefährdete Kleinstaat findet die staatsbewahrende **Legitimität** und **Orientierungssicherheit** in der Kontinuität eines beruhigten strukturellen Systems“<sup>74</sup>.

d) **Konkordanzmuster und direkte Demokratie:** Mit deutlichen Intensitätsunterschieden, aber im Grundsatz gemeinsam kennen beide Staaten Konkordanzmuster der politischen Entscheidung und auch Instrumente der direkten Demokratie. Gerade die Spanne zwischen bereits vorhandener Gemeinsamkeit und noch bestehenden Unterschieden der Ausgestaltung macht es sinnvoll, darüber nachzudenken, ob hier Schweizer **Erfahrungen** nicht noch entschiedener zu **Anregungen** für die österreichische Reformdiskussion werden könnten.

## 2. Unterschiede:

a) **Geschichte:** Die Schweiz entwickelte sich früh aus dem europäischen politischen Grundmuster heraus, wurde zur **bäuerlich-patrizisch** geprägten Eidgenossenschaft zahlreicher Gemeinwesen, während Österreich als europäische Großmacht dem **monarchischen** Hauptstrom europäischer Neuzeit in seiner **absolutistischen** wie dann **konstitutionellen** Variante folgte. Beide Entwicklungs-läufe haben Konsequenzen bis heute.

b) **Soziokulturelle Struktur:** Die Schweiz ist **ethnisch, konfessionell** und im **regionalen Selbstverständnis** viel heterogener als Österreich.

c) **Föderalismus:** Die **föderalistische** Idee und ihre **bundesstaatliche** Ausprägung in der Staatsorganisation sind in der Schweiz deutlich stärker manifest als in Österreich.

d) **Bürokratie:** Österreich weist dem **Befürsorgeamt** seit der mariehiethesischen Reformperiode einen viel höheren Rang bei der (Mit-)Definition des „**Gemeinwohls**“ zu als die Schweiz und hat auch einen viel größeren **Stab** an hauptberuflich tätigen öffentlich Bediensteten.

e) **Parteiensystem:** Föderalistische Geschichte, Volksrechte und „großzügiges“ Verhältniswahlrecht ließen in der Schweiz ein **Vielparteiensystem** entstehen, während Österreich durch seine unitarische Tradition (Wienzentrierung) und

seine Ausgestaltung des Verhältniswahlrechts (Grundmandat) ein auf wenige Faktoren beschränktes **Mehrparteiensystem** (bis jetzt im Bund „nur“ ein „hinkendes“ Dreiparteiensystem mit zwei Großparteien und einer Kleinpartei) aufweist.

f) **Wirtschaft:** Struktur und Leistungskraft beider **Volkswirtschaften** weisen unbestreitbare Unterschiede zugunsten der Schweiz auf.

g) **Sicherheit:** Sicherheits- und Verteidigungsbewusstsein, Militärorganisation und Schlagkraft sind in der Schweiz ungleichbar **entwickelter** als in Österreich.

h) **Rechtsdenken:** Mit vielen guten Gründen ist in Österreich (verfassungs-) rechtspolitisches Denken stärker als in der Schweiz auf die Positivierung der **Staatsorganisation** als der **Staatsaufgaben** konzentriert.

## IV. Schweizer Lektionen

Nun ist es an der Zeit, sich die Frage zu stellen, was uns die Schweiz in concreto „geben“ kann:<sup>75</sup>

1. **Republikanismus:** Das politische Selbstbewusstsein der freien und gleichen Schweizerbürger schafft eine politische Kultur des Republikanismus, der skeptisch ist gegen eine institutionelle Stärkung des **personellen** Moments in der Politik. Anders als der „Staatskanzler“ in Österreich von 1918 – 1920 konnte sich der „Generalsekretär“ des Direktors der Helvetik 1798 und der „Kanzler“ der Eidgenossenschaft 1803 nicht zur politischen Führungsfigur entwickeln. Dieser Republikanismus richtet sich auch gegen **Ordnung** und **Titel** und ermöglicht – heute sicher mit Abstrichen – ein „**Milizsystem**“ politischer Aktivität (Ehrenamtlichkeit, Freiwilligkeit, „Teilzeitpolitik“). All dies könnte auch in Österreich das republikanische Prinzip anreichern.

2. **Föderalismus:** Der Schweizer Föderalismus ist stark, und er ist stark durch seine demokratische Struktur. **Gemeinden und Kantone** sind die Zentren des politischen und administrativen Lebens, sie haben **Finanzhoheit**, die **Ausgaben** der drei Gebietskörperschaften sind ungefähr gleich hoch. Eine erstzunehmende österreichische Föderalismusdiskussion müßte sich sorgfältig die Verteilung von Aufgaben, von Rechten und Pflichten à la Schweiz vor Augen halten.

3. **Konkordanzprinzip:** Seit dem Stanser Verkommnis von 1481 und den konfessionellen Konflikten des 16. Jahrhunderts setzte sich in der Schweiz das Entscheidungsmuster des „**gütlichen Einvernehmens**“, der – das Mehrheitsprinzip in Richtung Einstimmigkeit relativierenden, „entschärfenden“ – Konkordanz der politischen Kräfte als friedenssichernde Notwendigkeit gerade in einer heterogenen Gesellschaft durch. Konkordanz

und direkte Demokratie erzeugen und korrigieren einander. Es ist eine Regierungsform der „Geduld“<sup>76</sup>.

Überblicksartig läßt sich das **Schweizer Regierungssystem** folgendermaßen charakterisieren:

a) Die „**Zauberformel**“ der Zusammensetzung des Bundesrats (das ist die Schweizer Bundesregierung) im Verhältnis 2:2:1 zwischen der Freisinnig-Demokratischen, der Christlichdemokratischen, der Sozialdemokratischen Partei und der Schweizerischen Volkspartei steht nicht in der Bundesverfassung, sondern wurde nach langer Entwicklung seit 1891 im Jahre 1959 als freiwillige Spielregel gebildet (auch alle größeren Verfassungsreformkonzepte wollen daran nichts ändern), in der Schweizer Bundesverfassung sind nur die Wahl des Bundesrats durch die Bundesversammlung, die Siebenzahl der Bundesratsmitglieder, ihre vierjährige Amtsperiode und das Erfordernis, daß nicht mehr als ein Mitglied aus dem nämlichen Kanton gewählt werden darf, festgelegt;

b) **Mehrheitsprinzip** bei Bundesratsbeschlüssen;

c) **Unvereinbarkeit** von Regierungsamt und Abgeordnetennat;

d) kein **Mißtrauensvotum** durch die Bundesversammlung, Wiederwahl der Bundesräte die Regel;

e) kein **Auflösungsrecht** der vollziehenden Gewalt gegenüber dem Parlament;

f) geringe **Fraktionsdisziplin**;

g) **Verhältniswahlrecht** seit 1918 mit der Konsequenz eines Vielparteienparlaments;

h) kein „**starker Mann**“ als Regierungschef oder Staatsoberhaupt;

i) ausgeprägte **direkte Demokratie** als Korrelat der Konkordanz, aber auch als ihr Generator, um – sie antizipierend – hieb- und stichfeste Entscheidungen zu zustandezubringen.

In Österreich wurde vor 20 Jahren das Konkordanzmodell der „**Großen Koalition**“ als immobil, verkrustet, verfilzt und innovationshemmend durch **Alleinregierungen** abgelöst – ein Vorgang, den wir Jungen heftig begrüßten. Wir wurden aber nur „halbe Engländer“. Die konsequente Durchkonstruktion des angelsächsischen **Konkurrenzmodells** durch Einführung der **Mehrheitswahl** – von uns damals gefordert<sup>77</sup> – unterblieb nicht nur, das Wahrecht wurde vielmehr noch stärker „proportionalisiert“. Inzwischen ist es – nicht zuletzt durch die unbestrittene Konkordanzpraxis der meisten Bundesländer und durch das Schweizer Beispiel – zu etwas gekommen, was man die „**Wiedergewinnung**“ des Konkordanzgedankens nennen könnte, der aber heute nur mehr mit Hilfe der direkten Demokratie und nicht bloß durch parlamentarische Instrumente verwirklicht werden könnte, um die **Vorteile** des Konkordanzmodells (Integration, Stabilität, Erfüllung von Gerechtig-

keitspostulaten, Kompromißfindung, Mitverantwortung, weniger Lizitation, Akzeptanz von Belastungen und unpopulären Maßnahmen) nicht von den **Nachteilen** (Innovationsschwäche, Unbeweglichkeit, Kontrolldefizite, Kartellierungen) überwuchern zu lassen.

4. **Direkte Demokratie:** Mein Baseler Kollege Gerhard Schmid notierte einmal über die Schweiz: „...der demokratische Glanz geht von der Abstimmungsurne und nicht von der Kuppel des Bundeshauses [sc.: in Bern] aus“<sup>78</sup>. Seit alters her wird die direkte Demokratie als Schweizer Charakteristikum betrachtet. Ein **Bündel von Argumenten** spricht für die direkte Demokratie (Mitbestimmung des Bürgers, Entlastung der Parteien von Problemdruck, Ventil- und Präventivwirkung, größerer Pluralismus, Sammeln von Erfahrungen und Ideen, Gewaltenteilungs- und Oppositionsfunktion), wenn auch ihre **Probleme** (Effizienzschwierigkeiten, Schwerfälligkeit, Gefahren für die liberale Freiheit) nicht wegetuschiert werden dürfen.

Ganz abgesehen von immer anregenden **rechtstechnischen Details** hat uns die Schweiz in den vergangenen Jahren ganz einfach gelehrt — und diese Lehre ist ein wichtiges Medikament gegen diesbezügliche deutsche Skepsis und Ängstlichkeit —, daß die Welt nicht umstürzt, das Abendland nicht untergeht, wenn man den Bürger — besonders in kleineren Entscheidungseinheiten — auch außerhalb der Wahlen mitreden läßt, daß **Form und Verfahren**, daß **geregelte und rationale Staatswillensbildung** mit Bürgerbeteiligung vereinbar sind, die eben nicht notwendig Vorbote der Anarchie und des Chaos ist. Das Schweizer Modell befreite die direkte Demokratie vom Geruch des Extremismus, der Räte-demokratie, und zeigte, daß das alles etwas für ganz normale Bürger ist.

Die Leistungskraft der direkten Demokratie erwies sich faszinierend, als gebirgsbäuerliche Heimarbeiter unter Führung ihrer Pfarrer und Ärzte im kleinen Kanton Glarus 1864 mit **Landgemeindebefehl** eine für die ganze Schweiz vorbildliche **Sozialgesetzgebung** schufen<sup>79</sup>.

Diese Schweizer Lektion ist zeithistorisch deshalb so wichtig, weil wir in den Auseinandersetzungen mit den Demokratietheorien der Neuen Linken (Johannes Agnoli, linke Schmittianer) dazu neigten, die großartigen **repräsentativen Traditionselemente überzubetonen**, in der Bundesrepublik noch mehr als in Österreich.

Eine **Nebenbemerkung:** Ein **radikalrepräsentatives** System wie das bundesdeutsche zwingt geradezu neue Personen und neue Themen, die nicht Aufnahme in die älteren Parteien finden, zur **Gründung neuer Parteien**. Für Österreich erwarte ich deshalb keine (große) Vermehrung der Parteien im Gefolge einer Vermehrung der direkten Demokratie, weil eben vielfältige Einflüsselemente neben den Parteien zur Verfügung stünden. Selbst das **Verhältniswahlssystem** erzeugte 1918 keine wirkliche Vielparteienlandschaft. Die historische Bestandskraft der älteren Parteien dürfte auch in Zukunft stark bleiben, freilich wird durch direkte Demokratie das Feld nicht parteimäßig besetzt, Aktivität größer, das ich mit dem Parteiensystem in ein „offenes Kapillarsystem“ zusammengefügt sehen möchte. Die Erfahrung der österreichischen Bundesländer zeigt, daß direktdemokratische Instrumente **weniger häufig** als in der Schweiz in Anspruch genommen werden, was andererseits eine **höhere politische Beteiligung** erleichtert.

5. **Umfang der Staatstätigkeit:** Bürgerbeteiligung auch in Finanzfragen führt in der Schweiz zu **Sparsamkeit** und realer **Subsidiarität**, letztlich also zur Begrenzung der Staatstätigkeit, zur Vermeidung von Lizitation und Prestigeprojekten. Ich bin mir im klaren, daß es dabei immer auch darum gehen muß, Aspekte der sozialen Gerechtigkeit mutig zu verteidigen. Aber auch hier handelt es sich um eine Konsequenz des Schweizer Modells, die nachdenkenswert ist.

## V. Keine Einbahnstraße

Aus den vorigen Ausführungen geht hervor, daß ich im ganzen auf die üblicherweise vorgebrachten zwei **Hauptfragen**

an das Schweizer Modell positive **Antworten** finde:

1. Ist die **Legitimität** des politischen Systems ausreichend abgestützt, wenn es zu für uns ganz ungewohnt niedrigen Beteiligungsraten am repräsentativen wie direktdemokratischen Rechtserzeugungsprozeß kommt (**Stimmabstinnenz**) und trotz (oder gerade wegen?) der fein ersonnenen Spielregeln außerordentlich häufige **Proteste und Aktivitäten** vorkommen (Zürcher Jugendunruhen)?

2. Ist das Schweizer Modell geeignet, **Funktionsfähigkeit, Regierbarkeit und Innovation** eines politischen Systems dauerhaft zu gewährleisten?

Österreich wäre schlecht beraten, wenn es sich in Minderwertigkeitskomplexe verkröchte. Diskurs zwischen Nachbarn ist keine Einbahnstraße. Wir haben die Zuversicht, selbst auch für die Schweiz nicht uninteressant zu sein. Dabei will ich gar nicht mit **Wissenschaft und Kultur** im allgemeinen prunken, sondern aus unserem Themenbereich anführen, daß österreichisches rechtswissenschaftliches Bemühen — mit dem säkularen Namen Hans Kelsen verbunden — um **Rechtsstaat**, namentlich um **Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit**, beherrschte die verfassungsrechtliche Diskussion dieses Jahrhunderts auch in der Schweiz mitprägt.

### Anmerkungen

1) Zur historischen Grundinformation: Ulrich im Hof: Geschichte der Schweiz. Stuttgart u. a. 1974.

2) Durs Conrad STOURZEL in diesem Heft.

3) Christian BRÜNNER/Wolfgang MANTL/Dietmar PAUGER/Reinhard RACK: Verfassungspolitik. Dokumentation Steiermark. Wien-Köln-Graz 1985.

4) Kurt EICHENBERGER: Strukturen von heute für Aufgaben von morgen. In: Hans P. FAGAGNINI/Hans WILF (Hrsg.): Staatsreform 1980/81. 65. Geb. von Bundeskanzler Dr. Karl HUBER. Luzern 1980, 16 (Hervorhebungen im Original).

5) Einseitig und übersichtl. bieten: Ulrich HÄFELIN/Walter HALER: Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Ein Grundriß. Zürich 1984.

6) — Yvo HANGARTNER: Grundzüge des Schweizerischen Staatsrechts. 2 Bde. Zürich 1980 und 1982 — Friedrich KOGA/Gerald STOURZEL (Hrsg.): Schweiz — Österreich. Ähnlichkeiten und Kontraste. Wien-Köln-Graz 1986. — Martin PENNITZ: Die Erfüllung der Oppositionsfunktion in der Konkordienlanddemokratie. Graz (Rechtswiss. Diplomarbeit) 1984. — René A. RHINOW: Grundprobleme der Schweizerischen Demokratie. Im Referate und Mitteilungen des Schweizerischen Juristenvereins, 118 (1984), H. 2, 111–273. — Klaus SCHUMANN: Das Regierungssystem der Schweiz. Köln u. a. 1971. — Oswald SIGG: Die politischen Institutionen der Schweiz. Zürich 1982. — Jürg STEINER (Hrsg.): Das politische System der Schweiz. München 1971.

7) Hans P. FAGAGNINI: Überlegungen und Fragen zur Zukunft der Allparteienregierung. In: FAGAGNINI/WILF, Staatsreform, 61 (Anm. 4).

8) Heinrich NEISSER/Anton PELINKA (Hrsg.): Für ein mehrheitsförderndes Wahlrecht: 8 Plädoyers. Wien-München 1971.

9) Gerhard SCHMID: Die direkte Demokratie im magischen Viereck der Staatsziele. In: Zeitschrift für Schweizerisches Recht, NF 97 (1978), I, Halbbd., II, 345–361.

10) im Hof, Geschichte, 122f. (Anm. 1).

# TENDENZEN UND CHANCEN DER ÖSTERREICHISCHEN DEMOKRATIE

Wenn man sich an einer kritischen Bestandaufnahme der österreichischen Demokratie, ja auch eines anderen politischen Systems, versucht und ausgehend von dieser ersten Ermittlung darangeht, Reformvorschläge zu unterbreiten und Impulse zu vermitteln, muß man sich zunächst prinzipiell vergegenwärtigen, daß die Demokratie nicht nur eine Staatsform, sondern eine Gesamtsituation eines Gemeinwesens betrifft und darstellt und daß sich diese gesellschaftliche Gesamtsituation aus verschiedenen Elementen und Komponenten zusammensetzt. Jeder Generation ist die Aufgabe gestellt, das theoretische Programm und Konstrukt der Demokratie neu zu definieren und auch in der Praxis neu zu bestimmen, nicht nur durch die fortlaufend erfolgende Neuverteilung der politischen Gewichte bei den verschiedenen Wahlgängen, sondern auch dadurch, daß man die Dosierung und Mischung der prinzipiellen Komponenten, aus denen sich die Demokratie zusammensetzt, neu durchdenkt und entsprechend verändert. Obwohl alle Elemente der Demokratie an sich gut und unentbehrlich sind, da erst ihr Zusammenwirken die lebendige Demokratie ausmacht, bedarf es doch immer wieder der Überprüfung, welches Element unter den gegebenen Umständen einer besonderen Pflege bedarf. Diese Konfiguration der Elemente der Demokratie — zu denen das Volk, die politischen Repräsentanten, das Parlament, die Regierung, der Bundespräsident, die Bürokratie, die öffentliche Meinung u.a.m. gehören — ist an Wichtigkeit und Bedeutung mit der Tätigkeit der staatlichen Gewalten vergleichbar, deren Funktionieren ja auch nicht zuletzt durch deren Verhältnis zueinander charakterisiert und bestimmt erscheint. So wie es eine Gewaltentrennung und -verbindung gibt und die Staatlichkeit insgesamt auf Machtverteilung und -kontrolle beruht, so betätigt und regeneriert sich auch die Demokratie durch die zweckentsprechende Anordnung und Verteilung der sie konstituierenden Elemente. Das Studium den Verfassung allein ist nicht in der Lage, uns über die Realverfassung einer Demokratie zu belehren, schon viel eher können Analysen über den Zustand einer Demokratie in einen Appell an den Verfassungsgesetzgeber münden, der gewandelten Realität durch die Schaffung neuer Normen Rechnung zu tragen oder eingetretene Fehlentwicklungen auf diesem Wege zu korrigieren. Doch in vielen Fällen bedarf es gar keiner Verfassungsänderung, um notwendigen Veränderungen und Kor-

rekturen Rechnung zu tragen, sondern nur der Einsicht und des guten Willens aller Beteiligten, um einer neuen Praxis das Tor zu eröffnen oder zu versperren. In Österreich hat es nach verschiedenen spektakulären Ereignissen und Krisenerscheinungen, von denen nur die Vorgänge rund um den Bau eines Kraftwerkes in der Hainburger Au und die Affäre Frischenschlager — Reder genannt seien, nicht nur den Anschein, daß wir uns an einer Wende unserer demokratischen Entwicklung befinden und trachten müssen, die Entwicklungen im Griff zu behalten und dafür zu sorgen, daß sie dem demokratischen System, das wir seit 1945 aufgebaut haben, nicht entgleitet. Denn so positiv die Erfolgs- und Leistungsbilanz auch ist, deren sich die österreichische Demokratie, vor allem im Vergleich zum unglücklichen Schicksal der Ersten Republik, rühmen kann, so gefährlich wäre es, sich auf den welken historischen Lorbeeren auszuruhen und zu übersehen, daß sich bei allen positiven Haupttrends doch auch Fehlentwicklungen und größere Schönheitsfehler eingeschlichen haben, die immer mehr zum Vorschein kommen und den positiven Haupttrend zu überwuchern drohen. Unsere bisher so stabil scheinende Realverfassung ist in den letzten Jahren und Monaten zusehends ins Wanken geraten. Als ein Beispiel für diese Veränderung der Realverfassung, die sich als Defizit an politischer Stabilität auswirkt, ohne daß diese Feststellung von vorneherein als negativer Befund betrachtet werden muß, können die Abnützungsercheinungen der Sozialpartnerschaft angeführt werden, die nicht mehr so selbstverständlich wie noch vor Jahren in der Lage ist, ihren Willen durchzusetzen und sich als die konstante Achse des politischen Systems zu bewähren. So konnten sich die Sozialpartner, obwohl sie in besagten Fällen an einem Strang zogen, weder im Fall der Inbetriebnahme des Kernkraftwerkes Zwentendorf noch auch im Fall Hainburg durchsetzen, was nicht nur die marxistische Annahme, wonach sich die stärksten wirtschaftlichen Interessen stets über politische Rücksichten hinwegsetzen und durchsetzen, Lügen straft, sondern auch demonstriert, daß die Sozialpartnerschaft, die ja insgesamt eine Abweichung vom marxistischen Lauf der Geschichte ist, auch der nicht mehr in Klassenkampf-kategorien erfassbaren Geschichte nicht mehr unter allen Umständen ihren Stempel aufprägen kann. Allerdings haben Ungeschicklichkeiten und Fehlspekulationen politischer Hauptakteure wesentlich dazu beigetragen, daß

es in den genannten Fällen zu einer solchen Niederlage der Sozialpartner gekommen ist. So hat Bundeskanzler Kreisky nach der vorherrschenden Meinung der Kenner 1978 die Volksabstimmung über Zwentendorf gerade dadurch verloren, daß er sie mit seinem politischen Schicksal verknüpfte, ohne dann auch wirklich die angedrohte Konsequenz des Rücktritts zu ziehen. Diese Volksabstimmung, die den Zweck einer Abwälzung der Verantwortung von der Regierung auf die Wähler erfüllen sollte und nicht den wahren Willen der Wähler, der sich erst im Laufe der Wahlbewegung ins Gegenteil verkehrte, ermitteln wollte, war nicht dazu angetan, die Glaubwürdigkeit der direkten Demokratie, für die hier ein ungeeigneter Präzedenz- und Anlaßfall geschaffen wurde, zu begründen.

