

Wolfgang C. Müller

DAS ÖSTERREICHISCHE PARTEIENSYSTEM: PERIODISIERUNG UND