Doch auch abgesehen von den besonderen politischen Umständen dieser Volksbefragung stellt sich bei Volksbefragungen, Volksabstimmungen und Volksbegehren als Mittel der direkten Demokratie die Frage, ob sie geeignet und berufen sind, die repräsentative Demokratie, die die von unserer Verfassung als Regelfall vorgesehene ist, zu ersetzen, oder ob ihre Aufgabe nicht nur darin besteht, sie zu ergänzen und subsidiär einzugreifen, wo die Repräsentativdemokratie versagt. Unsere Verfassung geht mit guten Gründen und in Übereinstimmung mit den meisten demokratischen Verfassungen vergleichbarer Länder vom Überwiegen des repräsentativen gegenüber dem plebiszitären Prinzip aus, und dies nicht nur aus Gründen der Arbeitsteilung und der Praktikabilität, sondern auch aus der der Repräsentativdemokratie unseres Typus zugrundeliegenden Überlegung heraus, daß der empirische Volkswille nicht letzte Instanz zu sein hat, sondern nur ein Datum darstellt, das der Gesetzgeber, der sich aus den gewählten Repräsentanten zusammensetzt, zu berücksichtigen hat, über das er sich aber hinwegsetzen hat, wenn andere Postulate der Erfüllung des konkreten Volkswillens im Wege stehen. So ist es gelegentlich Aufgabe des Gesetzgebers, seinen Wählern voraus zu sein und mitunter auch Entscheidungen zu treffen, die sich nicht der Zustimmung der Bevölkerung erfreuen und nicht im eigentlichen Sinne populär, trotzdem aber vernünftig und weitblickend sind. Der empirische Volkswille bedarf in unserem System also der Überformung, um politisch relevant zu werden. Wenn man von der gegenteiligen Annahme ausgeht, landet man nicht nur bei allzu häufigen Abstimmungen, die das Funktionieren der Demokratie mehr behindern als bele-



ben, sondern man könnte — worauf Wilhelm Hennis schon frühzeitig hingewiesen hat<sup>1)</sup> — das politische System überhaupt zugunsten der Demoskopie abdanken lassen, die dann die Funktion einer letzten Orientierungsinstanz übernehme. Es ist kein bloßes Wortspiel, wenn man in diesem Falle auf den engen Zusammenhang zwischen Demoskopie und Demagogie hinweist und weiter überhaupt die Befürchtung hegt, daß ein Zuviel an direkter Demokratie in plebiszitäre Demagogie abgleitet.

Damit soll der direkten Demokratie keine prinzipielle Absage erteilt werden, ich erlaube mir nur, die euphorischen Erwartungen, die sich an eine Expansion ihrer Instrumentarien knüpfen, zu dämpfen und auf neue Gefahren aufmerksam zu machen. Trotzdem ist das Verlangen nach mehr direkter Demokratie ernst zu nehmen, und es ist ihm vor allem in praktischen Fragen inmitten überschaubarer regionaler Einheiten Rechnung zu tragen. Je größer und umfassender eine Fragestellung ist, je mehr sie auf ein bloßes Ja oder Nein hinausläuft, desto mehr läuft sie in den Händen der direkten Demokratie Gefahr, die notwendigen Differenzierungen, die bei einer gesetzlichen Regelung berücksichtigt werden müssen, zu vernachlässigen.

Trotz dieser Einschränkungen ist das Verlangen nach mehr direkter Demokratie auch dort, wo man diese nicht für sachlich zuständig oder gar überlegen halten kann, insofern ernst zu nehmen, als sich in diesem Verlangen eine Unzufriedenheit mit der praktizierten Form der Repräsentativdemokratie anmeldet, das auch dann berechtigt ist, wenn die direkte Demokratie kein geeignetes Heilmittel gegen eingetretene Fehlentwicklungen darstellt. Und es läßt sich nicht leugnen, sondern es muß leider ausdrücklich zugegeben und festgestellt werden, daß unsere Repräsentativdemokratie Fehlentwicklungen aufweist, die durch die Struktur unseres Parteiensystems begünstigt werden und durch die eingerissene Privilegienwirtschaft einer politischen Klasse eine zusätzliche Verschärfung erfahren.

Das politische Leben bewegt sich immer inmitten von Gefahren und ist ständig zwischen Scylla und Charybdis — so auch im vorliegenden Zusammenhang. Ein zu starkes Hervortreten der plebiszitären Komponente beschwört die schon erwähnten Gefahren herauf, eine zu starke Verselbständigung und Verfälschung der politischen Repräsentanten kann zu Entartungserscheinungen oligarchischer und nepotistischer Natur führen. Wenn dann noch Momente der Solidarisierung der Privilegierten über Parteigrenzen hinweg dazukommen und sich ein von den jeweiligen politischen Konstellationen weitgehend unabhängiges Machtkartell der Etablierten bildet, ist die Repräsentativdemokratie davon bedroht, zu einer bloßen Fassade für Machtvorgänge zu werden, die sich dem Zugriff und der Kontrolle

der Bevölkerung nicht nur in dem legitimen Sinne entziehen, in dem die einzelne Entscheidung nach dem Grundsatz des freien Mandats der Ingerenz der Wähler entzogen bleiben soll. Wenn aber nicht nur die einzelne Entscheidung, sondern der politische Prozeß insgesamt über die Köpfe der Menschen hinweg verläuft und von ihnen nicht nachvollzogen werden kann, verliert das politische System jene Volkstümlichkeit, die es jenseits aller billigen Popularität braucht, um als demokratisch empfunden und in die Lebenswelt der Menschen integriert zu werden. Auch in dieser Beziehung bietet die konkrete österreichische Wirklichkeit dann Grund zur Klage, wenn man nicht zu den liberalen Vorlagen und Fiktionen unserer Verfassung zurückkehren will und im Prinzip die parteien- und verbändestaatliche Transformation bejaht, die Gerhard Leibholz in einer auch für Österreich zutreffenden Weise analysiert hat.<sup>2)</sup> Doch nicht alle Entwicklungen gehen auf das Konto dieser irreversiblen Transformation, manche sind Sonderdeformationen, die wir uns in Österreich als unbemerkte Kehrseite der an sich positiven Entwicklung seit 1945 eingewirtschaftet haben.

Denn die österreichischen Großparteien haben aus der Staatsgründungsphase des Jahres 1945, in der sie vor den Staatsorganen wiedererstandenen und diesen ihren Arm liehen, ein Selbstbewußtsein gewonnen, das Allmachtsgefühle, wie sie eigentlich dem Schöpfer vorbehalten bleiben sollten, in sich schloß und nach sich zog. Zu dieser historischen Schöpferrolle, die extensive Gefühle und Ansprüche begünstigte, gesellte sich noch die im europäischen Vergleich beispiellose Organisationsdichte der österreichischen Großparteien, die den Ehrgeiz entwickelten, möglichst alle Wähler als Mitglieder zu vereinnahmen und diesem Ideal ungemessenen Wachstums auch ziemlich nahe kommen. In der großen Koalition der ersten zwei Nachkriegsjahrzehnte verfestigte sich der dem Zusammenwirken zweier annähernd gleich starker Parteien entspringende Proporz, der die Tendenz hatte, sich auf möglichst viele Bereiche des Lebens auszudehnen und so die Ingerenz der Parteien auf das gesamte Leben der Menschen abzusichern. Dieser Proporz hat sich auch in der verstaatlichten Industrie festgesetzt und dort die Zeiten der großen Koalition, sogar gesetzlich verankert, überdauert. Die Schäden, die eine solche dysfunktionale Proporz- und Parteibuchwirtschaft in diesem Bereich wie auch in anderen, in denen die Parteipolitik sachfremd überwuchert, hervorgerufen hat, sind notorisch und sollten die Parteien längst gelehrt haben, zurückzustecken und ihre Ansprüche auf Bereiche, in denen sie eigentlich gar nichts verloren haben, aufzugeben. Doch die Lernfähigkeit der Großparteien scheint trotz aller schlechten Erfahrungen begrenzt zu sein, und es hat eher den Anschein, daß es noch weiterer negativer Auswirkungen bedarf, um die Kräfte, die

von außen gegen diese Macht der etablierten Parteien auftreten, zu stärken und auf den Plan zu rufen, daß aber von innen, von den Parteien selbst her, keine entscheidende Abhilfe zu erwarten ist, vor allem auch deshalb, weil — ähnlich wie bei der Abrüstung der Großmächte — jede Partei Angst hat, sich durch Zurückhaltung gegenüber „dem anderen Lager“ zu schwächen, und daher so weiter tut wie bisher. Auch die Freiheitliche Partei, die den Kampf gegen den schwarz-roten Proporz auf ihre Fahnen geschrieben hat, kann sich angesichts des ihr im Rahmen der kleinen Koalition bescherten Machtzuwachses dem Dilemma nicht entziehen, das darin besteht, entweder selbst mitzunutzen und den traditionellen Proporz durch einen rot-blauen zu ersetzen oder durch Abstinenz auf die Früchte ihres politischen Erfolges zu verzichten. So scheint es denn keinen patentierten Durchbruch aus diesem eingefahrenen Teufelskreis der parteipolitischen Machtausdehnung, der Protektion und Korruption im Gefolge hat, zu geben.

Der Hinweis auf die Koalitionen, die die Praktiken expansiver Politisierung gefördert haben und unter neuen Vorzeichen noch fördern, weist aber noch auf einen anderen Umstand hin, der die geringe Emanzipation der politischen Repräsentanten und der von ihnen abhängigen Bevölkerung von den Parteien festigt und den Zugriff der Parteien auf das Leben der Menschen erleichtert: nämlich das Verhältniswahlrecht, das durch die Wahlrechtsreform 1970 noch zugunsten der Freiheitlichen Partei geändert wurde und in Zukunft auch anderen politischen Gruppierungen zugute kommen kann.

Es ist sehr die Frage, ob diese Weichenstellung zugunsten kleiner politischer Gruppen, die keine besondere Hürde zu nehmen haben, sondern nur ein Grundmandat im Bundesgebiet erringen müssen, um ins Parlament zu kommen, eine staatsmännische und weitblickende war. Angesichts zweier annähernd gleich starker Großparteien wäre es vielmehr zielführender gewesen, durch eine Einführung des Mehrheitswahlrechtes der einen oder anderen Prägung dafür zu sorgen, daß eine der Parteien automatisch in der Regierung, die andere in der Opposition ist. Das heißt nicht, daß es zur Behebung besonderer Notstände und zur Erfüllung großer staatspolitischer Aufgaben nicht vorübergehend notwendig und sinnvoll sein kann, eine große Koalition zwischen den Großparteien zu bilden, und es spricht viel dafür, daß wir uns in Österreich in einer solchen zugespitzten Situation, die ein Zusammenwirken beider großen politischen Lager erforderlich macht, befinden. Aber an sich sollte eine große Koalition bei zwei annähernd gleich starken Großparteien eher die Ausnahme denn die Regel sein, ein mehrheitsförderndes Wahlrecht hätte hier die notwendige Handhabe und Hilfestellung geboten.

Ein mehrheitsförderndes und persönlichkeitsnahes Wahlrecht würde aber auch dazu beitragen, die Stellung des Abgeordneten gegenüber den Parteien zu stärken und ihn von der Hörigkeit zu befreien, die bei unserem starren Listenwahlrecht vorprogrammiert ist. Abgeordnete, die ihr Mandat nicht nur einer Partei, sondern auch ihrer eigenen Persönlichkeit und den Wählern, die zur echten personalen Entscheidung aufgerufen sind, verdanken, wären dann auch viel eher in der Lage, ihr Mandat so auszuüben, wie es der Idee des freien Mandates entspricht. In Österreich sind die Abgeordneten zwar, wie es sich gehört, von ihren Wählern unabhängig, dafür aber von den Apparaten der sie entscheidenden Parteien und Organisationen abhängig, wie es nach der Idee des freien Mandats noch viel weniger der Fall sein dürfte und sollte. In dieser Beziehung könnte das politische System Österreichs vom Beispiel der Schweiz lernen: Der Umstand, daß es im Schweizer Parlament keine Fraktionsdisziplin und keinen Knopfdruck, der für Mehrheiten sorgt, gibt, sondern daß sich die politisch Verantwortlichen um die Mehrheit in jedem einzelnen Falle aufs neue bemühen müssen, scheint mir viel eher nachahmenswert und auf Österreich übertragbar als die Schweizer direkte Demokratie und das Schweizer Konzentrations- bzw. Konkordanzsystem in der Regierung, das besonderen historischen Ursprüngen zuzuschreiben ist und im Rahmen des Schweizer politischen Systems eine für Österreich nicht zutreffende Funktionalität besitzt. Was die Österreicher im übrigen von den Schweizern lernen und unbesuchen übernehmen könnten, ist die Sparsamkeit im Umgang mit öffentlichen Mitteln und die Unaufdringlichkeit, mit der sich die Politik und die Politiker in diesem unserem Nachbarlande gerieren.

Das starre Listenwahlrecht und der Klubzwang, der mit ihm organisch verbunden ist, täuschen in Österreich nach wie vor eine Geschlossenheit der Großparteien vor, die inhaltlich längst nicht mehr besteht und bei freier Mehrheitsbildung auch mehr und mehr an Bedeutung verliert. Gerade vor einem solchen Abbröckeln der traditionellen Lager aber haben die politischen Verantwortlichen Angst und lockern daher auch den Zugriff auf die ihnen Ausgelieferten nicht. Dabei liegt es auf der Hand, daß die Großparteien inhaltlich längst Integrationsparteien sind und daß die Meinungsbildungen, wenn sie nur frei verlaufen könnten, quer durch die Parteien gingen. In dieser Beziehung könnte Österreich nicht nur von der Schweiz, sondern auch von der Demokratie der Vereinigten Staaten lernen, die nicht in jeder Hinsicht bewunderns- und nachahmenswert ist, aber jedenfalls das eine Gute hat, daß sich die Parteien dort als lose Gebilde und nicht als geschlossene, quasi-totalitäre Konstruktionen und Zwingburgen verstehen. Selbst der amerikanische Prä-

sident, die nach der Verfassung mächtigste Person des politischen Prozesses, muß sich darum bemühen und in jedem einzelnen Falle darum kämpfen, daß seine Vorlage eine Mehrheit in den gesetzgebenden Körperschaften erhält. Ein wenig von dieser Aufwertung der Rolle des Abgeordneten, die in einem verkehrten proportionalen Verhältnis zur Intensität und Zugriffsmöglichkeit der politischen Parteien steht, täte auch der österreichischen Demokratie, die unter zu viel Konformismus und Gleichschaltung leidet, gut. Nicht daß die österreichischen Parteien den Ehrgeiz haben sollten, plötzlich zu bloßen Wahlkampfmaschinen zu werden. Das europäische Parteiensystem soll vielmehr seinen spezifischen Charakter bewahren, die Parteien aber sollten trotzdem nicht davor zurückschrecken, sondern sich zunehmend mit der Möglichkeit anfreunden, zu sozialen Integrationsparteien und Volksparteien zu werden, die Überschneidungen und inhaltliche Übereinstimmungen mit konkurrierenden Parteien nicht nur in Kauf nehmen, sondern als Zeichen der steigenden Akzeptanz gemeinsamer Grundsätze und Grundwerte begrüßen. Denn die inhaltliche Übereinstimmung in den Grundsätzen, die den Schwerpunkt der Politik von der Programmatik auf die Ebenen der Persönlichkeit und der glaubwürdigen Praxis verlagert, wertet diese gemeinsamen Grundsätze nicht ab, sondern auf, so wie wir ja auch in unserem sonstigen Leben mit unseren Mitmenschen gemeinsame ethische Grundsätze teilen und uns um deren gemeinsame Anwendung bemühen, ohne auf die Idee zu kommen, die Konvergenz, ja Identität dieser Grundsätze lasse sie entbehrlich erscheinen, ja mindere auch nur deren Wert.

Der Hinweis auf den amerikanischen Präsidenten, der sich trotz seiner Stärke um die Zustimmung der Abgeordneten bemühen muß und nicht von vorneherein mit der Loyalität seiner Parteifreunde rechnen kann, ist noch in einer anderen Richtung ergiebig und für Österreich lehrreich. Die starke Stellung, die der amerikanische Präsident laut Verfassung und auch in der Praxis hat, kommt dem österreichischen Bundespräsidenten nur nach der Verfassungsnorm, nicht aber nach der geübten Verfassungspraxis zu. Dabei sind die Unterschiede der österreichischen, gemischt-präsidentialen Verfassung zur Präsidentschafts-demokratie der Vereinigten Staaten und auch zum französischen Präsidentsystem nicht zu übersehen, auf der anderen Seite gibt es, wenn man auf die Vollmachten, die die Verfassung dem österreichischen Präsidenten einräumt, abstellt, auch nicht zu übersehende Analogien. So stellt das Recht der Entlassung der Regierung durch den Bundespräsidenten, das ohne Angabe von Gründen und ohne Antrag nach eigenem Ermessen ausgeübt werden kann, eine ziemlich weitgehende Eingriffsmöglichkeit dar, die es dem Bundespräsidenten auch ermöglicht, einzelne Mitglieder

der Regierung mit der Drohung, sonst die ganze Regierung abzuverufen, zur Demission zu zwingen. Auf jeden Fall hat die Verfassungsnovelle 1929 die Autorität und Machtvollkommenheit des Bundespräsidenten im politischen Prozeß bewußt verstärkt und ihn damit zu einem Machtfaktor gemacht. Wenn man auch nicht so weit zu gehen braucht wie Karl Korinek, der die Machtabstanzung des Bundespräsidenten sogar als Pflichtverletzung und als Störung des von der Verfassung gewollten Machtgleichgewichtes und Kontrollsystems ansieht<sup>1)</sup>, so wird man sich doch fragen dürfen, ob die traditionelle Zurückhaltung des Bundespräsidenten und die zeremonielle und repräsentative Amtsausübung, die sich in Österreich in den letzten Jahrzehnten eingebürgert hat, der Weisheit letzter Schluß bleiben muß, und nicht von einer bewußteren Ausnutzung und Handhabung dieses hohen Amtes abgelöst werden sollte. Es spricht jedenfalls viel dafür, daß sich auch die Bevölkerung vom Bundespräsidenten ein verstärktes Engagement und eine konsequenter Ausschöpfung der ihm von der Verfassung eingeräumten Möglichkeiten erwartet. Gerade in einer Zeit der Abnutzung und Aushöhlung der Parteien hätte ein starker Präsident die Möglichkeit, Autorität im guten Sinne walten zu lassen und so ein Vakuum auszufüllen, ohne deshalb autoritären oder gar diktatorischen Gelüsten frönen zu müssen, ja zu dürfen.

So sind denn die politisch Verantwortlichen, zu denen in der Demokratie auch das Volk selbst gehört, im Sinne der einleitend entwickelten Grundauffassung der Neukonfiguration der Elemente aufgerufen, der Demokratie durch mehr Engagement, mehr Reformdruck und erhöhte Bereitschaft zur Infragestellung liebgeordneter Traditionen Impulse zuzuführen und sie so lebendig zu erhalten. Denn die Erkenntnis, daß die Demokratie nach allen historischen Erfahrungen die bei allen Mängeln beste Form des Zusammenlebens und der Organisation der Gemeinschaft ist, bürgt noch lange nicht für die tatsächliche Überlegenheit und Überlebensfähigkeit. Diese sind nur dann gewährleistet, wenn die Demokraten selbst dafür sorgen, daß die Demokratie mit den Anforderungen der Zeit Schritt hält und ihre Institutionen so einrichtet, daß sie den gesellschaftlichen Kreislauf fördern und durchlässig gestalten und ihn nicht Engpässen ausliefern oder gar zusammenbrechen lassen.

#### Anmerkungen:

1) cf. Wilhelm Hennis: Meinungsforschung und repräsentative Demokratie. Zur Kritik politischer Umfragen. Tübingen 1957.

2) cf. Das Referat von Gerhard Leibholz auf dem 38. Deutschen Juristentag, abgedruckt in: „Verfassungsrechtliche Stellung und innere Ordnung der Parteien“. Tübingen 1951, Seite C 2 ff.

3) Korinek hat diesen Gedanken in einem Vortrag an der Wirtschaftsuniversität Wien entwickelt. „Die Presse“ 22. 10. 1985.

# SIND WIR ÖSTERREICHER SCHWEIZER?

**B**otschafter Thalberg hat unser Verhältnis zur Schweiz treffend mit dem Bild zweier Nachbarn beschrieben, die Rücken an Rücken beisammen sitzen. Wir leben so nahe beieinander, aber wir kümmern uns tatsächlich so wenig um einander. Stattdessen pflegen wir unsere Vorurteile. Wie zum Beispiel unsere kokette Sorge vor der „Verschweizerung“ unseres Landes. Das ist ein ähnlich dummes Wort wie das der „Finlandisierung“. Wir unterstellen mit letzterem eine neutralistische Moskauhörigkeit. Sehr zu unrecht. Finnland war gesellschaftspolitisch nie neutral. Im Gegenteil. Das Land hat mehrmals um seine Freiheit und Eigenständigkeit gekämpft. Mehrmals gegen den Goliath Rußland, und es hat auch mehrmals gesiegt.

Mit der „Verschweizerung“ soll das Schreckgespenst einer Entwicklung zur geistlosen Nüchternheit an die Wand gemalt werden, zum stumpfen Geldverdiener, zur Kantönl-Geistigkeit. Kurz gesagt: Schweiz = fad.

Das ist mehr als alter Habsburg-Hochmut. Das ist die Galligkeit einer zu groß geratenen Hauptstadt inmitten eines zu klein gewordenen Landes, in der alles an vergangenen Glanz erinnert.

Zugegeben, wir Österreicher sind keine geborenen Republikaner. Und unsere Erfahrungen mit der direkten Demokratie sind noch sehr jung und sehr zwiespältig. Nur, niemand zweifelt daran, daß mehr direkte Demokratie ein richtiger Weg ist. So wie auch niemand daran zweifelt, daß unsere augenblicklichen ideologischen Hahnenkämpfe in Wien, die wir als „englisches Modell“ von Regierung und Opposition ausgeben, kontraproduktiv sind: Vermutlich sind die meisten Österreicher daran interessiert, daß die politischen Parteien in schwierigen Zeiten an einem Strang ziehen, statt sich gegenseitig zu befeden.

Wenn es aber richtig ist, daß die Österreicher mehrheitlich lieber eine Konsensregierung hätten und für mehr direkte Demokratie eintreten, dann sind alle Hinweise auf die unterschiedlichen Voraussetzungen und geschichtlichen Entwicklungen der Schweiz und Österreichs nicht sehr überzeugend: Lernen kann man ja von jedem. Vor allem, wenn er erfolgreich ist.

Frankreich hatte auch nicht gerade eine „amerikanische“ Entwicklung hinter sich, als es sich unter dem Eindruck der Verfassung von 1776 zur Einführung der republikanischen Demokratie entschloß. Und Kelsen, dem man bekanntlich maßgeblichen Einfluß auf unsere Verfassung nachsagt, hat 1919 sowohl die alte Reichsverfassung als auch die Schweizer und Weimarer Verfassung zum Vorbild

der ersten republikanischen Verfassung Österreichs genommen.

Man kann natürlich verschiedener Ansicht darüber sein, ob man in Österreich überhaupt etwas grundsätzlich verändern soll. Nicht, weil alles ohnehin zum besten bestellt ist. Dieser Täuschung gibt sich heute nicht einmal mehr die gegenwärtige Regierung hin. Nur könnte man meinen, daß die Falschen regieren und daher mit einem bloßen Wechsel der Parteien im Regierungs/Oppositionsmodell auch die entscheidenden Schwierigkeiten ihr Ende hätten.

Ich gebe zu, daß ich auch einmal zur Fraktion der „Engländer“ gehört habe. Zwischen 1960 und 1965 waren wir 20- bis 25-jährigen überzeugt, daß die große Koalition in Österreich die Wurzel des gesamten staatlichen Übels sei. Diese Koalition war für uns gleichbedeutend mit Starrheit, Unkontrollierbarkeit, Parteienstreit und Anrüchigkeit. Denn Skandale und Korruptionen hat es schon damals gegeben. Unser Glaube an die Kraft des Regierungs/Oppositionsmodells nach englischem Vorbild war daher fast grenzenlos: Von ihm versprochen wir uns Erneuerung, bessere Kontrolle und Sauberkeit. Nun gab es in den ersten zehn Jahren des Regierungs/Oppositionsmodells zwischen 1966 und 1976 auch tatsächlich Bewegung in der österreichischen Politik. Vieles wurde verändert — gesellschaftlich, wirtschaftlich, sozial. Aber die Veränderung ging offensichtlich in eine falsche Richtung. In die Richtung von noch mehr Gesetzen, noch mehr Institutionen, noch mehr Parteienstaat. Denn paradoxerweise sind die politischen Parteien in diesen 20 Jahren des englischen Modells viel mächtiger geworden. Die Regierung, das Parlament, der Regierungschef — sie alle treten in fast blockartiger Weise hinter die Parteivorstände und Parteiführer zurück. „Alles, was ich bin, verdanke ich der Partei“ — ein solcher Ausspruch, wie ihn heute Bruno Kreisky und Fred Sinowatz tun, wäre aus dem Mund eines Raab, Gorbach oder Klaus vollkommen undenkbar gewesen. Mit anderen Worten, ausgerechnet das englische System hat zumindest in seiner österreichischen Variante nicht nur die Fundamentalpolitisierung gefördert, sondern auch die verstärkte Entwicklung zum Verbände- und Parteienstaat: Der einzelne ist nichts — alles ist die Institution.

Und das ist auch kein Wunder. Denn im Grunde ist kaum ein Land für das Regierungs/Oppositionsmodell ungeeigneter als Österreich.

• Da ist in erster Linie die berühmte, alles beherrschende Institution der Sozialpartnerschaft. Sie ist so unenglich wie nur möglich: Öffentlichkeits- und diskus-

sionsscheu, unkontrolliert und auf wenige Personen beschränkt.

• Da ist das reine österreichische Proporzwahlrecht, das jeder Majorzregierung Hohn spricht.

• Da ist eine tiefgehende Verfilzung von Staat und Gesellschaft. Es fehlen fast sämtliche liberalen Unvereinbarkeitsmaximen: Abgeordnete sitzen zugleich in der Regierung und in der Sozialpartnerschaft; Gewerkschaftspräsidenten sind zugleich Nationalratspräsidenten; die Parteiführer sind ident mit den Fraktionsführern und den Regierungschefs. In den Aufsichtsräten der Privatunternehmen, aber auch zum Teil der privaten Wirtschaft, sitzen die Vertrauensleute der Regierungs- und Oppositionsparteien.

• Da ist der alles durchdringende politische Proporz: Rote Turnvereine, schwarze Turnvereine, rote Schuldirektoren, schwarze Schuldirektoren, rote Wohnbaugenossenschaften, schwarze Wohnbaugenossenschaften.

• Und da ist vor allem die österreichische Seele, die in ihrer jahrhundertelangen habsburg-katholischen Untertänigkeit so ganz und gar unenglich ist: Keine Spur von Disziplin und Fairplay, wenig Selbstbewußtsein und Sinn für Individualität, stattdessen ein tief sitzender Minderwertigkeitskomplex, der nach kollektiver Sicherheit drängt und einen Hang zum Neid und zur Vernäherung einschließt.

Gewiß, das alles kann durch ein „Schweizer Modell“ nicht geheilt werden. Darum geht es auch nicht. Die entscheidende Frage lautet: Paßt für einen Kleinstaat mit langer Proporztradition nicht eher eine Proporzregierung nach Schweizer Vorbild, also eine Regierung, in der alle großen politischen Kräfte vertreten sind, ein „All Austrian Government“?

Natürlich darf unter diesem Titel nicht einfach eine Neuauflage der alten großen Koalition kommen. Wenn schon Schweiz, dann wirklich Schweiz. Und das heißt:

- Eine 10%-Hürde für die Regierungsbildung;
- strenge Unvereinbarkeiten;
- eine Parlamentsreform in Richtung Persönlichkeitswahlrecht;
- ein neuer Föderalismus;
- und vor allem: Mehr direkte Demokratie.

Nur dieses ganze Paket ergibt einen ganzen Sinn.

Beginnen wir bei der 10%-Hürde. In der Schweiz bilden nach der sogenannten „Zauberformel“ die vier stärksten Parteien die Regierung. Parteien unter 10% Wählerschaft sind nicht dabei. Diese



Hürde entspricht der Praxis der österreichischen Bundesländer. In der steirischen zum Beispiel benötigt man sechs Landtagssitze, um einen Anspruch auf Regierungsbeteiligung zu haben. Das sind — bei 56 Mandaten im Landtag — rund 10%. Im Bund wären es 18 bis 19 Mandate, die für einen Regierungssitz notwendig sind: Auch hier würden Klein- und Kleinstparteien ausscheiden — wohl zu recht, wie die Erfahrung mit der gegenwärtigen kleinen Koalition zeigt. Schließlich müßte die Bundesregierung nach Vorbild der Schweiz und der Bundesländer vom Einstimmigkeits- zum Mehrheitsprinzip wechseln.

Ganz entscheidend für das Funktionieren einer Konsensregierung sind aber die liberalen Unvereinbarkeitsmaximen. Sie lösen den Filz zwischen Staat und Gesellschaft. So wie in der Schweiz dürfte kein Parteiführer gleichzeitig Regierungschef sein; kein Abgeordneter Mitglied der Regierung. Es muß auch ausgeschlossen sein, daß Gewerkschaftsführer und Kammerpräsidenten Regierungssitze oder hohe Parlamentsfunktionen bekleiden.

Die Parlamentsreform müßte das Ziel eines individualistischeren und selbstbewußteren Vertretungskörpers anstreben. Das kann über ein Persönlichkeitswahlrecht nach deutschem oder schweizerischem Vorbild erfolgen. Mit einem Wort, Verkleinerung der Wahlkreise, verbunden mit der Möglichkeit des Wählers, die einzelnen Kandidaten zu reihen, zu streichen und auch neue Kandidaten hinzuzufügen. Dadurch würde der einzelne Abgeordnete von einer bloßen Listennummer zu einer sichtbaren Persönlichkeit, die der eigenen Wählerschaft stärker verpflichtet ist als der eigenen Partei. In einem solcherart freieren und selbstbewußteren Parlament würde nicht zuletzt auch der Klubzwang den fatalen Beigeschmack des Kadavergehorsams verlieren und auf seinen ursprünglichen Zweck, eine durch Diskussion und Überzeugung freiwillig übernommene Bündelung politischer Einzelmeinungen zu sein, zurückgeführt werden.

Ein zweites wichtiges Anliegen der Parlamentsreform ist die Rücknahme der gegenwärtigen Fundamentalpolitisierung durch politische Abrüstung der Parteien. Dann müßte der einzelne Abgeordnete nicht auf jeder Hochzeit tanzen, überall gesichtsbaden und in allen Gremien präsent sein. Die so gewonnene Kapazität und Zeit könnte der Abgeordnete nicht nur bei seinen Wählern verbringen, sondern auch in einem bürgerlichen Beruf. Der Beruf macht den Abgeordneten unabhängiger und erlaubt die Verbindung zum Leben und zum einzelnen Bürger. Ganz entscheidend ist auch ein neuer Föderalismus. „Österreich ist der zentralistischste Bundesstaat“. Diese Charakterisierung stammt von einem, der es wissen muß, nämlich vom Präsidenten des Verfassungsgerichtshofes, Prof. Adamovich. Dieser Tatsache kann man nicht allein durch Neuauflagen des Forderungs-

programms der Bundesländer begegnen. Echter Föderalismus verlangt auch, daß die Länder bereit sind, in saure Äpfel zu beißen. Das heißt beispielsweise, daß sie anteilig die Last der Steuereinhebung übernehmen. In der Schweiz teilen sich Bund, Kantone und Gemeinden die Steueraufbringung ziemlich genau zu je einem Drittel. Echter Föderalismus ist daher auch immer ein Finanzföderalismus.

Ein Zweites: Österreich leidet vor allem unter dem überdimensionalen Wasserkopf Wien. Das ist keine billige Polemik gegen die Bundeshauptstadt. Das ist nur der Hinweis auf eine höchst ungesunde Entwicklung. Neben Wien verblissen alle anderen Städte und Regionen.

In Wien sind alle wesentlichen Funktionen von der Verwaltung über die Wirtschaft, von den Banken bis zur Wissenschaft und Kultur vereinigt. In der Schweiz herrscht dagegen ein gesunder Polyzentrismus. Neben der Verwaltungstadt Bern gibt es den Finanzplatz Basel, das Wirtschafts-, Wissenschafts- und Kulturzentrum Zürich, das internationale Zentrum Genf und so weiter.

Aber auch in Österreich hat es früher neben Wien die alten Reichs- und Residenzstädte Graz, Innsbruck, St. Pölten, Wiener Neustadt und als geistliches Zentrum Salzburg gegeben.

Erst der monarchische Absolutismus hat alles auf Wien konzentriert. Es wäre daher an der Zeit, etwas gegen diese Konzentration zu unternehmen. In diesem Sinn ist die Idee einer Niederösterreichischen Landeshauptstadt vollkommen richtig. Aber nicht ausreichend. Warum sollte zum Beispiel nicht Salzburg Sitz des Verfassungsgerichtshofes sein, Graz der Sitz der Theater- und Museenverwaltung, Linz ein Banken- und Finanzzentrum. Nur auf diese Weise kann es langsam ein Gleichgewicht der Regionen geben.

Und nun zur direkten Demokratie. Sie ist bei einer Konsensregierung natürlich schon aus Gründen der Kontrolle unentbehrlich. Andernfalls droht eine solche Regierung ein Machtkartell zu werden. Aus Diskussionen mit Schweizer Politikern wissen wir, daß das Plebiszit in welcher Form auch immer eine ganz entscheidende Rute im Fenster aller Regierungsmaßnahmen darstellt. Jedes Schweizer Regierungsmitglied fragt sich bei jedem Vorschlag, den es machen will, wie denn nun das Volk in einem denkbaren Entscheid darüber urteilen würde. Und das hat eine wohltuende Wirkung auf die Regierungspolitik.

Nun ist es keineswegs so, daß Österreich aufgrund seiner historischen Entwicklung keinen Sinn für direkte Demokratie hätte. Die zehn Volksbegehren und Volksabstimmungen in den letzten 20 Jahren beweisen ein hohes Interesse der Bürger an unmittelbarer Teilhabe. Nur wünscht der Bürger auch Verbindlichkeit. Wenn er sich schon engagiert, dann soll sein Engagement auch Folgen haben.

Das ist der Grund, warum zum Beispiel im neuen steirischen Volksrechtsgesetz festgelegt ist, daß bei einer bestimmten Beteiligung von Wählern an einem Volksbegehren obligatorisch eine Volksabstimmung nachfolgen muß. Solche und ähnliche Verbindlichkeiten sind einfach notwendig. Ein zweites Problem der direkten Demokratie ist ihr Umfang. Hier stehen sich in Österreich offenbar zwei Schulen gegenüber: Die eine, die alle Formen der direkten Demokratie grundsätzlich auf alle Themen der Politik angewendet wissen will; und die Gegenschule, welche eine ganze Reihe von politischen Themen ausklammern möchte. So soll demnach die Außenpolitik und die Neutralität, die Steuerpolitik und die Wehrpolitik kein Gegenstand der direkten Mitsprache des Volkes sein. Ich halte solche a priori Beschränkungen für falsch. Abgesehen davon, daß nicht nur die Schweiz, sondern auch andere europäische Länder über solche und ähnliche Fragen abstimmen lassen, gilt die pädagogische Einsicht, daß man alles, was man können will, üben muß. Eine halbe Mitbestimmung macht kein mündiges Volk. Ganz abgesehen davon, daß dieses angeblich unreife Volk im Ernstfall regelmäßig weitaus verantwortungsbewußter entscheidet als so mancher ängstlicher Theoretiker glauben will.

Bleibt ein Wort zum Bundespräsidenten. Diese Einrichtung ist im Grunde unschweizerisch. Der Schweizer Bundespräsident ist bekanntlich nur der Vorsitzende der Bundesregierung, der im Turnus wechselt. Eine selbständige Bedeutung hat er in der Schweiz niemals erlangt. Anders der österreichische Bundespräsident. Er ist für viele der Ersatzkaiser. Die Identifikationsfigur über den Parteien. Daher räumen ihm auch Verfassungsrechtler ein „Wächteramt“ (Welan) ein. Das besagt im Grunde, daß sich der Bundespräsident politisch nirgendwo einzumischen hat, sondern auf moralische Appelle beschränkt bleibt.

Dieses Wächteramt beschreibt auch die reale Rolle der österreichischen Bundespräsidenten ganz vorzüglich. Kein einziger von ihnen hat auch nur eines der weitgehenden politischen Rechte, die ihm die Verfassung einräumt, jemals ausgeübt: Die Regierung entlassen, das Parlament aufgelöst, andere Beamte ernannt als ihm die Parteiführer vorschlugen u.ä.m.

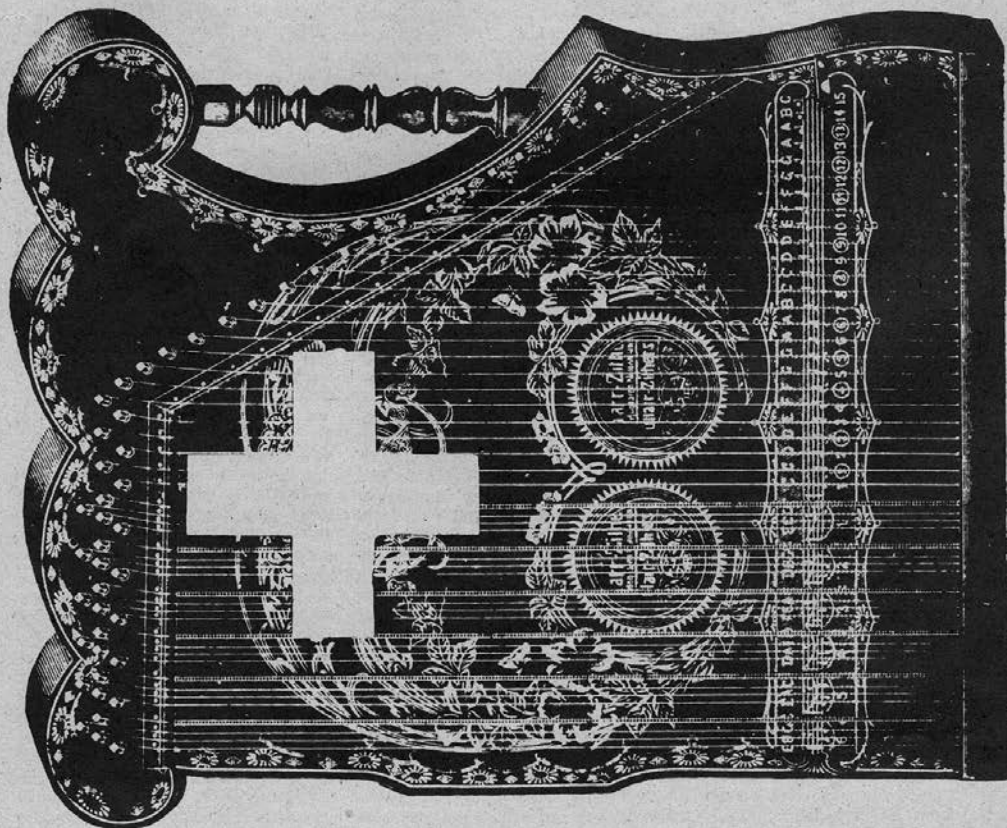
Damit ist die Figur des österreichischen Bundespräsidenten weder Fisch noch Fleisch. Sie steht mit einem Fuß in der alten monarchischen Tradition und versucht mit dem zweiten sanfte republikanische Walschritte. Es wäre an der Zeit, daß man sich entscheidet: Entweder will man den guten alten Kaiser an der Spitze, dann sollte man aber besser wieder die Monarchie einführen. Die Funktion der Identifizierung erfüllt ein echter Kaiser oder König allemal eindrucksvoller: Siehe England, Skandinavien, die Benelux-Länder und Spanien. Oder man

will ein republikanisches Staatsobhaupt, das den hohen Aufwand einer Volkswahl rechtfertigt. Diesfalls sollte man dem Bundespräsidenten auch eine echte Kompetenz einräumen. Das ist nicht zu verwechseln mit der politischen Einflußnahme. Ich meine mit Kompetenz Sachkompetenz, und zwar für Maßnahmen, die im kurzfristigen Denken einer Vierjahreslegislaturperiode am meisten abgehen: Für langfristige Maßnahmen. Meines Erachtens sollte der Bundespräsident die Rahmenbedingungen der langfristigen österreichischen Strukturpolitik festlegen. Ich meine damit sowohl die technische als auch die geistige Infrastruktur.

Wie der Fleckerlteppich unserer Autobahn zeigt, wo jeder Minister an einer neuen Bau-, Spar- und Finanzvariante bastelt, reichen dort kurzfristige Überlegungen erkennbar nicht aus. Hier muß ein legislaturperiodenüberschreitendes Programm einsetzen.

Dasselbe gilt für die Eisenbahnpolitik und für die Telekommunikation. In beiden Bereichen liegt Österreich im Vergleich zum übrigen Europa um Jahrzehnte zurück. Ein Grund dafür ist, daß niemand für das ganze zuständig ist, also für die Koordination von Straße, Schiene und Telekommunikation.

Nicht minder schwierig ist die Funktion auf dem Gebiet der geistigen Infrastruktur, also der Forschungs- und Anwendungspolitik. Zwar gibt es in Österreich in vielen Bereichen immer noch eine gute Grundlagenforschung, aber dafür eine umso problematischere Forschungsanwendung. Wir haben zwar viele Erfinder, Erfindungen realisieren tun aber andere. Das hat viele Gründe, nicht zuletzt aber auch solche fehlender langfristiger Konzeptionen. Freilich, Konzepte allein genügen nicht. Es muß auch jemand hinter ihrer Realisierung stehen. Und das könnte ein Bundespräsident sein, der — für zweimal acht Jahre wählbar — ähn-



# DER BESUCH DER ALTEN SCHWEIZER DAME

## Vorstellung und Diskussion einer anderen Spielart der Demokratie

### Der unbekannte Nachbar

Wir hatten uns in den letzten Jahren bereits daran gewöhnt: In regelmäßigen Abständen wurde der Ruf nach einer Zusammenarbeit der großen gesellschaftlichen Gruppen in der Regierung laut — ein innenpolitischer „evergreen“. Damit ließen sich nicht nur spätsommerliche Nachrichtenflauten überbrücken — wenn sich der Eindruck auch von Zeit zu Zeit aufdrängte; gleichzeitig wußten sich die Vertreter einer „Großen Koalition“ doch im Einklang mit einer deutlichen Mehrheit der Bevölkerung: Denn ebenso wie die Sozialpartnerschaft — ihr wirtschaftspolitisches Pendant — verzeichnete auch eine „konzentrierte“ Zusammenarbeit in demoskopischen Umfragen immer wieder auffallend hohe und konstante Sympathiewerte.<sup>1)</sup>

Andererseits mußten solche Überlegungen, die eine große Koalition mit der „optimalen“ Zusammensetzung einer künftigen Regierung gleichsetzten, zwangsläufig auf Argwohn stoßen — noch dazu, wenn sie von Kreisen der großen Oppositionspartei oder vor herantretenden Parlamentswahlen eingebracht wurden. Doch abgesehen vom Vorwurf des Taktierens blieben auch die Erinnerungen an die „späte“ Koalitionsphase wegen der zunehmenden politischen Patt-Stellung der beiden Regierungspartner, die in einen Zustand der Starrheit, der Entscheidungsunfähigkeit und Ineffizienz mündete, getrübt.<sup>2)</sup>

Bei einem Teil der Reformvorschläge des vergangenen Jahres tritt allerdings die „enge“ Frage der Regierungsbildung zugunsten tiefer ansetzender und umfassenderer Konzeptionen in den Hintergrund: Erst das Abtasten und Abklopfen unseres politischen Systems in seiner Gesamtheit ermöglicht es hierbei, das Ineinandergreifen seiner Grundmechanismen sowie deren Feinabstimmung zu prüfen. Unter der Bezeichnung „Dritte Republik“ (Bernd Schilcher)<sup>3)</sup> verbindet sich eine Reihe von Ideen zu einem institutionellen Paket, das ebenso wie verschiedene andere — hauptsächlich steirische — Reformansätze (z. B. Josef Krainer, Wolfgang Mantl) das politische System der Schweiz als Vergleichsmaßstab für die Bundesebene heranzieht. Der Begriff „Schweizer Modell“ gibt hier vielleicht den kleinsten gemeinsamen Nenner dieser Bestrebungen wider.

Die Schweiz als Modell bedeutet eine Abkehr von einer bislang äußerst gängi-

gen, wenn auch oberflächlichen Einschätzung: Denn so eigenständig dieses Land seine frühe demokratische Tradition entwickelte und seit mehr als einem Jahrhundert als autonome, in sich geschlossene Einheit in Mitteleuropa auftritt, es ist keinesfalls der kuriose oder unvergleichbare „Sonderfall“<sup>4)</sup>, der das Verständnis seines politischen Systems schwer gangbar oder unattraktiv machen könnte.

Die Schweiz als Modell versucht dem Österreicher die Grundpfeiler, Angelpunkte und Scharniere eines anderen Regierungssystems näherzubringen und lädt uns ein, sie kennenzulernen. Wenn man dieser Einladung folgend seinen Blick schweifen läßt, ohne sich in institutionellen oder verfahrensmäßigen Details zu verlieren, so wird man auch als nicht geschulter politischer Beobachter bemerkenswerte Ähnlichkeiten und umso provozierendere Unterschiede feststellen. Der Schweizer Staat wird von seiner Bevölkerung als Kleinstaat akzeptiert. In diesem Kleinstaat spielen die kleineren Einheiten, die Kantone, eine ganz entscheidende politische Rolle. In einem lebendigen Föderalismus stehen sie dem Bund als Partner gleichberechtigt gegenüber, sie sind in einer dem Nationalrat ebenbürtigen zweiten Kammer vertreten und haben in der Vergangenheit die wichtigsten verfassungsrechtlichen Fortschritte und Entwicklungen des Bundes entweder durch kantonale „Neuschöpfungen“ eingeleitet und angeregt oder zumindest mitgetragen. Dieses in seinen Grundsätzen repräsentativ-parlamentarische System wird durch Elemente der direkten Demokratie ergänzt, die der Bevölkerung oder — zumindest — bis zu einem gewissen Grad organisierten gesellschaftlichen Gruppen/Interessenvertretungen die Möglichkeiten zur unübergehbaren Beteiligung an politischen Entscheidungen öffnen. Damit kann gleichzeitig die Politik durch die Stimmbürgerchaft unmittelbar mitverantwortet und politische Kontrolle einschneidend und wirksam geübt werden. Man darf sich also keinesfalls eine „reine“ Form der direkten Demokratie oder eine Art Räte-system vorstellen. Darüber hinaus bildet sich — nicht unbeeinflusst von direktdemokratischen Einwirkungen — die politische Gewohnheitsregel heraus, die Regierung proportional nach der Stärke der vier großen Parteien, nach Sprache („Zunge“) und Kantonszugehörigkeit zusammenzusetzen, während das Zusam-

menspiel der Verbände im gesetzgeberischen Vorverfahren, das sogenannte Vernehmlassungsverfahren, sogar in der Verfassung verankert ist.<sup>5)</sup>

Die Schweiz als Modell öffnet aber weiters den Blick über die Grenze hinweg zum Nachbarn — nicht nur von Österreich aus, auch von seiten der Schweiz — und trägt vielleicht dazu bei, die bisherige Reserviertheit in dieser nachbarlichen Beziehung zu mildern. Nicht zu Unrecht meinte Friedrich Dürrenmatt bereits 1974: „Eigentlich ist für die Schweiz jeder Nachbar schwierig. Eigentlich wäre sie am liebsten eine Insel. Und weil sie es nicht ist, sondern mehr ein Durchgangsbahnhof mit Groß- und Privatbanken den Bahnsteig entlang, samt garantiertem Bankgeheimnis, und mit hinter diesen Bahnsteigen und Banken ausgestellten Gebirgslanschaften, sind für den Bahnhof Schweiz eben die benachbarten Bahnhöfe schwierige Bahnhöfe, lauter Kopfbahnhöfe, sogar Wien...“<sup>6)</sup>

Im folgenden soll die Diskussion, die im Rahmen des Symposiums „Das Schweizer Modell“ an die einzelnen Referate anschloß, in einigen wichtigen Punkten nachgezeichnet werden. Die Gliederung in drei Themenbereiche entspricht hierbei der Halbtagsbündelung der Vorträge während der Veranstaltung. Gerade die spontante Gewichtung des Interesses durch das Publikum und die Vielzahl der Fragen machen die Zonen eines gemeinsamen Nachholbedarfes, aber auch den Wunsch, mehr voneinander zu wissen und dadurch zu lernen, deutlich.

### Historische und politische Führungsnahme

Wie Gerald Stourzh in seinem Eröffnungsreferat darstellte, fanden sich schon seit den Zeiten der Donaumonarchie immer wieder vereinzelt politische Forderungen und Reformwünsche, die die Gemeinsamkeiten zur Schweiz und ihre mögliche Rolle als Vorbild für den weiteren österreichischen Weg betonten. Mit diesen innenpolitischen Hinweisen auf die Schweiz ließ sich ein Abriss der österreichischen Geschichte der letzten hundert Jahre zeichnen, der alle wichtigen Stationen und Krisenmomente mitumfaßte. Aber erst das Bekenntnis zur Kleinheit und die Identifikation mit diesem Rest-Staat öffneten die Möglichkeit, diese Anregungen auch konkret aufzunehmen und sich — als das herausragende



Beispiel in diesem Zusammenhang — in der außenpolitischen Haltung von dem Schweizer „Muster“ beeinflussen zu lassen (Thalberg).

Die „österreichische“ Perspektive des Schweizbildes bestimmte deshalb auch den ersten Abschnitt der Publikumsdiskussion. So bleibt bei den relativ häufigen Bezugnahmen österreichischer Politiker auf das Schweizer System doch die Frage offen, auf welches Vorverständnis ein Begriff wie etwa die „Verschweizung“ Österreichs stoßen mußte (Mantl). Hier mögen durchaus negative Elemente mitgeteilt sein — beispielsweise bei Karl Renner, der lange Zeit mit dem Gedanken einer Donauföderation sympathisiert hatte. Manche Haltung wird sich mit notwendiger politischer Flexibilität erklären lassen, die der Wandel von einer Monarchie über die Stationen Ständestaat und Reich hin zu einer unabhängigen Demokratie den „Gründern“ der zweiten Republik — etwa auch Leopold Figl — auferlegte. Aber selbst in der heutigen Diskussion klingt ein in der Schweiz durchaus positiv besetzter Ausdruck wie „Kantönleiste“<sup>17)</sup> für österreichische Ohren seltsam zwiespältig. Die Entwicklungslinien nähern sich allerdings seit Beginn der siebziger Jahre in einem erwachenden „Länderbewußtsein“<sup>18)</sup> einander deutlich.

Neben dieser Hinwendung zum Kleinstaat bleibt zusätzlich die Vorbildwirkung des „alten“ Österreich für ein reales historisches Verständnis zu berücksichtigen (Leser) — nicht nur bei Karl Renner. Ebenfalls bis heute schwingt der Traum von verlorener Größe und Zeit und von der versunkenen, mit Blattgold verzierten Stadt mit, der die Themen „Wien um 1900“ oder „Jugendstil“ in Wien selbst, aber gerade auch in ganz Europa zu Modetrends oder zu Anziehungspunkten für Besucher werden läßt. Und diese Sehnsucht führt — zumindest auf kulturpolitischem Gebiet — eben wieder zu politischer Aktivität — z. B. in Form der Mitteleuropa-Konzepte eines Erhard Busek.<sup>19)</sup>

An einige Hinweise auf Unterschiedlichkeiten zur Schweiz — etwa die geringe sprachliche Vielfalt in Österreich und mangelnde Aufgeschlossenheit gegenüber den Sprachen der Nachbarländer und der Minderheiten (Domenig), deren Wurzeln sich schon auf die dominante deutsche Amtssprache der Monarchie zurückverfolgen lassen — schlossen sich etwas unvermittelt die Stichworte Geschichtsbewußtsein und Vergangenheitsbewältigung an (Steiner). Rückblickend kann man dieser Aussage beinahe eine prophetische Dimension zubilligen, wenn man sich den kritischen, nahezu zynischen Ton vergegenwärtigt, in dem selbst eine renommierte Zeitung wie die „NZZ“ auf ihrer Titelseite den jüngsten Akt österreichischer Beschäftigung mit seiner Vergangenheit kommentiert.<sup>20)</sup> Man sollte allerdings die Bedeutung solcher Artikel nicht überbewerten: Auch

die österreichischen Medien setzten mit ihrer Berichterstattung über die überdeutliche Ablehnung eines UNO-Beitrittes der Schweiz am 16. März ähnlich unfreundliche Akzente, wie der Schweizer Eduard Stäubli erst kürzlich in einem pointierten Vortrag in Wien darlegte.<sup>11)</sup>

Schließlich griff eine Wortmeldung noch den Vorschlag von Gerald Stourzh auf, sich mit der republikanischen „virtu“ der Schweiz auseinanderzusetzen (Ginther): Denn im staatsrechtlichen Sinn hat die „Republik“ ihre Bedeutung zu einem großen Teil an die Begriffe Demokratie und Rechtsstaat abgetreten und umfaßt nur mehr als eine Art Oberbegriff Staat und Gesellschaft, Staatsorganisation und bürgerliches Ethos zusammen.<sup>12)</sup> Diese republikanische Tugend hat einen freien, selbständigen Bürger im Auge, der mit seinen politischen Rechten dem Wohl der Allgemeinheit dienen will — res publica als res populi, als Machtausübung für das Volk. Amtsethos, aber auch Genügsamkeit, Fleiß, Unbestechlichkeit, Liebe zu den Gesetzen und zum Staat werden hier zu Schlüsselbegriffen eines derartigen Ideals.<sup>13)</sup>

Diese republikanische Reflexion mag Arnold Koller im Auge gehabt haben, als er am Abend vor dem Symposium erzählte, daß bei seinen gelegentlichen Österreichvisiten eine Frage mit einer gewissen Beständigkeit wiederkehrte: Ob denn die Spitzenpolitiker in der Schweiz — wie beispielsweise er selbst als Nationalratspräsident — tatsächlich keine Dienstaufträge zur eigenen freien Verfügung erhielten. Schmunzelnd nannte er das ein österreichisches „Dienstwagen-Syndrom“, das sich freilich nach seinem Vortrag zum Konkordanzprinzip am nächsten Tag durch eine dementsprechende Frage aus dem Publikum eindrucksvoll bestätigte.

Einer der Schwerpunkte der Diskussion ruhte auf dem Problemfeld der politischen Verantwortung, die bei einer stabilen Regierung mit — nahezu — auf Lebenszeit bestellten Regierungsmitgliedern ein gewichtiges Defizit aufweisen könnte. Hier zeigt das Konkordanzprinzip, das gerade auf persönlichem Kontakt, auf dem Miteinander-Reden und Aushandeln beruht, aber auch seine Kehrseite: In der kleinstaatlichen, überschaubaren Schweiz wird gleichzeitig ein hohes Maß an informeller persönlicher Kontrolle wirksam — jeder kennt eben jeden. Republikanische Tugenden vorausgesetzt übt diese Kontrollmöglichkeit auch innerhalb der politischen Elite spürbaren Einfluß aus und kann sogar zum Rücktritt vom Amt zwingen.

An die politische Kontrollierbarkeit knüpfte sich daraufhin die Frage nach der Opposition in einem Konkordanzsystem mit einer Mehr- bzw. Allparteienregierung an seiner Spitze. Gerade die direktdemokratischen Mitwirkungsrechte der Aktivbürgerschaft, die sich für den Schweizer untrennbar mit der Konkordanzdemokratie verbinden, ermöglichen

direkt und indirekt — mit Hilfe von Referendums- oder Initiativandrohung — oppositionelles Verhalten: Sowohl die Regierungs- als auch die kleineren Parteien, Verbände und andere — zum Teil ad hoc — organisierte Gruppierungen wie etwa Bürgerinitiativen, schließlich die Medien und — in gewissem Rahmen — das Volk selbst in obligatorischen Abstimmungen gewährleisten ein ineinander verzahntes Kritik- und Kontrollpotential.

Hieran schloß sich die Verlesung eines „Manifests“ aus den Zuhörerreihen, das an ideologisch bewußtere Zeiten erinnerte und in der beinahe schon „klassisch“ zu nennenden Sprache der Frankfurter Schule gehalten war. „Basisdemokratie“ und die Notwendigkeit „direkter Aktionen“ hießen sich unter anderem den komplizierten, schnell gelesenen Satzkonstruktionen entnehmen.

## Das Schweizer System im Detail

Nach den dichten und umfangreichen Referaten des zweiten Halbtages — Max Frenkel, Leonhard Neidhart und Wolfgang Mantl — blieb nur relativ wenig Zeit für die Fachdiskussion. Doch bereits die Vorträge und die daran anschließenden Fragen der österreichischen an die schweizerischen „Spezialisten“ verstärkten den Eindruck, den Hans Thalberg am Vormittag zusammenfaßte: Der Schweizer Pragmatismus und die „neben“ der Bundesverfassung (BV) funktionierende Konkordanzdemokratie markieren doch Distanzen zum österreichischen Juristenstaat, der in Kelsen'scher Tradition der formalrechtlichen Sichtweise und dem Verfassungstext ungleich höhere Bedeutung zumißt. Dabei ist es wohl aufschlußreich, daß die ersten Reformüberlegungen, die dieses Symposium im Endeffekt ermöglichen, das Proportionalitätsprinzip für die Bundesregierung noch in der Verfassung verankert wissen wollten.<sup>14)</sup>

Ein zweites Unterscheidungsmerkmal, das schon im Vortrag von Gerald Stourzh mitschwingt, klingt — wiederum — bei Friedrich Dürrenmatt (1971) fast poetisch: „Österreich und die Schweiz sind zwei Staaten, die sich trotz ihrer Verschiedenheit immer ähnlicher werden. Sie sind sich zwar unähnlich, sieht man genauer hin, doch sind sie sich ähnlicher geworden, was ihre Bedeutung betrifft. Beide sind Miniaturbilder in einer Zeit, die sich von Kolossalshinken beeindruckt läßt, beide sind mit der Lupe zu betrachten: doch sind die Schwierigkeiten des Beobachtens verschieden. Das Tückische, untersucht man Österreich mit der Lupe, besteht im überdimensionierten Goldrahmen, der dieses Miniaturbild umgibt, sodaß man mit der Lupe mühsam den Rahmen absuchen muß, bis man die Miniatur endlich findet. Bei der Schweiz dagegen bereitet nicht der Rahmen, sondern die Miniatur Schwierigkeiten.“

ten. Stellt sie, mit bloßem Auge betrachtet, eine Idylle dar (Rütlischwur mit den Alpen im Hintergrund), zerfällt sie unter der Lupe in eine Vielfalt von sich widersprechenden Bildern, die keine Einheit mehr ergeben.<sup>115</sup>

Die zwei Unterschiedlichkeiten weisen aber eine Gemeinsamkeit auf, die sich bei einer theoretischen Untersuchung politischer Systeme mit dem etwas vagen Begriff der „Politischen Kultur“ umschreiben läßt, wie er an diesem Halbtage des öfteren herangezogen wurde. Politische Kulturforschung versucht, die Grundwerte – etwa die Dimension eines Basiskonsenses – und die Einstellungen der Bevölkerung, aber auch der politischen Akteure zu einem politischen System zu erfassen. Sie möchte das Ambiente des „Politischen“ umschreiben, das sich auf Grund der kulturellen – und gerade der historischen – Grundlagen einer Gesellschaft sowie im Rahmen des direkten Lernprozesses des einzelnen beim Umgang mit politischen Institutionen herausbildet. Gleichzeitig wird dieses Ambiente durch die Verhaltensmuster der Politiker untereinander mitbestimmt, die jene politischen Umgangsformen – z. B. konsensbetonte/konkordante oder eher konfliktorientierte – in ihrem Werdegang als Politiker „erlernen“.<sup>116</sup>

Beide Momente, die eben umrissene politische Kultur und das politische Institutionenset unter Berücksichtigung des politischen Prozeßablaufes, die den Gegenstand der Fachvorträge bildeten, sind entscheidende Determinanten für eine Erklärung und für das Verständnis eines politischen Systems in seiner Gesamtheit. Für den zweiten Bereich konnte uns Leonhard Neidhart anhand der Schweizer Demokratie doch einen knappen, aber nichtsdestoweniger sehr treffenden Eindruck von ihrer Kompliziertheit und von der Komplexität des Zusammenspiels ihrer einzelnen Bauelemente geben. Genau diese Komplexität wird aber zu berücksichtigen sein, wenn man einzelne Systemelemente von einem Verfassungssystem in ein anderes übertragen möchte, wenn man also Reformpläne an einem anderen Staatsmodell orientiert.

Damit wird die Frage nach der Brauchbarkeit, nach der Anwendbarkeit des Schweizer Modells im Hinblick auf Österreich aufgeworfen. Hier scheint auf den ersten Blick Skepsis durchaus angebracht zu sein, und der Beitrag Wolfgang Mantl, der die Unterschiede zwischen den beiden Nachbarstaaten sehr plastisch herausarbeitete, mahnt zu Behutsamkeit bei vorschnellen und eindimensionalen Vergleichen.

Daß wir von diesem Problem konkret betroffen werden, läßt sich am Beispiel des Themas „Direkte Demokratie“ zeigen, wobei der bei der Eröffnung apostrophierte „Reformdruck“ (Josef Krainer) eindeutig – nicht nur auf Landes-, sondern auch auf Bundesebene – in diese Richtung weist. Das Konkordanzsystem

der Schweiz läßt sich – mit den notwendigen Einschränkungen – als eine sich langsam und kontinuierlich entwickelnde Antwort auf die direkte Demokratie verstehen.<sup>117</sup> In Österreich dagegen erscheint die Tendenz gerade umgekehrt: Das Konkordanzsystem – sei es in Form einer künftigen großen Koalition oder schon zur Zeit im Bereich der Sozialpartnerschaft – braucht oppositionelle Ventile, der „geschlossene“ Bereich der politischen Entscheidungsfindung bedarf der Durchbrechung durch Mitwirkungsrechte der Bevölkerung und die aufgeblähte Parteiorganisation ebenfalls der Abmagerung und Entschlackung durch die Abkoppelung von Sachthemen, zu deren Entscheidung die Bevölkerung aufgerufen ist.

Mit dem Modell der Schweiz werden sich die Funktionsmechanismen etwaiger direktdemokratischer Elemente in Österreich nur grob skizzieren lassen, und ihre politische Handhabung wird sich erst langsam und im Detail durchaus abweichend einspielen. Aber eines ist wesentlich: Anhand des Schweizer Beispiels kann man verstehen lernen, daß ein durch direktdemokratische Elemente ergänztes parlamentarisches Repräsentativsystem durchaus „funktionieren“ kann – und noch dazu mit einem erstaunlich hohen Leistungsausweis. Eine Reform mit dieser Zielsetzung mag vielleicht – trotz des für Österreich typischen Charakters einer zugestanden „Reform von oben“ – als Auftakt verstanden werden, als ein Zeichen der Bereitschaft, den Bürger ernst zu nehmen, auf „republikanische Tugenden“ auch in Österreich zu vertrauen und gewisse unerfreuliche politische Zustände der letzten Zeit – eine Aufzählung erübrigt sich – hinter sich zu lassen.

Aber auch hiebei wäre Enthusiasmus – sozusagen im vorhinein – unangebracht. Eine Wortmeldung berührte mit dem Hinweis auf die „Zürcher“ Jugendunruhen die Grenzen der Identifikation mit der Schweizer Demokratie und mögliche Bruchstellen ihrer Stabilität (Stangl). Für solche ausgegrenzte Themen und für derart – trotz direkter Demokratie – ausgegrenzte „Minderheiten“ bildet die Kunst meist einen Fokus. Stefan Ineichen meint in einem von „13 flüchtige(n) scherben, in denen sich die zürcher bewegung und ich spiegeln 21. juni 1980“: „die wüsten breiten sich aus, die wälder werden geschlagen, das meer vergiftet, die luft verpestet, die schweiz zubetoniert, die wohnhäuser werden abgebrochen, die wälder ausgerottet, die indianer auch, die armen werden ärmer und sterben, die reichen reicher, sinnlose wüsten breiten sich aus... (Anmerkung: das weiß ich alles schon, wirft der geneigte leser ein, und was hat das mit den zürcher krawallen zu tun?).“<sup>118</sup>

Eine österreichische Version findet sich bei Peter Handke: „Unsere Heerscharen stehen nicht grau in grau auf den grauen Betonpisten, sondern gelb in gelb in den

gelben Blütenkelchen, und die Blume steht hochauferichtet als unser heimlicher König. Ja, die Verneigung vor der Blume ist möglich.“<sup>119</sup>

## Reformvorschläge und Utopien

Am Beginn der Schlußvorträge des letzten Halbtages stand das Motto, daß politisches Handeln – und damit auch Reformpolitik – stets ein Vorwärtsgen ins Ungewisse bedeute. Wenn man sich allerdings die möglichen Regierungskonstellationen nach den nächsten Nationalratswahlen vor Augen hielt und die diesen entsprechenden Interessenlagen an einer Reform abschätzte, so schien das politische Schicksal der dargebotenen Reformideen relativ sicher vorhersagbar. Zutreffend wurde hiebei das Fehlen eines entsprechenden Potentials festgestellt, das neben oder gegen die hierarchischen Parteiapparate einen entsprechenden Reformdruck „von unten“ in die politische Diskussion einbringen könnte (Rack).

Bernd Schilcher faßte in seinem Referat noch einmal jene Ideen zusammen, die unter der Bezeichnung „Dritte Republik“ für einiges Aufsehen und dementsprechende Entrüstung im übrigen Österreich geführt hatten. Demgegenüber stellte Norbert Leser seine Vorstellungen über den weiteren österreichischen Weg mit Mehrheitswahlrecht, notwendiger Dezentralisierung der Parteien und einer Hinwendung zum Wechselspiel zwischen Regierung und Opposition an das andere Ende der Skala Konkordanz-/Konkurrenzdemokratie. Diese breite Fächerung der Reformschritte ließ daraufhin eine unüberschaubare Vielzahl von Einzelbemerkungen und Stellungnahmen zur derzeitigen politischen Situation in Österreich folgen: Norbert Leser versuchte ihr zumindest insofern Herr zu werden, als er der Politik einen ästhetischen Wert absprach und gerade den jüngeren Teil der Anwesenden aufforderte, sich die Begeisterung für Kunst, Freundschaft und Liebe zu bewahren, aber nicht für politische Themen zu verschwenden. Allerdings hatte er wahrscheinlich nicht mit dem hartnäckigen Widerspruch des „Politikernachwuchses“ in dieser Runde gerechnet...

Mehrere Wortmeldungen zielten schließlich auf die Sachkompetenzen des Schilcher'schen Bundespräsidenten zur Wahrung der mittel-, aber vor allem langfristigen Planung und Koordination des Staatshandelns in den Bereichen der Infrastruktur- und Forschungspolitik (Marko, Mantl). Sowohl die Reibungspunkte zwischen der Autorität des Präsidenten und den Niederungen der Ressortpolitik wurden eingewandt, als auch eine mögliche Patt-Stellung zwischen einer stabilen Konkordanzregierung und einem für zweimal acht Jahre wählbaren Staatsoberhaupt, wenn zwei Institutionen im Staat zur Durchführung und -setzung po-

litischer Planungsaufgaben berufen wären.

Abgesehen von diesem für die Schweizer Demokratie „systemfremden“ Bundespräsidenten weist aber eine Konkordanzdemokratie an sich bereits ein ambivalentes Verhältnis zur politischen Planung auf<sup>20</sup>. Das föderalistische Element, das Oberstaat und Gliedstaaten zu kooperierenden Teilen verbindet, erschwert die Planung ebenso wie das Ineinanderspielen von vorparlamentarischer, parlamentarischer und Regierungsebene bei der politischen Entscheidungsfindung, da sie den Konsensbedarf erhöhen. Wird jedoch eine umfassende Übereinstimmung der Beteiligten erreicht, so begünstigt das gleichzeitig die Realisierung längerfristiger Entscheidungen.

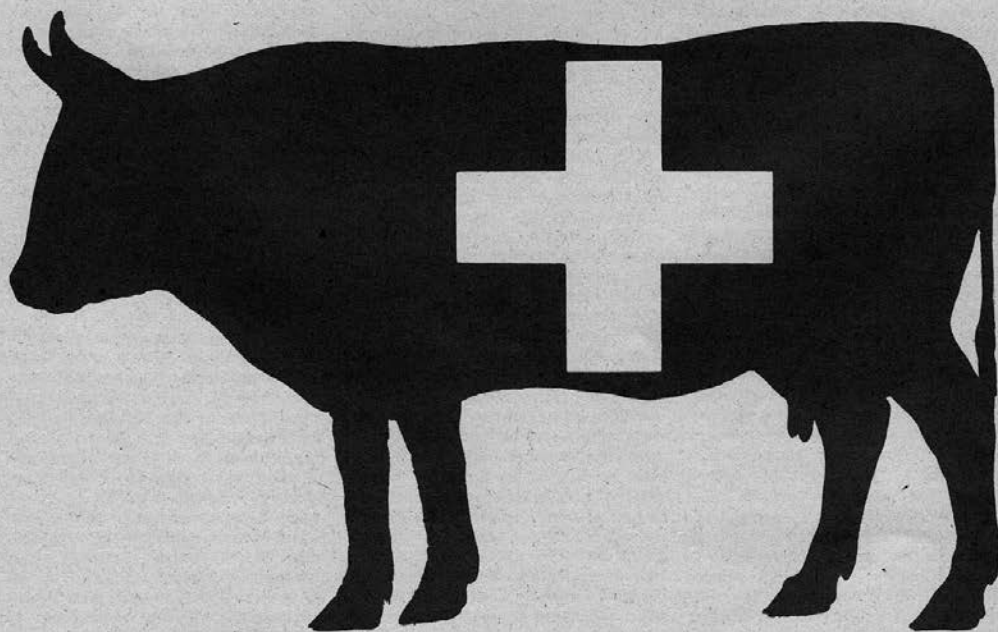
Eine Reihe von Reformvorschlägen in der Schweiz<sup>21</sup> fordert nun eine Beteiligung des Volkes an der Planung in Form von direktdemokratischen Vorentscheiden — zumindest in Fragen von grundlegender Bedeutung für das Staatswesen. Das Schema des politischen Prozesses könnte beispielsweise folgend ablaufen: Die groben politischen Zielsetzungen in einem Sachbereich werden durch einfache, relativ formfreie Volksanregungen, durch die Regierung, durch parlamentarische und Gliedstaaten-Initiativen und damit indirekt auch durch die Interessenorganisationen dem Parlament vorgegeben. Im Rahmen einer Grobplanung arbeiten daraufhin zwei Parlamentsausschüsse — im Nationalrat sowie in der zweiten Kammer — unter Zuziehung wissenschaftlicher Forschungsinstitutionen und der Universitäten mehrere Mög-

lichkeiten zur Zielerreichung aus. Die beiden Ausschussergebnisse werden koordiniert und in Form einer Gegenüberstellung von Nutzen und Kosten, von Vor- und Nachteilen jeder einzelnen Lösung sowie jede für sich dem Volk zur Vorentscheidung vorgelegt. Nach der Grundsatzentscheidung durch den „Souverän“, die auch negativ ausfallen kann, wird die Detailplanung und Ausarbeitung entsprechend der bisherigen Praxis der Regierung, den Verwaltungsspitzen und den Interessenorganisationen aufgetragen, doch dürfte die verstärkte Transparenz während der Grobplanungsdiskussion in dieser Phase des Entscheidungsprozesses Wirkungen — z. B. in den Medien — zeigen. Danach läuft der Gesetzgebungsprozeß — wie bisher — über das Parlament. Die Beteiligung der Parlamentsabgeordneten an der Erstellung des Rahmenplanes könnte sich — etwa wegen der erhöhten Information und des Wissens um die Grundproblematik — dahingehend auswirken, daß das Parlament auch hinsichtlich des Behördenentwurfes als „Gegengewicht“ auftreten kann. Die Parlamentsarbeit und die Möglichkeit einer darauf folgenden Volksabstimmung bilden dann ein wirksames Korrektiv und Instrumente zur Kontrolle von Regierung und Verbänden.

Deshalb sprechen auch die Erfordernisse der politischen Planbarkeit des Staatshandelns und der „Regierbarkeit“ bei einer entsprechenden Ausgestaltung keineswegs gegen eine Erweiterung der Repräsentation durch Einrichtungen der direkten Demokratie.

#### Anmerkungen

- 1) Vgl. a. a. Wolfgang Müller: Politische Kultur und Parteientstehung in Österreich, in: OZP 13 (1984), H. 1, 63f.; Anton Poljak: Die österreichische Sozialpartnerschaft im internationalen Vergleich, in: OZP 11 (1982), H. 3, 363f.
- 2) Dazu ausführlich: Wolfgang Rudzio: Entscheidungszentrum Koalitionsausschluß — Zur Realverfassung Österreichs unter der Großen Koalition, in: PVS 12 (1971), 87–118.
- 3) Bernd Schlicher: Auf dem Weg in die Dritte Republik, in: Die Furche, Nr. 7, 13.11.1985, 5.
- 4) Klaus Schumann: Das Regierungssystem der Schweiz, Köln u. a. 1971, 1.
- 5) Art. 32 Abs. 3 BV: „Die zuständigen Organisationen der Wirtschaft sind vor Erlass der Ausführungsgesetze anzuhören und können beim Vollzug der Ausführungsvorschriften zur Mitwirkung herangezogen werden.“
- 6) Friedrich Dürrenmatt: Der schwierige Nachbar oder Exkurs über Demokratie, in: ders.: Politik, Essays, Gedichte und Reden, Zürich 1980, 123.
- 7) Schumann, Regierungssystem, IX (Anm. 4).
- 8) Friedrich Kaja: Stand und Entwicklungstendenzen des Föderalismus in Österreich, in: A. Edelmeyer/E. Hanisch/F. Kaja: Beiträge zur Föderalismusdiskussion, Salzburg 1981, 25f.; Richard Novak: Die relative Verfassungsautonomie der Länder, in: R. Rack (Hg.): Landesverfassungsreform, Wien-Köln-Graz 1982, 40, 45f.
- 9) Vgl. Erhard Busek: Stehen wir vor einem neuen Aufbruch? Kultur in Österreich — 40 Jahre danach, in: Österr. Monatshefte 41 (1985), H. 5, 10; sowie Andreas Unterberger: Auf der Suche nach Mitteleuropa. Eine Idee gewinnt Gestalt, entzieht sich aber jeder Planung, in: Die Presse, 1.2.11.1986, 5.
- 10) Christian Kind: Schatten der Vergangenheit über der Präsidentschaftswahl in Österreich, in: NZZ, FA Nr. 84, 13./14.11.1986, 1.
- 11) Vortrag vom 2.11.1986 im Club „Pro Wien“ anlässlich der Präsentation des Buches: Friedrich Kaja/Gerald Stourzh (Hg.): Schweiz — Österreich. Ähnlichkeiten und Kontraste, Wien-Köln-Graz 1986. Die Rede wurde am 4.11.1986 um 18.30 Uhr in Ö1 übertragen (Journal Panorama).
- 12) Vgl. Art. 6 Abs. 2 lit. b BV: „Der Bund übernimmt die Gewährleistung insofern: ... b. sie die Ausübung der politischen Rechte nach republikanischen (repräsentativen oder demokratischen) Formen sichern.“
- 13) Josef Isensee: Republik — Sinnpotential eines Begriffs. Begriffsgeschichtliche Stichproben, in: JZ 36 (1981), H. 1, 1–8.
- 14) Vgl. dazu Anm. 3.
- 15) Friedrich Dürrenmatt: Bericht über zwei Miniaturen, in: ders.: Politik, 115 (Anm. 6).
- 16) Vgl. z. B.: Christian Fennel: Politische Kultur, in: Manfred Schmidt (Hg.): Westliche Industriegesellschaften. Wirtschaft — Gesellschaft — Politik, München-Zürich, 1983, 343–351.
- 17) Vgl. dazu den Beitrag Leonhard Neidharts in diesem Heft.
- 18) Stefan Inichen: das alfabet in der sackgasse, in: Geschichten aus der Geschichte der Deutschschweiz seit 1945, Hg. v. Rolf Niederhäuser u. Martin Zingg, Darmstadt-Neuwied 1983, 110.
- 19) Peter Handke: Über die Dörfer, Dramatisches Gedicht, Frankfurt/Main 1981, 110.
- 20) Beat Hotz/Wolf Linder/Hans Werder: Planung in der schweizerischen Demokratie. Ein Forschungsprojekt des Instituts für Orts-, Regional- und Landesplanung der ETH Zürich, Bern-Stuttgart 1979, 157, 174.
- 21) Hotz/Linder/Werder, Planung, 215–226 (Anm. 20), Leonhard Neidhart: Reform des Bundesstaates. Analysen und Thesen, Bern 1970, 125–127.





# DAS „ANDERE ÖSTERREICH“ STÄRKEN

Die Bundespräsidentenwahl hat vor allem auch die tiefe Sehnsucht der Österreicher nach einer Wende in der Politik zum Ausdruck gebracht — nach einer Wende weg von parteipolitischen Taktiken hin zu staatspolitischem Handeln, vom Fortwursteln, von der Anhäufung ungelöster Problemgebirge und von Entscheidungen über die Köpfe der Bürger hinweg zu tragfähigen Lösungen und mutigen Entscheidungen auf breiter Basis, nach einer Wende vor allem auch zu mehr Anständigkeit.

Schon seit der Mitte der Siebzigerjahre, beginnend mit der Weltwirtschaftskrise, hat sich Unbehagen an einer Regierungsbasis mit knapper Mehrheit als zu schmaler Entscheidungsgrundlage verstärkt ausgebreitet. Kreisky als Person konnte dies teilweise noch verdecken, aber nach 1983 wurde immer deutlicher spürbar, daß der Slogan „Die Kleine Koalition ist nicht geeignet, die großen Probleme zu meistern“ seine Richtigkeit hat. Besonders sichtbar wurde dies im Republik-Gedenkjahr 1985, weshalb Landeshauptmann Dr. Josef Krainer mit Klubobmann Professor Schilcher und ihren geistigen und politischen Mitstreitern als steirischen Beitrag zur Neufundierung des politischen Grundkonsenses der Zweiten Republik im Jubiläumsjahr starke Diskussionsanstöße unter der Chiffre „Schweizer Modell“ gaben. Diese Gedanken — einerseits der Konzentrationsregierung und des Föderalismus, die von den steirischen Landeshauptmännern, beginnend mit Josef Krainer senior über Friedrich Niederl, und auch von zahlreichen anderen österreichischen Landeshauptleuten schon seit jeher vertreten werden — andererseits der direkten Demokratie fielen angesichts dieses Unbehagens auf besonders fruchtbaren Boden. Dritte Republik, All Austrian Government und Kabinett der besten Köpfe waren Formeln, die besonders zu Diskussion und Nachdenken anregten.

Diese Diskussion blieb nicht nur auf ÖVP-nahe Kreise und nicht nur auf Österreich beschränkt. In Deutschland wird angesichts der großen Herausforderungen der Zukunft ähnlich gedacht. Der baden-württembergische Ministerpräsident Lothar Späth plädiert in seinem Buch „Wende in die Zukunft“ für eine Versöhnungsgesellschaft, was nichts anderes als den Aufruf zu breiter Zusammenarbeit und ehrlicher gemeinsamer Anstrengung darstellt. So heißt es in dem Buch unter anderem: „Versöhnung als Leitgedanke einer informierten und integrierenden Freiheit wäre ein politisches Kulturelement, das die Zeit des Übergangs von alten zu neuen Strukturen wesentlich erleichtern könnte. Es ergäbe sich daraus für die sogenannte Tagespoli-

tik vielleicht nicht weniger, aber lohnender und gehaltvollerer Streit — womit schon viel gewonnen wäre. Und mit der wiederentdeckten Erfahrung, daß ein Volk und seine politischen Repräsentanten auch in krisenhaften Zeiten gemeinsam und zukunftsorientiert handeln können, wäre zugleich der Grundstock zum Erfolg für die „Gesellschaft danach“ gelegt.“

Führende sozialistische Intellektuelle stellten ebenfalls die Sackgasse, in die der österreichische Weg mit der Kleinen Koalition mündet, deutlich fest und plädierten für eine große Zusammenarbeit. Zwei Stimmen seien zitiert: Norbert Leser am 23. Februar 1985 über den Mangel der Kleinen Koalition: „Auf Grund der mangelnden Repräsentativität, aber auch einer geringen Problemlösungskapazität, vor allem für die großen Probleme der Gegenwart, die auf uns zukommen.“

Professor Eduard März am 9. April 1985 im „Profil“ über die Chancen, einer großen Koalition von SPÖ mit der ÖVP: „Es scheint mir denkbar, ja sogar wahrscheinlich, daß einige ihrer führenden Männer für einen „New Deal“ österreichischer Machart gewonnen werden könnten. Ich habe im übrigen das Wort „New Deal“ gewählt, um damit die Natur des Kompromisses zwischen den beiden führenden Parteien dieses Landes anzudeuten.“

Der bekannte Philosoph Leo Gabriel hat bereits in seiner Ansprache zur Eröffnung der Salzburger Festspiele 1983 eine demokratiophilosophische Grundlegung der Konzentrationsregierung formuliert, wenn er sagt: „Wenn die Demokratie die Selbstregierung des ganzen Volkes sein soll, so müssen folgerichtig auf der Ebene der Regierung alle maßgebenden Parteien als partes (wie ihr Name schon sagt), als Teile, vertreten sein, um zusammen den Willen des ganzen Volkes repräsentieren zu können. Auf der anderen Seite müßte die Gesamtheit des Parlaments, die Gesamtheit der Volksvertreter Kritik und Kontrolle im Auftrag des Volkes realisieren, wobei die persönliche Verantwortung des einzelnen nicht durch ein anonymes Kollektiv erfüllt werden kann. Es ist sicher, daß ein qualitativer Fortschritt in der Entwicklung der Demokratie, der über die übliche quantitative Hochrechnungsdemokratie hinausginge, eine schöpferische Innovation wäre, die einer Herausforderung der Zeit und Zukunft zu antworten hätte.“

Auch aus der Schweiz selbst kam Zuspätkommen für die „Schweizer Modell“-Diskussion — es sei hierfür nur aus einem Artikel des langjährigen Österreich-Korrespondenten des „Schweizer Tagesanzeiger“, Arthur Meyer, zitiert, in dem

es am 3. August 1985 heißt: „Erhard Bussek in Wien oder der steirische Landeshauptmann Josef Krainer machten in jüngster Zeit unabhängig voneinander und von der lazierenden Bundesparteileitung Reformvorschlüsse. Ihnen allen ist ein System breiterer Bürgerkontrolle und vermehrter Elemente der direkten Demokratie gemeinsam. Krainer reiste im Juli eigens zu Studien in die Schweiz, um aus den Stärken wie den Schwächen des zum österreichischen Sozialobrigkeitsstaat in krassem Gegensatz stehenden schweizerischen Politikmodells zu lernen und Anregungen für die von ihm postulierte „Dritte Republik“ zu empfangen. Immerhin ein Versuch zum Neubeginn, von dem man hätte erwarten dürfen, daß er auch bei kritischen Geistern innerhalb der Sozialisten hätte Zustimmung finden oder zumindest herausfordernd wirken müssen. Doch noch scheint die Zeit für eine grundsätzliche Neubestimmung in Österreich nicht reif: Das Jubiläumsjahr 1985 — vierzig Jahre Zweite Republik, dreißig Jahre Staatsvertrag — hat im politischen Establishment des Landes bislang mehr Selbstbeweihräucherung als Reformwillen erzeugt. Der alte lateinische Spruch, daß im Wein die Wahrheit liege („in vino veritas“), sollte den Selbstreinigungszustand fördern: Momentan stinkt diese Wahrheit zum Leidwesen vieler korrekter und anständiger Österreicher weit über die Grenzen hinaus nach Glykol. In der weltweiten Diskussion helfen weder der Hinweis auf Prozentzahlen oder auf Weinverfälschungen andernorts (nach dem Motto „Wir nicht, die ändern auch“) noch die Gewißheit, daß das „andere“ Österreich das bei weitem größere und — wie zu hoffen bleibt — auf die Länge auch das Stärkere sein wird.“ Das Lager dieses „anderen Österreich“ wurde erfreulicherweise immer stärker.

Spätestens im Jänner 1986 wurde klar, daß die steirischen Gedanken österreichweit zumindest sprachliches Gemeingut geworden sind. Alois Mock forderte in seiner diesjährigen Erklärung „Zur Lage der Nation“ eine Regierungs- und Sanierungspartnerschaft der großen Parteien auf acht Jahre und mehr direkte Demokratie. Und sogar der sozialistische Präsidentschaftskandidat Kurt Steyrer meinte in einem Interview am 26. April 1986 im „Kurier“: „In Österreich ist jede Regierungsform denkbar. Man müßte nur über neue Formen nachdenken. Starre Koalitionsakte sind nicht mehr sinnvoll. Ja, warum sollte eine Regierung nicht wirklich aus den besten Köpfen des Landes gebildet werden?“

Und im angesehenen Nachrichtenmagazin „Profil“ wurde in einer über zehnteiligen Serie das Modell der Schweizer Po-

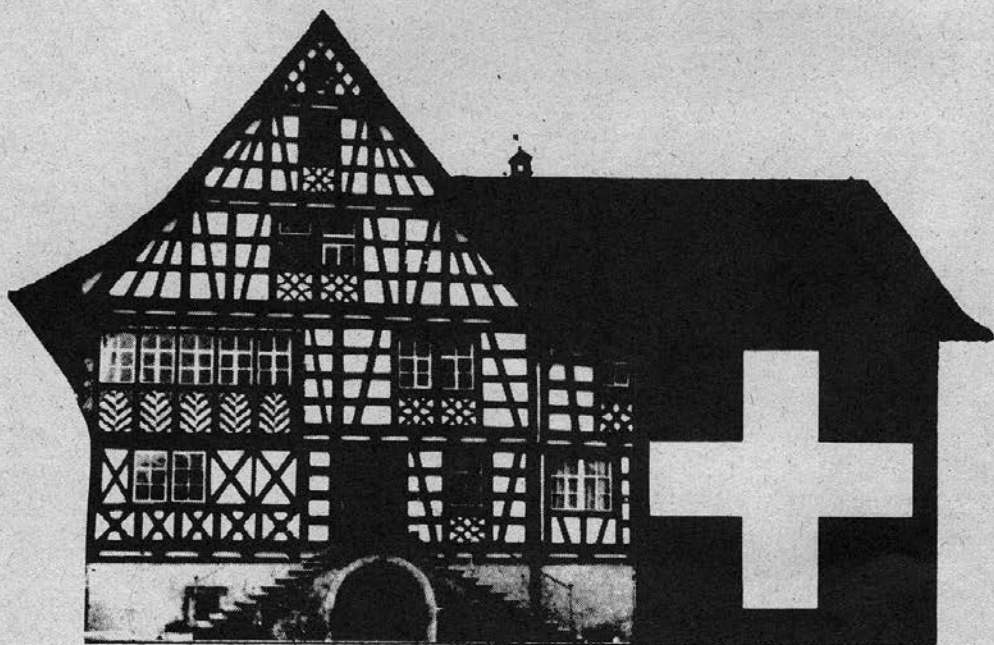
litik und Wirtschaft beispielhaft dargestellt.

Und mitten im Präsidentschaftswahlkampf schrieb Viktor Hermann am 4. April 1986 in den „Salzburger Nachrichten“ in einem großen Kommentar: „Wir erleben derzeit in Österreich ein Lehrbeispiel dafür, wie eine vordergründige, wenn auch nicht unwichtige Auseinandersetzung grundsätzliche Überlegungen völlig in den Hintergrund drängen kann. Gerade die Zeit vor der Wahl des Bundespräsidenten, selbst die „heiße Phase“ des Wahlkampfes, sollte auch dazu Anlaß bieten, über das Amt selbst und über die Veränderungen nachzudenken, denen dieses Amt unterliegt, ja möglicherweise unterliegen muß, um noch den Erforder-

nissen der politischen Wirklichkeit zu entsprechen. Die Diskussion über die sogenannte „Dritte Republik“ ist zwar schon wieder ein wenig eingeschlafen, sie sollte aber wieder aufleben und weitergeführt werden. Es kann kein Zweifel daran bestehen, daß man sich auch von der verfassungsrechtlichen Seite her wird überlegen müssen, wie man mehr Beteiligung des politisch mitleidenden Staatsbürgers in der Republik Österreich verwirklichen kann. Der Druck, den Bürgerinitiativen und alternative politische Gruppen von unten her ausüben, sollte auch jenen Anlaß zu Reformgedanken geben, die von mehr direkter Demokratie eher Unbequemlichkeiten im politischen Leben zu erwarten haben.“

Es steht zu hoffen, daß nach den geschlagenen Präsidentschaftswahlen nunmehr auf Basis der unter dem Titel „Schweizer Modell“ angestellten mannigfaltigen Überlegungen ein gemeinsames Programm für Österreich entwickelt wird — im Interesse der Bewältigung der Sachfragen von Gegenwart und Zukunft, aber auch insbesondere im Interesse der Integrations-, Entscheidungs- und Erneuerungsfähigkeit unseres politischen Systems und seiner Legitimation vor allem gegenüber kritischen und jungen Bürgern.

Es gilt das im Gegensatz zu aktuellen Skandal- und Krisenmeldungen „andere“, eigentliche Österreich zu stärken.



# DIE NEUE SCHEHERAZADE

Zwei Texte aus dem in Kürze erscheinenden Prosawerk

## 1.

Die Balkontür ist offen, draußen ist ein grellgelbes Licht, der Föhn bläst herein und macht mir das Reden/Schreiben auf meinem Sofa schwer. Man hört es tauen, es tropft, unzählige Tropfen fallen. Alles ist unnatürlich, es ist viel zu früh für den Frühling, die Säfte steigen viel zu früh, der Goldflieder treibt viel zu früh aus, alles ist ahnungslos, freut sich ahnungslos über den vermeintlichen Frühlingsanfang, der kein Frühlingsanfang ist, sondern eine von der Natur gestellte Falle, eine Narretei, eine Finte, mittels der alles Lebendige in einen Frühlingsstauwerk fallen soll. Vor mir in einer Vase steht eine gelbe Narzisse, gelb wie das Licht, eine unnatürliche Blume, im Glashaus gezüchtet zur Vortäuschung des Frühlings, zum schnellen Verwelken. Dieses grelle, tropfende, neue, windige Wetter ist nichts als eine perfide Simulation, der Gesang des Mädchenchors aus dem Internat der Ursulinen, der hereingeweht wird durch die offene Balkontür, nichts als ein Teil dieses Frühlingsvortäuschungskomplots. Der Goldflieder treibt aus in der Steiermark, viel zu früh im Jahr, und auf die Steiermark mit dem austreibenden Goldflieder fallen jeden Tag die Rückstände von 162.000 Litern Kerosin, das von den Steiermark überfliegenden Flugzeugen verbraucht wird. Die Wärme, das Licht, das Singen, das Steigen der Säfte ist im höchsten Grad widernatürlich, eine infame Vorspiegelung, eine gemeine Irreführung. In allem ahnungslos Lebendigen weckt die Natur eine Vorfreude, eine Lust, die sie abtöten wird, wenn sie den echten Frühling ausbrechen lassen wird, den grausamen April. Den echten Frühling, der die Steiermark verheeren wird mit der Vehemenz der Türkeninvasionen. Die ganze elende Frühlingswahrheit unserer Zeit wird an den Tag kommen, die Perversion der von den Menschen für immer verdorbenen Natur: Schwärme von Schmetterlingen werden aus ihren Kokons ausschöpfen, den Kopf- und Brustabschnitt der Puppenhüllen sprengen. Blutflüssigkeit und Luft werden in die noch schlaffen Flügel gepreßt werden, die Flügel werden sich strecken. Nach sieben Stunden werden sie fliegen, die verkrüppelten Schmetterlingsschwärme, die Schmetterlinge mit den deformierten Gliedmaßen, verkürzten Fühlern, verkümmerten Flügeln, gestörten Farb- und Zeichnungsmustern. Gleichzeitig werden die mutierten, perversierten Gefühle der Menschen ausschöpfen und sich an ihr Zerstörungs-

werk machen wie die Türken. Die Menschen werden mit ihren ausgeschlüpften Frühlingsgefühlen übereinander herfallen, einander vernichten, ruinieren, bis ins Innerste verwüsten. Paarweise werden sie sich in den Frühling hinausgetrieben fühlen, den Pegelstand der gestiegenen Säfte hoch in sich, werden in Schneeglöckchenwiesen, in Krokuswiesen stehen und mit dem gegenseitigen Zerstörungswerk beginnen, an dessen Anfang die sogenannte Liebe und an dessen Ende die blanke Verständnislosigkeit, der blanke Haß stehen. In der perversierten Natur vollzieht sich die Gefühlsvernichtung, die Hoffnungsvernichtung sehr zügig, da die Gefühle sofort von der Perversion der Natur angesteckt werden. Deshalb ist es besser, die Natur bei der Erweckung und beim Vollzug der sogenannten Liebe zu meiden, sich dazu in eine nüchterne, nicht solche Erwartungen weckende und dann in fürchterlicher Weise enttäuschende Umgebung zurückziehen, sich von der entarteten Natur abzuwenden und mit Absicht den entgegengesetzten Weg einzuschlagen, den Weg in die Sachlichkeit, in die Erwartungs- und Hoffnungslosigkeit. Es ist ungünstig, die sogenannte Liebe mitten in der Natur beginnen zu lassen, vor allen diesen den Niedergang der sogenannten Liebe beschleunigenden Naturküssen, diesen Versatzstücken der schäbigsten Art, die alle aufkeimenden Gefühle sogleich mit einem Element der Duselei infizieren, woran diese schließlich elendig zugrunde gehen. Man muß anders beginnen, in einem Labor beispielsweise, einem chemischen Versuchslabor mit vielen weißen und verchromten Flächen. Tante Steffi hätte beispielsweise in ein solches Labor, das beispielsweise das Institut für Biochemie hätte sein können, hineingehen und dort eine Übersetzung abliefern können, die sie beispielsweise für einen Assistenten dieses Instituts angefertigt hätte. Es hätte sich um eine schwierige Übersetzung gehandelt. Beispielsweise hätte es um die Entstehung von Mikro- bzw. Makroaggregaten in über 23 Tage alten Blutkonserven gehen können, um die Größe dieser Mikro- bzw. Makroaggregate und deren Messung. Tante Steffi wäre sich über einige in diesem Abriss beschriebene chemische Vorgänge nicht völlig im klaren gewesen und hätte den Assistenten gebeten, ihr diese Vorgänge zu veranschaulichen. Dies hätte der Assistent bereitwillig getan. Er hätte sie in einen Raum geführt, in dem ein zur Messung der Größe dieser Aggregate benutztes Dichtemeßgerät gestanden wäre, hätte es eingeschaltet und ihr an-

schaulich seine Funktionsweise erklärt. Er hätte ihr auseinandergesetzt, was man unter Meßteil, unter Meßauflösung versteht, hätte ihr ein bei diesem Experiment verwendetes U-förmiges Glasrohr und einen Netzkaskadensteller gezeigt. Sie hätte präzise Fragen gestellt, er hätte präzise Antworten gegeben. Sie hätten sich also in aller Sachlichkeit unterhalten, hätten keineswegs den Blick in des anderen ungründliche Augen getaucht, hätten ihn keineswegs über Naschen / markante Profile / purpurne Wangen / energische Kinn / Kirschenmünder / sehnige Hände / Perlenzähne gleiten lassen. Sie hätten einander kaum angesehen, da sie ganz in den verschiedenen Methoden der Blutmikrofiltration beschreibenden Text vertieft gewesen wären. Keiner hätte auch nur im geringsten das untrügliche Gefühl gehabt, es handle sich um den Beginn einer großen Liebe. Es wären also keine Hoffnungen, keine Erwartungen geweckt worden, und so hätte von Anfang an eine berechnete Hoffnung, eine berechnete Erwartung auf eine Bestandenheit, das einmal nicht in blinder Verständnislosigkeit, in blankem Haß geendet hätte.

## 2.

Die Glühbirne über dem Sofa, auf dem ich schreibe, ist kaputt. Oder die Lampe selbst. Die Zuleitung. Was weiß ich. Für uns Frauen ist es besser, wenn wir von solchen Dingen nicht mehr als das Allernotwendigste verstehen. Ich verberge ohnehin schon einiges, wenn ich amorösen männlichen Besuch empfangen: alle Bücher, die von anderem handeln als von der Kochkunst, von der Haushaltsführung, von der Liebe im landläufigen Sinn, von Blumen, Tieren und Kindern. Das ist weibliche Diplomatie, sagen die Mütter. Noch besser ist es, wenn überhaupt keine Bücher herumstehen und keine Zeitungen herumliegen. Am besten ist es, wenn alles sauber und gemütlich ist, wenn es aus der Küche nach frischgebackenen Kokosbusslerl duftet und aus dem Bad nach einem Deodorant. Es empfiehlt sich, eine Kassette mit angenehmer Musik einzuschleiben, zum Beispiel Handels Wassermusik, auf der Panflöte gespielt. Eigentlich alles, auf der Panflöte gespielt. Vor solchen Besuchen achte ich auch darauf, meinen blauegestrichenen eisernen Werkzeugkoffer zu verbergen; ich habe schon daran gedacht, ihn als Nähkoffer zu tarnen (die Form ist ähnlich), doch könnte ein kluger Besucher das durchschauen. Ich habe mir die Werkzeuge nach und nach gekauft, weil sie mir



gefielen, habe jedoch wohlweislich nicht gelernt, mit ihnen umzugehen; damit würde ich mir ins eigene Fleisch schneiden, sagen die Mütter. Also nehme ich die Werkzeuge einzeln heraus, wenn ich allein bin, wische sie mit einem weichen Tuch ab und lege sie nebeneinander auf den Tisch. Eine rein ästhetische Angelegenheit. Mein Werkzeugkoffer enthält einen Gabelschlüsselsatz, eine Stahlsäge, mehrere Schraubenzieher (darunter einen Kreuzschlitzschraubenzieher, mein liebstes Stück), eine Sägeraspel, eine Holzraspel, einen Hammer, eine Kneifzange, eine Kombizange, eine Entisolierzange, einen Gipsbecher, einen Lötkolben, einen Stechbeitel, einen Körner, einen Zollstock, einen Anschlagwinkel, eine Malerspachtel, Nägel, Schrauben, Dübel und Kaltleim. Ich streiche zärtlich über die Sachen und sage: Ihr glänzenden Gabelschlüsselchen, du scharfzahniges Säglein, du hilfreiches Hammerchen, du gewissenhaftes Zollstockchen, du unbestechliches Anschlagwinkelchen, ihr braven Nägeln, ihr geduldischen Schraubeln, ihr strahlend weißer Kaltleim! Den amorösen Männern gegenüber bemühe ich mich, keines dieser Fachwörter auszusprechen, allenfalls noch Hammer, Nagel und Säge. Es wäre mein eigener Schaden, sagen die Mütter. Du mußt dir das Vokabular der Kochbücher aneignen, in die Konversation mit dem amorösen Mann Zauberwörter einflechten. Substantiva wie Brandteig, Nierenbraten, Hinteres Ausgelöstes, Tafelspitz, Verba wie blanchieren, legieren, flambieren, dressieren, glacieren, sautieren, Sätze wie Statt Brösel können fallweise auch geriebene Mandeln oder geriebene Haselnüsse verwendet werden, Gewürze sollen den Eigengeschmack eines Gerichtes erhöhen und ihn nicht überdecken, Rote Rüben lassen sich leichter schälen, wenn sie nach dem Kochen kalt abgeschreckt werden, Salz entzieht dem Fleisch den Saft oder Das Fett muß den richtigen Hitzeegrad erreicht haben, bevor man das Backgut einlegt. Wörter einflechten, Kochvorgänge andeuten, aber nie vollständige Informationen geben. Wörter wie Backgut auf der Zunge zergehen lassen. Hier, in diesem Code, liegt unsere Überlegenheit, sagen die Mütter.

Unter keinen Umständen wichtige Geheimnisse ausplaudern, damit sie sich nicht auch noch dieser Domäne bemächtigen können. Kochrezepte werden ausnahmslos auf dem Totenbett von den Müttern an die ältesten Töchter weitergegeben, die ihrerseits das, was sie für überlieferungswürdig halten, ihren Schwestern weitervermitteln. Den Männern auf gezielte, das Kochen betreffende Fragen ausweichende, irreführende oder geistesabwesende Antworten geben, die Küchenschwelle gegen ihr Eindringen verteidigen. Meine Tante Steffi weiß viele Geschichten, Exempla, die den Frauen als Mahnung dienen und sie davon überzeugen sollen, daß es das weibliche Geschlecht ins Verderben stürzen wird, wenn es die Männer in die Geheimnisse der Kochkunst einweiht. Eines ihrer plausibelsten Beispiele handelt von Georg, ihrem Sohn, und davon, wie es ihm gelang, sein Elternhaus einzudschirmen. Georg, ein geselliger junger Mann, habe während der kalten Jahreszeit einige Kommilitonen und Kommilitoninnen zu sich, das heißt, in das Zimmer, das er im Haus seiner Eltern bewohnte, auf eine Feuerzangenbowle, ein heißes, belebendes Getränk, eingeladen. Und ich habe ihm das Rezept in einem unbedachten Augenblick verraten, so wie Samson der Delila in einem unbedachten Augenblick verriet, daß das Geheimnis seiner Kraft in seinen Haaren begründet lag, sagt Tante Steffi. (Den Vergleich mit Samson und Delila stellt sie jedesmal an.) Dann führt sie aus: Georg habe den Rotwein erhitzt und in einen vorgewärmten Krug gegossen. In Ermangelung einer Feuerzange habe er zwei hölzerne Kochlöffel über den Krug gelegt und einen Zuckerhut daraufgestellt. Diesen habe er reichlich mit Arrak begossen. Vor dem Anzünden des Zuckerhutes habe er das Licht ausgeschaltet, um eine stimmungsvolle Atmosphäre zu schaffen. (Er sei in eine der Kommilitoninnen verliebt gewesen und habe gehofft, diese würde, sobald sie die Umrisse seines Gesichts neben dem blau brennenden Zuckerhut sähe, gleichfalls Feuer fangen.) Da er zuviel Arrak über den Zuckerhut gegossen habe, sei die anfänglich niedrige blaue Flamme sehr schnell höher geworden, und die

Reispapierlampe, die über dem Tisch hing, habe Feuer gefangen. Dieses Feuer habe rasch auf die leinenen Vorhänge übergegriffen, und augenblicklich habe alles lichterloh gebrannt. In der darauffolgenden Panik habe niemand mehr genau beobachten können/wollen, was mit dem Zuckerhut weiter geschah. Darum kann Tante Steffi folgendes auch nicht erzählen: Der Zuckerhut, der vom Arrak und von der Wärme aufgeweicht war, begann sich zu verformen und neigte sich gegen die eine Seite hin. Durch diese Verschiebung des Gleichgewichts kamen die beiden hölzernen Kochlöffel ins Rollen, und schließlich stürzte der Zuckerhut langsam in sich zusammen und in den Rotwein, der daraufhin überschwappte. Es war allerdings nicht genug, um den Brand zu löschen. Nun wieder Tante Steffi: Als sie und ihr Mann, Georgs Stiefvater — Georgs Vater war bei einem Grubenunglück ums Leben gekommen — von der Jahreshauptversammlung des Sparvereins heimgekehrt seien, habe sich ihnen ein schauriger Anblick geboten: Das Haus, das sie mit ihrer Hände Arbeit erbaut hatten, sei in Schutt und Asche gelegen. Ein paar Rauchschwaden seien noch darüber hinweggezogen. Ein einsamer Feuerwehrmann sei dagestanden, einen Schlauch in der Hand, aus dem kein Wasser floß. Georg und die Kommilitonen und Kommilitoninnen hätten sich aus dem Inferno retten können, bis auf die Kommilitonin, in die Georg verliebt gewesen war. Diese habe nur noch verkohlt aus den Trümmern geborgen werden können. An dieser Stelle der Erzählung wird Tante Steffi noch heute, da das Unglück zwölf Jahre her ist, von Tränen überwältigt und kann nicht mehr sprechen, was aber nicht viel ausmacht, da diese Stelle ohnehin das Ende der Erzählung ist. Die Tränen kommen ihr nicht wegen des materiellen Verlusts (das Haus war hoch gegen Feuer und Hagelschlag versichert), sondern aus Mitgefühl mit ihrem Sohn und dessen unerfüllter Liebe zu der verkohlten Leiche, aus Wut über die gemeinen Vereitelungen des Schicksals, das auch in ihr Leben mehr als einmal auf die hinterhältigste Weise eingegriffen hatte.

# DIE WASSERFALLFINSTERNIS VON BADGASTEIN

Ein Hydrotestament in fünf Sätzen\*)

Wenn ein Mensch, Herr Kurdirektor, und sei es nur ein invalider Nachtportier namens Carlo Schusterfleck, ein Vetter Michel der Schöpfung, durch Zufall, den es zwar ebenso wenig gibt wie den Laplace'schen Dämon, er allein wäre in der Lage, das Tierquälerische unserer Existenz zu entziffern, als Pionier, Kronzeuge und Kamikaze in eine noch nie dagewesene, in eine Naturkatastrophe sui generis verwickelt wird, ist es seine verdammte Pflicht, alle Kräfte, auch diejenigen seiner Krankheit, aufzubieten und ein umfassendes Geständnis abzulegen, so als hätte er anstelle des Zykloons gewütet, zugleich die Instanz einer nach oben unbegrenzt offenen Richter-Skala zu verkörpern, gerade als Krüppel, quod non est in actis, non est in mundo, was nicht in den Akten steht, ist für die Welt nicht vorhanden, also zu Protokoll zu geben, was er weiß, auf die Gefahr hin, daß man ihm im Austria-Haus, wo die Kurverwaltung von Badgastein residiert, kein Wort glaubt, dieweil er an seiner Aussage verblutet;

ansonsten, nicht wahr, gehört es ja zu den Tugenden unseres Standes, fortwährend beide Augen zuzudrücken und aufs Maul zu hocken, in der Nachtportierschule von Zürich, wo wir Eleven, Stadstreicher, Pennbrüder und bankrotte Hausierer vom Chef-Concierge des Grandhotel Baur au Lac, Raimund Ostertag, Ehrenvorsitzender des Clé d'or Suisse, in einem dreiwöchigen Abendkurs in die Geheimnisse unseres Metiers eingeweiht wurden, hämmerte man uns immer wieder den kapitalen Lehrsatz ein: Der Clavicularius verwaltet die Schlüssel zur Nacht und zum Gesundenschlaf seiner Gäste, stumm wie ein Fisch, doch wachsam wie eine Eule zähmt er seine Zunge in sämtlichen Fremdsprachen, er hört alles und weiß von nichts, doch er, der Herunkommandierende, führt das Logbuch der Loge, er amtiert als Aktuar der Kurruhe wie des Hotelklatzsch;

was mich dermaßen enthusiastisierte, daß ich mich, noch bevor das Gerücht an unserem Institut zirkulierte, bei Direktor Kranewitter um den verwaisten Posten eines Nachtportiers im feudal verwitterten Gasteiner Hof bewarb, indem ich herauszustreichen wagte, ein Bechterew im fortgeschrittenen Zustand eigne sich besonders gut für den Schlafmützendienst, zum einen weil er, wenn auch als Negativreklame, die Kurgäste an die balneologischen Bodenschätze des vom Wildbad zum Weltbad avancierten Thermal-Monte Carlo erinnere, sodann brin-

ge er die Berufsbuckelhaltung, die seine Konkurrenten erst mühsam erwerben müßten, als Bambuswirbelsäulensäuger von Haus aus mit, das, wenn man so wolle, absolute Gehör für primär chronische Polyarthritiden, Spondylarthrosen, Weichteilrheumatismen etcetera, und letztlich verminderten die berüchtigten Früh-schmerzen, die man ohne weiteres dahingehend bestechen könne, schon nach Mitternacht einzusetzen, daß er das Vertuschungsarrivée eines spät einrückenden Roulette-Casanovas verschläfe;

natürlich, Herr Kurdirektor, wollte ich, jeder Schmerz ist sich selbst der nächste, nach Badgastein berufen werden, um nebenamtlich vom radonhaltigen Thermalwasser profitieren zu können, das in einem fünfzehn Kilometer langen unterirdischen Leitungssystem zirkuliert, worin ich mich, aber davon später, getäuscht haben sollte, hinzu kam, daß ich während meiner Orchesterdienerverweigerung an der Zürcher Tonhalle zu einem Schubertianer hinter und unter der Bühne geworden war und mich besonders für das Schicksal der verschollenen Gasteiner Symphonie interessierte, die bekanntlich in jeder Biographie erwähnt wird, als missing link zwischen der Unvollendeten in h-moll — o diese Baßkellereien im Allegro moderato — und der Großen in C-Dur, ohne daß auch nur ein einziger Ton je von einem menschlichen Gehör eingeatmet worden wäre;

kurz, der Posten wurde mir förmlich angedreht, Wach- und Kontrolldienst von elf Uhr abends bis sieben Uhr früh, Entlohnung in Form von Speiseresten, Tag-schlaf, Schweigegeldern und Kurnaturalien, als Sozialleistung die internationale Atmosphäre einer Fremdenfalle, Vertrag per Handschlag, so daß ich meine Stelle mitten in der Hochsaison, da mein Vorgänger Walberer das Opfer eines Raub-überfalls auf den Schmucksafe des Gasteiner Hofes geworden war, antreten konnte, Pfaffenbichler, Concierge, Ombudsmann und Empfangschef in einem, führte mich in einer Schnellbleiche in meine Obliegenheiten ein und übertrug mir bereits am ersten August, dem Schweizerischen Nationalfeiertag, die Schlüsselgewalt, Podgorsky, der polnische Barpianist, spielte für Carlo Schusterfleck, als Inthronisierungstusch sozusagen, den verjazzten Anfang unserer Nationalhymne, bevor er den Deckel zu-klappte, und verabschiedete sich im Vestibül mit dem in der Sowjetunion für Nachtportiers gebräuchlichen Titel Not-

schnoj Schweizar, Ende des ersten Satzes, Andante un poco non troppo.

Bis zur Wasserfallkatastrophe am 31. August, welche Sie, sehr geehrter Herr Kurdirektor, administrativ zunächst betrifft, sammelte ich als Kustos im Gasteiner Hof in etwa folgende Erfahrungen, fein säuberlich, sütterlinhaft, in eine Annex-Kladde zum Nacht- und Weckjournal gekritzelt, zuvörderst, daß an Schlaf überhaupt nicht zu denken war, Bechterew, Wladimir, hatte den Namen gestiftet, von Strümpel, Adolf, entdeckte den aufsteigenden Morbus, beginnend bei den Iliosakralgelenken, Marie, Pierre, Neurologe in Paris, die absteigende Spondylitis ankylosans, welche bei den Kopf-gelenken ansetzt, ich schien die skandinavische Sonderform zu verkörpern, sogar als Patient noch ein Bastard, so oder so wälzte ich mich auf dem Begräbnisnotbett im Gepäckungemach neben der Reception, unter der Sonnerie ständig hin und her, und wenn mir die Schwerkraft des Entschlummerns zu gelingen schien, klingelte prompt der erste Nachstörer;

aufgegruppelt im zerknitterten Kellnerfrack, dem Erbstück Walberers, die Sauer-teigmene des Beleidigten abgelegt, in die Gummikothurne gestiegen, welche die Schläge auf die Wirbelsäule dämpfen, die Mütze in die Stirn gedrückt, so hinkte ich in die Loge, deblockierte die Schwingtür, ließ die Alkoholfahne oder Radonwindhose in die Halle säuseln, harkte mit dem Krückstock den auswendig gewußten Zimmerschlüssel vom Post-waßenfächer, küß' die Hand, Frau Medizinalrat, keine besonderen Vorkommnisse, wünschen Frau Medizinalrat geweckt zu werden für ein Dreiviertelbad vor dem Frühstück, bitte sehr, ich entwickelte mich rasch zum perfekten Habe-die-Ehre-Kakadu, unter dem Käppi und den hexenschußartigen Schmerzen zum Gast empor —; doch nach Beendigung der Zeremonie um so befreiter an ihm herab-blickend, bis auf die Fußspitzen, die alles verraten, ist man etwa der Schuhputzer, der Ausreibetzen dieser Herrschaft;

und wenn der zum erblindeten Spiegelkabinett verkommene kakanische Scherengiftfahrstuhl außer Betrieb war, für einen hydraulischen Elevator die Regel, welche die Ausnahme bestätigt, begleitete ich das gährende Treppenfleisch, das die Unverschämtheit hatte, mir buona notte zuzuhauchen, bis zum ersten Podest, bemüht um Konversation, o ja, ich wußte mich mit Redensarten zu revan-chieren, es mag wohl eine Dame die

Treppe hinauffallen, wenn ein Narr darunter liegt, man fange oben an zu scheuern, wenn sich der Glanz der Stiege soll erneuern, wünsche wohl geruht zu haben, ich kassierte den Zungenschilling, der Bechterew-ist ja zugleich der gebrochene Almosenblick, um in der meinem Morbus angemessenen Halbbauchlage auf die Fröhlschmerzen, mein Kreuz, und den nächsten Kunden zu warten;

Schlag sieben endlich, ja, ich lernte wieder zählen in Badgastein, wenn ich vom rosig rasierten Pfaffenbichler in der vieuxpruneroeten Livree mit den goldenen Reversstromlinien abgelöst wurde, schloß ich mich in der Anrichte der Kaffeeküche dem Personalführerstück an, altbackene Semmeln, zu hart geratene Gipseier, während im Speisesaal das Frühstückspersonal um die Tischen scharwenzelte, spülte mit der Maikäferbrühe und verkroch mich in die aufgelaassene Lingerie in der Dependence, um meine Gymnastik zu absolvieren, die Klappschon Kriechhüben aus dem Vierfüßlerstand, mit den Fingern wandaufwärts klettern bis zur Bleistiftmarke, das wichtigste waren die Lungenentzündungen, denn, wie Sie wissen, Herr Kurdirektor, wird der Brustkorb durch den Sklerisierungsprozeß mehr und mehr zusammengedrückt, ein gürtelförmiger Schmerzpanzer, ein Organ bedrängt das andere, weil der Resonanzraum schrumpft, letztlich kommt es zu Panikausbrüchen von Herz, Leber und Niere, die Galle, mit der ich dieses Testament aufzeichne, wird schwächer und schwächer, im Endstadium gleicht der Bechterewtorso einem blank genagelten Krummsaurierskeletts und erinnert an ein paläolithisches Picknick, denn die Eingeweide haben sich selbst verzehrt;

dann aber, wenn es mir gelingen war, die Etagenkellner, Casserolennutzer und Bagagisten abzuschmettern, die mich alle für ihre Zwecke einspannen wollten, stand mir der ganze Kurort zur Verfügung, Carte blanche, so glaubte ich, ein bißchen dösen, ein bißchen schwadern, leider gab es, und Sie werden mein Präteritum noch fürchten lernen, einen widerhächlichen Paragrafen in der Kurverordnung, wonach es allen Bediensteten während der Hochsaison untersagt war, sich am thermischen Glücksspiel, so Kranewitter, zu beteiligen, der Bechterew-Zug im Heilstollen war für Wochen ausgebucht, im Dunstbad riß man sich um die kaffeebraunen Kästen, die Solitärwannen im Souterrain blieben für die Gäste reserviert, das Militärhospiz befand sich im Umbau, die Fledermaus-, die Doktor-, die Chirurgenquelle, alles in allem 4,6 Millionen Liter 43 Grad warmes Radonwasser pro Tag, aber nicht für den Nachtportier Carlos, und dies, daß ich wie ein Schiffbrüchiger auf offener See verdursten sollte, raubte mir vollends den Schlaf, den man jeder Ratte am Tag gönnt, ich strolchte als Wahrzeichen der schlimmsten Rückenkrankheit durch Badgastein, von keinem bemitleidet, denn

wer mich einherhinken sah als Diaboletoxi, wählte mich in Therapie, was mir noch blieb, war der Trinkbrunnen im Wasserfall-Lesesaal des Austria-Hauses, wo Grillparzers Gedicht „Abschied von Gastein“ an der Wand zu tönen schien, war, zum Glück, der Wasserfall selbst, Ende des zweiten Satzes, Notturmo grave.

Was, mit Verlaub, Herr Kurdirektor, sind alle Hydroganten der Welt, an der Spitze der Angel in Venezuela mit 978 Metern Sturzhöhe, was die Sutherland-, die Viktoria-, die Niagara-Fälle, der Gavarne und der Staubbach bei Lauterbrunnen gegen diese unsere, ich sage meine Ache, denn es war Liebe auf den ersten Blick, die in drei Kaskaden von der Pyker-Höhe durch die tief ausgefräste Schlucht unter der Straubinger Brücke hinweg nach Badbruck hinunterdonnerte, vom Wasserboden oberhalb der Franzmeierschen Säge schäumten die Garben über den Bärentritt und um den Christuskopf ins erste Gletschermilchbecken, die naßglänzenden Klammwände verengen sich zur Port, gepreßt schoß der Stieber hervor und sprühte als tanzende Schleierhose über den senkrechten Felsabbruch, umtoste das Straubinger, dann wechselte man das Gelände und ließ sich mit den glitzernden Gischbüten und Geisirwolken in den Abgrund und den Strudelkolk von Grabenstätt spülen;

als wirbelsäulenverkrüppelter Ochsen-schlepp kommt man ja nur schwer an solche Naturschauspiele heran, aber hier auf der bequemen Kommandobrücke mit dem Messingschild von Rotary International – Luftionisierung durch die Zerstäubung des Gießbaches – spannte ich meinen Thorax zum Bersten und kämpfte um jeden Zentimeter Horizont, himmelwärts verneigte sich der absteigende Typus, hier bewunderte ich, unerachtet meiner Iritis, die Regenbogensegmente über dem Schaum, ließ ich mich begischten und inhiatierte das potenzierte Radon-ozon, die Sophienquelle entsprang ja mitten in der Schleierstufe, und um die Ecke am Hotel Straubinger verkündet die Gedankenfabel des Wiener Musikvereins, daß Schubert hier die durch ein Mißgeschick verschollene Gasteiner Symphonie komponiert habe im Sommer 1825, zuerst die Unvollendete, dann die Verschollene, dachte ich, wenn sie sich nicht im dritten Satz der Großen verbirgt, doch mit C-Dur, der Czernyhottentontenart, kam man dem ohrenbetäubend tumultuösen Wassertornado nicht bei, eigentlich bot sich nur E-Dur an, vier Kreuze, hart wie Zentralgneis;

und wenn ich bei Kräften war, mir ein Geselches in der Prälatur geleistet hatte, erklimm ich den Wasserfallsteig hinter dem kaiserlichen Badeschloß, auch so eine Balneopathenruine, hielt inne beim Mittereck-Wehr, später auf der Schreckbrücke, wo ich dem Gesang der Geister in den Wassern lauschte, dann stieg ich von der Pyker-Höhe zum sogenannten Echofelsen hinunter, unweit von Wag-

gerls Geburtshaus Bergfriede, hier wurde das Rauschen des Bärenriegels an den konkaven Findling geworfen, und wenn man sich, etwa zwei Schritte vom Kandelaber entfernt, in den Brennpunkt des akustischen Spiegels stellte, hörte man das Tosen im Stein drin, auf dem in Antiqua-Lettern stand: „Gastuna tantum una“, es gibt nur ein Gastein, immer war ich von der Idee besessen, wenn es gelänge, Herr Kurdirektor, das verkorkste Kreuzrippengewölbe meines Bechterewbuckels in dieses Echo der Natur zu schmiegen, quasi in ihr Urgeräusch, müßte der Versteifungsprozeß zu stoppen sein, wirksamer als oben im Heilstollen, sollte das Thema der Verschollenen mitschlingen;

das Rückenlosen im Gestein war meine Gasteiner Naturheil- ebenso wie meine Schubertforschungsmethode und kostete keinen Groschen, so daß ich mir ab sechzehn Uhr das Kurkonzert des Funeralienoperettenoketts im Hufeisen des Kongreßhauses bei einem kleinen Brauen und einem krummen Hund zu Gemüte führen konnte, Wien bleibt Wien, tröstlich, dies hier oben schrammelselig versichert zu bekommen in dieser einmaligen Mischung aus Sinfoniettenramschkopplortage und Provinzstiegegeigervirtuosität, ein achtstimmiger Ohrenkaiserschmarren und Kontrapunktschmäh, der aber von den Bresthaften von aller Herren Länder ohne Nebenwirkungen verdaut zu werden schien, so bunt wie das Arrangement „Von Meister Lehár persönlich“ waren die schlagobersdressierten, mit Nougat gespickten und von Sonnenschirmchen gekrönten Eisbecher;

Zeit genug, die Leute zu studieren, hatte ich traum fürwahr, und ich sage Ihnen, Herr Kurdirektor, habe die Ehre, daß Dominicus de Gravina, Seneca, Thukydides und Konsorten – der Laie borgt, das Genie stiehlt, Krankheit macht erfinderisch – gewaltig irrten mit der letztlich von Spinoza zum Sprichwort erhobenen Ansicht: „Solamen miseris socios habuisse malorum“, Trost für jeden im Leid ist es, Leidensgefährten zu haben, eher müßte es heißen, Solamen miserum... ein elender Trost ist es, denn es gibt keinen schlimmeren Konkurrenzkampf als die Naturheilerangelei von halbwissenschaftlichen und dennoch pflanzlich geschützten Patienten, die, in Wirklichkeit kerngesund, vom Wahn angesteckt sind, einer möglichen Spondylarthritis vorbeugen zu müssen, Gastein ist, vielmehr war ein Sammelbecken von Profil-Prophylaxis-Profit-Prof-Neurotikern, jeder versuchte, dem andern das Radonwasser abzugraben, dabei wäre genug dagewesen, selbst für die Leibeigenen der Hotellerie, hundert Sekundenliter, man höre und staune, doch die Angst, von Gastuna stiefmütterlich behandelt zu werden, verwandelte die Touristen in eine beschwipste Thermalmeute rücksichtsloser Genesungsgewinnler, alle hatten das Goldglück im Blick wie früher die Knappen am Rad-



hausberg, Ende des dritten Satzes, Allegro assai tumultuoso.

So etwa ab zweiundzwanzig Uhr, wenn unten im Casino über dem Kesselfall das Roulette begann, wo der Heilmachavellismus im Glücksspiel seine Potenzierung fand, *corrigere la fortune*, hielt ich mich in der kalten Küche des Gasteiner Hofes für meinen Einsatz bereit, schnappte mir einen Tafelspitz, ergötzte mich an Podgorskys Improvisationen, hörte die Champagnerpropfen knallen und das Gelächter in der Bar des Steirischen Engels, diese Aprésradonkreuzfidelität als Geselligkeitskitsch, und freute mich schon auf die Stunde des Wolfs, wenn das Hotel so ausgestorben sein würde, daß ich mich in den Speisesaal mit den glastoten Pendeloques-Lüstern und den specklasurierten Wasserfallschinken schleichen und im Vestibülchen am Blühner Schuberts Verschollener nachspüren konnte, als Bechterew über die Tasten gekrümmt, mit dem Dämpfpedal natürlich und immer gefaßt auf das Schellen der Nachtglocke oder das Summen der Sonnerie, es mußten, nach dem Versiegen der Unvollendeten, drei Sätze gewesen sein, drei Kaskadensprünge, in der Mitte vielleicht ein Scherzo mit einem larghetösen Trio, aber das Eröffnungsthema, Herr Kurdirektor, die dem Klopfmotiv von Beethovens Fünfter entsprechenden Wasserfalltakte;

item, als Bewegungstherapie gegen die Fröhlichschmerzen hatte ich mir angewöhnt, gegen vier Uhr, wenn mit keinem Ruhestörer mehr zu rechnen war, einen — wenn auch illegalen — Rundgang durch die Hotelschlucht zu machen, schläft der Schillerhof, schläft das Kurhaus Jedermann, und an diesem besagten 31. August stieg ich zunächst zum Echofelsen hinauf, um den Ton im Stein abzunehmen für meine notturnale Rekonstruktion, doch mir fiel auf, als erstes, daß es für den Hochsommer zu dunkel war, Dämmerungsverspätung, würde ich notieren und melden müssen, zweitens vermiste ich zunehmend das Wasserfallrauschen, in der Hochsaison wurde die Ache nie gestaut, nachts sogar als Attraktion Nummer eins beleuchtet, dieses wunderbar gleichförmig traumlösende Crescendo des Wildpfads, ja man meinte, wenn man lange genug hinhörte, es schwele an, jetzt verstummt, zumindest der Widerhall im erratischen Block aus der Wärmezeit, ich schlug mit dem Krückstock dreimal an die Wölbung, *Gastuna tantum una*, das Urgeräusch blieb aus, aber die Messingleitern des Werbespruches fielen wie schlecht befestigte Beileidsbuchstaben auf Kranzschleifen zu Boden, ein Haufen Zwiebelstücke, eine zerstörte These;

so daß ich, unachtet der Fersenstiche, hinüber hinkte zur Stiebenden Brücke in der Schreck, wo der Badweg und der Gamskarkogel zu jener Klammtiefstufe zusammenrücken, die der Gießbach in Jahrtausenden ausgeschliffen hat, nach-

zusehen, was los sei, mißrat die Kur, verkommt man zu einem Kuriosum, einem Ausbund an Neugierde, dieses opake Dämmerdunkel, kein Stern am Himmel, und da, nein, hatte man Worte, *horribile dictu*, sollte ich doch auf den Buckel fallen, er war versiegt, naßglänzend wie die Finsternis zur sechsten Stunde startete mir die Maske der zerschundenen Natur entgegen, ein Georß mitten durch Gastein, als hätte sich die Erde aufgetan, dieses Fremdengezücht zu verschlingen, ich sah nackt wie nie zuvor die Strudeltöpfe, Schmirgelkolke und Felsenschliffe im Zentralgneis, der hier besonders schroffzackig hervortritt, sah den blanken Christuskopf als schwarzgoldbleckenden Pyritschädel, spätige Sturzrinnen und zinkblende Fräsungen, hier, wo die letzte Gletscherzunge über die Mittereck-Kante gelappt hatte, klappte paläolithisch vorsintflutlich eine Selbstmordschrunde, das Uranpechherz mit einem Stich ins Violette, kein Zweifel, der Wasserfall hatte sich umgebracht, zurückgenommen die Bären-, die Schleier-, die Kesselskade, mir, Carlo Schusterfleck, eröffnete sich die Kluft eines Nottestaments, eigenhändige Schriftlichkeit genügt, also die Signatur der reziproken Überflutung, Missingwater, woher ich wußte, werfen Sie ein, Herr Kurdirektor, daß es ein Suizid als Staatsstreik der Natur war, nun, für Orohydrographie hatte ich schon immer ein Sensorium, als Bechterew für entzündliche Revolutionen des Skeletts dazu, wer ein solches Kreuz trägt, wird hellhörig für Umweltkatastrophen, Ökopleiten, sehnt sie, offen gestanden, förmlich herbei, jedes Ding, so Jakob Böhme, hat seinen Mund — „*De rerum signatura*“ — zur Offenbarung, die Schälle urständen aus der Essenz, hier in dieser Kehle, Gargar, Canon, Caille war sie verdorrt, und ich hörte, wie sich unten in der Entrischen Kirche, der Tropfsteinhöhle oberhalb der Gasteiner Klamme, ein Earthquakergrollen löste, wie erdruschartig ein Felsriegel zugeschoben wurde, um dieses Zufallsgeschlecht von Balneonansen in die Talwanne einzusperren und an den Ort des Verbrechens zu bannen, dem Zirbensterben konnte man ausweichen, weil man vor lauter kranken Bäumen den Wald nicht zu sehen brauchte, der Wasserfalleiche nicht, die Flüsse gehen den Völkern voran, die Wüsten folgen ihnen, Herr Kurdirektor, zu Ihren Händen diktierte mir die Ache folgendes Testament:

Erstens, aus Protest gegen die himnwütige Ausbeutung der Gasteiner Therme, eines unter vielen Beispielen für den Raubbau der Menschheit an ihren Ressourcen, habe ich mich, die Gischteide, was mit Hilfe aller in mein Bett geleiteten Abwässer ein leichtes war, vergiftet und, wörtlich, aus dem Staub gemacht, und ich verfüge letztwillig, daß alle achundvierzig Heilquellen mir nachfolgen und versiegen werden; zweitens, die Radium-Emanation, das eigentliche Wunder des Wildbads, wird rückgängig gemacht, die Tochttersubstanz, das Edelgas Radon,

baut sich in den übrig gebliebenen Tümpeln und Tankvorräten zur vollen Radioaktivität und unverminderten Strahlenschädlichkeit auf, womit der Weltkurort ab sofort zu einem Verseuchungszentrum erster Güte verkommt und ein für allemal erledigt ist; drittens, meine, die Missingwater-Finsternis oder Hydronox und -noxe wird andauern über die neunte Stunde hinaus, sodaß unter den erwachenden Gästen eine Panik ausbricht, im Stollen dergestalt, daß der Bechterew-Zug im erkalteten Tunnel stecken bleibt und der plötzliche Kur- und Naturentzug zu einem kollektiven Klaustrophobie-Anfall führt, dekompensierte Herz- und Kreislaufverhältnisse in der Tat, das ganze Tal aber von Dorfgastein über Hofgastein und Badgastein bis hinauf nach Sportgastein ist, gedacht, eine einzige Hochgebirgsangströhre, alle stürzen auf jenen Noutausgang zu, der vermauert ist, die Krankheit, ja sogar das Recht auf Leiden haben die Enterten verscherzt, der Schlaf, der ihnen noch verbleibt bis zum weckenden Frühschok, ist bereits der Zins des Todes; viertens, dir, Carlo Schusterfleck, der du mit untergehen wirst, erfülle ich einen, den letzten Wunsch, indem ich das Geheimnis der Verschollenen lüfte, Schubert hat die richtigerweise neunte Symphonie aus Gmundnen mitgebracht und im Hotel Straubinger binnen drei Wochen vollendet, e-moll, Andante non troppo, Scherzo und Allegro di molto, aber bei seiner wie immer überstürzten Abreise die Partitur im Zimmer vergessen, gefunden wurde sie vom Wirt und Gemeindepräsidenten von Badgastein, Veit Straubinger, der Noten lesen und somit erkennen konnte, daß Schubert das Finale mit einer für die Romanistik noch unvorstellbaren Dissonanz, einem Reiß durch das Gebäude abbrechen ließ und damit den Zusammenbruch — er, Schwammerl — des Kurorts prophezeite, worauf Straubinger die Blätter zerriß und in den Kesselfall streute; fünftens, dort unten auf dem Gneisgrund von Grabenstädt ist die komplette Gasteiner Symphonie in Neumen-Schrift, Punctum, Scandius, Salicus, Flexa, Gnomon, Epiphonus und was der stenographischen Kürzel mehr sind, in den Fels geschliffen, freilich von keinem Geologen, Hydrologen oder Musikologen zu entziffern, weshalb ich dir rate, dich zur Beurkundung dieses Nottestaments, das zwei Zeugen unterschreiben werden, du als Notschnoj Schwejzar einerseits, als Bechterew andererseits, in den Wasserfallsaal zu setzen und Grillparzers Stanzenfresko „Abschied von Gastein“ auf dich wirken zu lassen, du wirst sie hören, die verschollenen Geglaupte, wenigstens die ersten Takte, Ende des vierten Satzes, Allegro apocalitico.

Manche, so lernen wir in der Nachportierschule bei Raimund Ostertag, haben einen Schlüssel zu aller Leute Hintertüren, nur nicht für die eigene, zum Glück, wie sich jetzt herausstellte, hatte ich mir rechtzeitig einen Passepartout für die sig-

nifkanten Lokaliitäten des Kurorts zu verschaffen gewußt, so daß ich, nachdem ich der Blutsteinschranze entlang zur Straubinger Brücke hinuntergestiegen war, ja, der Selbstmordglanz erinnerte mich an diesen Hämatien, den die meisten Gäste als Brosche, Amulett oder Ring trugen, ohne Schwierigkeiten ins Austria-Haus eindringen und im ersten Stock verifizieren konnte, daß der Trinkbrunnen der Fledermausquelle zu sprudeln aufgehört hatte, es war kalt und grußtill wie in einer marmornen Wallhalla, ich setzte mich an eines der Leseputle, mit dem Rücken zur andauernden Finsternis, es war nun die erste, nach abendländischer Zählung die sechste Stunde, schrieb das Testament ins reine beim Schein meiner Taschenlampe, und als ich die Urkunde ausgefertigt, mit meiner Unterschrift besiegelt hatte,

begann das Gedicht an der Wand menetekelhaft aufzuflammen — „Denn wie der Baum, auf den der Blitz gefallen, / Mit einem Male strahlend sich verklärt“ — natürlich, wie hatte ich das nur übersehen können — „Und was euch so entzückt mit seinen Strahlen, / Es ward erzeugt in Todesnot und Qualen“ — Schubert hatte nicht, wie der Laie annehmen könnte, den Wasserfall, die drei Kaskaden vertont, sondern — „Die Klippen, die sich ihm entgegensetzten, / Verschöner ihn, indem sie ihn verletzten“ — die Stenzen seines Freundes aus dem Sommer 1818 — „Was ihr für Lieder haltet, es sind Klagen / Gesprochen in ein freudenloses All“ —, und erst als ich das begriffen hatte, Herr Kurdirektor, — „Und Flammen, Perlen, Schmuck, die euch unschweben /

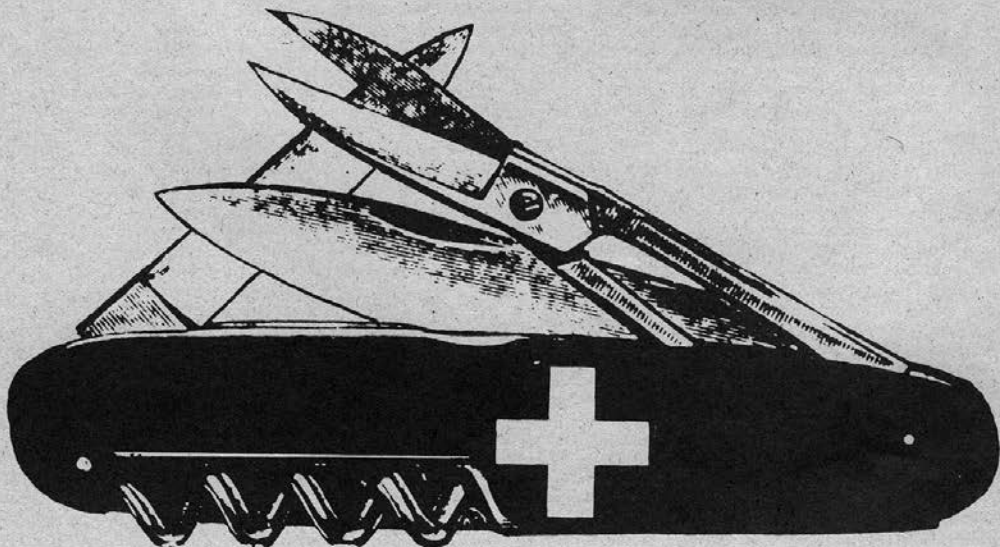
Gelöste Teile sind's von meinem Leben“ —, daß der Komponist von der Terrassendynamik, von der majestätischen Freitreppe des dreimal wiederholten Reimpaars AB ausgegangen war, daß es die Künste sind, welche die Künste beflügeln,

hörte ich das Eingangsmotiv der Wasserfall-Symphonie, ertönte die Neumen-Signatur unten in Grabenstätt, aufsteigender Typus, Herr Kurdirektor, und siehe, was kein Schubertologe auch nur im entferntesten in Betracht zu ziehen gewagt hätte, es war eine Rosalie, ein Schusterfleck, es begann als tiefe Cello-Kantilene, verstärkt durch die Oktave der Bässe, und wurde zweimal hintereinander mit sämtlichen Begleitstimmen um eine Stufe höher transportiert, von der Kessel- auf die Schleier-, von der Schleier- auf die Bärenschwelle, vielmehr, weil, frei nach Kant, der Dietrich zu den Naturerscheinungen nicht in unserem reinen Denken liegt, von Doppelverstrepte zu Doppelverstrepte, ich aber, der verkrüppelte Habe-die-Ehre-Kakadu, besaß als einziger den Schlüssel zur Verschollenen,

ausgerechnet mir hatte Schubert, indem er einen Vetter Michel stehen ließ, ein, nein, Denkmal wäre zu hoch gegriffen, sagen wir uns, alle gebeutelten Nachtpartiers der Welt hatte er in der neuen neunten Symphonie verewigt, und es war nur die Frage, wie man eine musikalische Flaschenpost aus einem kollaborierenden Kurort hinausschleudern sollte, sicher nicht, indem man Alarm schlug, bei wem denn, bei der Feuerwehr, im Kraftwerk Böckstein, Sie, Herr Kurdirektor, aus

dem Schlaf zu reißen, wäre das Verfehlteste gewesen, nein, der Weckdienst lag hinter mir, zu spät und doch noch Zeit genug, den Bösendorfer Flügel im Nebensaal, der ab und zu von Virtuosen dritten Ranges maltrütiert wurde, in Ergänzung der Promenadenkonzerte, an die Fensterfront zu rücken und die Löcher aufzureißen, gesagt, getan, und ich hämmerte ohne Unterlaß die Cello-Kantilene der Verschollenen in die Finsternis, in der Hoffnung, daß vielleicht ein Schlafwagenpassagier des Hellas-Istanbul-Expresses, der um sechs Uhr siebzehn an Badgastein vorbeischnaubte, die Melodie, gerade weil er sich über die Dunkelheit wunderte, aufschnappen, nach Salzburg, wöglich nach Wien entführen und immer wieder vor sich hinpeifen würde wie ein Volkslied, das so betörend herumschwirrt, daß es letztlich sogar den Stein eines Musikologen zu erweichen vermag und, sofern es zufällig ein Schubertologe ist, zur Erkenntnis bringt: das ist sie; war denn die canzonaccia „Rosalie mia cara“ anders unter die Leute gekommen, nein, und was dieser Schnulze recht war, würde der Gasteiner Symphonie, zumindest dem Wasserfallmotiv, wohl billig sein dürfen, also gab ich mein Bechterewsches Frühkonzert, das erste meines Lebens, und war im übrigen gespannt darauf, was den Bauneologen an lebensretenden Sofortmaßnahmen einfallen würde beim Ausbruch der Panik, Ende des fünften Satzes, Vivace poco a poco accelerando.

\* Abgedruckt mit der freundlichen Genehmigung des S. Fischer Verlages.



# GLOSSARIUM

## Technik-Zweifel beidseitig

Daß der Kernkraftunfall bei Kiew die Skepsis gegenüber den hochgemuteten Fortschrittsrhetoriken der Atomphysiker verstärkt hat, läßt sich nicht leugnen. Selbst die Pro-Zwentendorf-Kämpfer sprechen nun von der erforderlichen „Wende“, und daß sie es eigentlich, so ganz eigentlich, ja schon immer gesagt hätten... Es ist schon richtig, daß die westlichen Atomkraftwerke eine höhere Sicherheit gegenüber solchen Unfällen aufweisen: Aber das beseitigt nicht, sondern verringert nur die Wahrscheinlichkeit der Katastrophe, von deren Dimensionen wir nunmehr einen Hauch zu spüren bekommen haben. Apropos westliche Technologie: Versichern uns nicht die Weltraumexperten seit Jahren, sie könnten vermehrt ihrer Satelliten jeden Tennisball im Gras entdecken und die Temperaturen in Moskauer Amtsgebäuden messen? Offensichtlich sind sie nur auf Tennisbälle spezialisiert, denn eine atomare Katastrophe wird zunächst zwei Tage lang von den Satelliten überhaupt nicht entdeckt, und anschließend werden Bilder geliefert, aus denen nicht einmal abgeleitet werden kann, ob ein Reaktor oder ob zwei Reaktoren brennen. Was machen diese Dilettanten, wenn ein Atomkrieg droht? Solche gravierenden Fehlinterpretationen sind nicht nur bei nuklearen Pannen lebensgefährlich, sondern noch weit mehr bei atomaren Konflikten. Es gibt nur eine „Entschuldigung“: Sie wußten es ohnehin, und haben nichts gesagt. Aber das wäre noch schlimmer, es wäre das westliche Gegenstück zur eklatanten Verantwortungslösung des sowjetischen diktatorischen Systems. Also bleibt es eher — auf beiden Seiten — bei Technikern, die lautstarke Übertreibungen von sich geben, aber im Ernstfall schlichtweg — „pfuschen“.

—Vo—

## Es lebe Kim Il Sung

Mit Erstaunen kann man neuerdings feststellen, daß honorige österreichische Wissenschaftler Feiern abhalten, welche der Würdigung kommunistischer Staatschefs dienen. Zumindest für die Verbreitung der Ideen des nordkoreanischen Staatschefs Kim Il Sung lassen sich auch der frühere Justizminister, Prof. Hans Klecatsky, die Innsbrucker Universitätsprofessoren Norbert Wimmer und Anton Pelinka, sowie die Grazer Professoren Helmut Seel und Helmut Konrad einspannen. Anfang April dieses Jahres wurde die Dschuchta-Idée, die Weltsicht des nordkoreanischen Präsidenten, auf einer Tagung gefeiert, die — wie es hieß — „als Banner des Kampfes für den Frieden“ auf der Welt dienen soll. „Das Seminar“, so berichtete die Tagespost am 5. April 1986, „findet anlässlich des 74. Geburtstages des nordkoreanischen Staatspräsidenten und Begründers der Dschuchta-Idée, Kim Il Sung, statt.“ Wenn man über verwandte Symposien nachdenkt, fallen einem zunächst die bekannten „wissenschaftlichen Kongresse“ der „Moonies“ ein. Aber wie wäre es — als Vorschlag für die Zukunft — mit einem Pol-Pot-Gedächtnissymposium oder mit einer Erörterung der „Dschuchta-Friedenstheorie“ (zum 108. Geburtstag von Josef Stalin)? Finanziert ließen sich vielleicht auch dafür finden. Und nicht nur die großzügigen koreanischen Reisen, zu denen man bekanntlich als Wissenschaftler eingeladen wird, sind schön...

## Arbeitslose Akademiker

Allenthalben geistern sie herum, die arbeitslosen Hochqualifizierten, die Universitätsabgänger ohne Job: Vor allem in den Vorstellungen mancher Funktionäre oder Journalisten handelt es sich um „akademisches Gelichter“ vor allem aus der Psychologen- und Soziologenecke.

Allein die Zahlen sprechen eine andere Sprache. Im September 1985 waren von den Akademikern in Österreich arbeitslos: 275 Mediziner, 213 Rechtswissenschaftler, 91 Betriebswirte, 74 Handelswissenschaftler und 7 (!) Soziologen.

## Hexenküche

Sehr häufig ist es erst eine presserechtliche Entgegnung, die einen auf ein peripheres Thema richtig aufmerksam macht; dieser Tage wurde, wie der aufmerksame Glossenleser feststellen durfte, eine Kontroverse „Minoriten contra Tagespost“ gespielt. Da gab es eine Initiativgruppe, die dem kirchlichen Bildungszentrum Minoriten Vorschläge für eine Veranstaltung über „Hexen“ machte; da gab es eine Bewegung hinter den Kulissen; schließlich endete die Sache in öffentlichen Beschimpfungen, Zensurvorfällen und einer hübschen „Entgegnung“, in der grimmig etwas festgehalten wurde, was niemand bestritten hat: daß letztlich die offizielle Einladung an jene Personen in der Weise ergangen ist, wie es sich bei der Veranstaltung schließlich gezeigt hat. Damit kann man freilich die (schon am Rande der Veranstaltung) herumschwirrenden Gerüchte nicht im Zaum halten, denen zufolge man sich nicht getraut habe, einen Vortrag mit Gerlinde Schilcher zu veranstalten, und die auch Vorwürfe einschließen, daß man Liedertexte einer anderen Teilnehmerin geschickt und ausgewählt und daß man sich insgesamt um größere „Ausgewogenheit“ bei der Programmgestaltung bemüht habe. Auch wenn allerdings noch so viele Leute glauben, eine solche Vorgeschichte belegen zu können, distanzieren wir uns (mit aller presserechtlich gebotenen Sorgfalt) von solchen diskreditierenden Gerüchten. Und es ist unwahr, daß diese Bemerkung — wie ein spöttischer Freund meinte — einem a priori formulierten „Ich widerrufe“ gleichkomme. Schließlich sind die Hexen nur Geschichte...

55

## Sprache der Wissenschaft

Wie wir wissen, zeichnet sich die wissenschaftliche Sprache durch Präzision, Faßbarkeit und Klarheit aus. Um ihre Vorzüge ins rechte Licht zu rücken, haben wir einige gängige Sprichwörter in ein angemessenes „Wissenschaftsdeutsch“ übersetzt:

**Was du nicht willst, daß man dir tu, das füg auch keinem andern zu.**  
In der sozialen Interaktion von Individuen soll das moralische Prinzip der Reflexivität insofern dominieren, als die individuellen Handlungen, welche Interessenssphären anderer Subjekte tangieren, nicht so geartet sein sollen, daß analoge Aktionen anderer Individuen, die sich auf das handelnde Subjekt beziehen, mit dessen Bedürfnissen nicht vereinbar sind.

**Gleich und gleich gesellt sich gern.**  
Die soziale Affinität zwischen Individuen, deren Charakterstrukturen einen gewissen Grad an Homogenität aufweisen, ist höher als jene zwischen heterogenen Typen, was zur Folge hat, daß Kommunikationshäufigkeit und Gruppenbildung positiv korreliert sind mit der genetisch und/oder sozial bedingten Ähnlichkeit von individuellen Dispositionen mehrerer Personen.

**Was der Bauer nicht kennt, frißt er nicht.**

Infolge des empirisch erhärtbaren Umstands, daß die Information über das Nahrungsmittelangebot gerade im landwirtschaftlichen Bereich auf spezifische, meist regional unterschiedlich akzentuierte kulinarische Spezialitäten beschränkt ist, läßt sich das Phänomen nachweisen, daß die agrarisch-indigene Bevölkerung sich zumeist gegenüber dem Ansinnen, Speisen unbekannter Art zu akzeptieren, infolge des erörterten Informationsdefizits höchst aversiv verhält.



Allemann, Fritz R.: 26 mal die Schweiz. Panorama einer Konföderation. 4.A. München-Zürich 1985.

Bäumlin, Richard: Lebendige oder gebändigte Demokratie? Demokratisierung, Verfassung und Verfassungsrevision. Basel 1978.

Dürrenmatt, Friedrich: Politik. Essays, Gedichte und Reden. Zürich 1980.

Der Entwurf für eine neue Bundesverfassung. Beiträge zur Diskussion. Hg. v. der Inlandsredaktion der „Neuen Zürcher Zeitung“. Zürich 1979.

Frenkel, Max: Föderalismus und Bundesstaat. Bde. I, II. Bern 1984, 1986.

Frisch, Max: Forderungen des Tages. Porträts, Skizzen, Reden 1943-1982. Hg. v. Walter Schmitz. Frankfurt/Main 1983.

Germann, Raimund E.: Politische Innovation und Verfassungsreform. Ein Beitrag zur schweizerischen Diskussion über die Totalrevision der Bundesverfassung. Bern-Stuttgart 1975.

Geschichten aus der Geschichte der Deutschschweiz nach 1945. Hg. v. Rudolf Niederhauser und Martin Zingg. Darmstadt-Neuwied 1983.

Gruner, Erich (Hg.): Die Schweiz seit 1945. Beiträge zur Zeitgeschichte. Bern 1971.

Gruner, Erich: Die Parteien in der Schweiz. 2.A. Bern 1977.

Häfelin, Ulrich / Haller, Walter: Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Ein Grundriß. Zürich 1984.

Hangartner, Yvo: Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen. Bern-Frankfurt/Main 1974.

Hangartner, Yvo: Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts. Bd. I: Organisation, Zürich 1980.

Hernekamp, Karl: Formen und Verfahren direkter Demokratie. Dargestellt anhand ihrer Rechtsgrundlagen in der Schweiz und in Deutschland. Frankfurt / Main 1979.

Hotz, Beat / Linder, Wolf / Werder, Hans: Planung in der schweizerischen Demokratie. Ein Forschungsprojekt des Instituts für Orts-, Regional- und Landesplanung der ETH Zürich. Bern-Stuttgart 1979.

Kägi, Erich A.: Demokratie durchleuchtet. Analysen Diagnostiken Therapien, Zürich 1984.

Koja, Friedrich / Stourzh, Gerald (Hg.): Schweiz — Österreich. Ähnlichkeiten und Kontraste. Wien-Köln-Graz 1986.

Kriesi, Hanspeter: Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik. Frankfurt/Main-New York 1980.

Kriesi, Hanspeter (Hg.): Bewegung in der Schweizer Politik. Fallstudien zu politischen Mobilisierungsprozessen in der Schweiz. Frankfurt/Main-New York 1985.

Mantl, Wolfgang: Repräsentation und Identität. Demokratie im Konflikt. Ein Beitrag zur modernen Staatsformenlehre. Wien-New York 1975.

Neidhart, Leonhard: Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums. Bern 1970.

Neidhart, Leonhard: Reform des Bundesstaates. Analysen und Theorien. Bern 1970.

Pennitz, Martin: Die Erfüllung der Oppositionsfunktion in der Konkordanzdemokratie (Jur.DiplA.). Graz 1984.

Rhinow, René A.: Grundprobleme der schweizerischen Demokratie, in: Referate und Mitteilungen des Schweizerischen Juristenvereins, 118 (1984), H.2, 111—274.

Riklin, Alois / Kley, Roland: Stimmabstinentz und direkte Demokratie. Ursachen — Bewertungen — Konsequenzen. Daten zur direkten Demokratie in der Schweiz, im Kanton St. Gallen, im Bezirk St. Gallen und in der Stadt St. Gallen, sowie in weiteren 19 Ländern. Bern-Stuttgart 1981.

Schumann, Klaus: Das Regierungssystem der Schweiz. Köln u. a. 1971.

Sigg, Oswald: Die politischen Institutionen der Schweiz. Zürich 1982.

Steiner, Jürg (Hg.): Das politische System der Schweiz, München 1971.

Troitsch, Klaus: Volksbegehren und Volksentscheid. Eine vergleichende Analyse direkt-demokratischer Verfassungsinstitutionen unter besonderer Berücksichtigung der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz. Meisenheim/Glan 1979.

Tschäni, Hans: Wer regiert die Schweiz? Eine kritische Untersuchung über den Einfluß von Lobby und Verbänden in der schweizerischen Demokratie. 3.A. Zürich-Schwäbisch Hall 1983.

Thalberg, Hans: Von der Kunst, Österreicher zu sein. Erinnerungen und Tagebuchnotizen. Wien-Köln-Graz 1984.

Werder, Hans: Die Bedeutung der Volksinitiative in der Nachkriegszeit. Bern 1978.

# AUTOREN DIESER NUMMER

## In der Reihenfolge der Artikel:

JOSEF KRAINER

Landeshauptmann von Steiermark

Dr. iur.

Burg (Hofg. 15), 8010 Graz

GERALD STOURZH

o. Univ.-Prof. d. Geschichte der Neuzeit

Dr. phil.

Inst. für Geschichte — Universität Wien

Dr. Karl-Lueger-Ring 1, I., Wien

ARNOLD KOLLER

Präsident des Schweizer Nationalrates

o. Univ.-Prof. f. Privat-, Handels-, Wirtschaftsrecht sowie Europäisches Recht — Hochschule St. Gallen

Dr. iur.

Bodanstraße 4, 9000 St. Gallen

HANS THALBERG

Botschafter i. R., Direktor des Österr. Instituts für Internationale Politik

Dr. rer. oec.

Inst. f. Internat. Politik

Schloßplatz 13, 2361 Laxenburg

MAX FRENKEL

Geschäftsführer d. Stiftung für Eidgenössische Zusammenarbeit — Solothurn

Präsident der FdP Zuchwil

Dr. iur.

Stiftung für Eidgenössische Zusammenarbeit

Hauptgasse 70, 4500 Solothurn

PETER PERNTHALER

o. Univ.-Prof. f. Verfassungs- u. Verwaltungsrecht

Dr. iur.

Inst. f. Öffentliches Recht u. Politikwissenschaft — Universität Innsbruck

Innrain 80 u. 82, 6020 Innsbruck

LEONHARD NEIDHART

Univ.-Prof. f. Politik- u.

Verwaltungswissenschaft

Lehrtätigkeit an den Universitäten Konstanz u. Zürich

Dr. rer. pol.

Turnerstraße 3, 8006 Zürich

WOLFGANG MANTL

o. Univ.-Prof. für Politikwissenschaft und Verfassungsrecht

Dr. iur.

Inst. f. Öffentliches Recht, Politikwissenschaft u. Verwaltungslehre — Universität Graz

Elisabethstraße 27, 8010 Graz

NORBERT LESER

o. Univ.-Prof. f. Philosophie mit bes. Berücksichtigung d. Gesellschaftsphil. u. d. Hermeneutik

Dr. iur.

Inst. f. Sozialphilosophie — Universität Wien

Währingerstraße 28, IX., Wien

BERND SCHILCHER

LABg., Klub-Obmann der ÖVP im Steiermärkischen Landtag

o. Univ.-Prof. f. Privatrecht

Dr. iur.

Inst. f. Bürgerliches Recht — Universität Graz

Universitätsplatz 3, 8010 Graz

MARTIN PENNITZ

VAss., Mag. iur.

Inst. f. Römisches Recht u. Antike Rechtsgeschichte — Universität Graz

Universitätsplatz 3, 8010 Graz

HERWIG HÖSELE

Pressereferent des steirischen Landeshauptmannes Burg (Hofg. 15), 8010 Graz

LILIAN FASCHINGER

Schriftstellerin, freie Übersetzerin

VAss., Dr. phil.

Inst. f. Anglistik — Universität Graz

Heinrichstraße 26/4, 8010 Graz

HERMANN BURGER

Schriftsteller

Privatdozent f. deutsche Literatur — ETH Zürich

Dr. phil.

Schloßgut, 5505 Brunegg (Kanton Aargau)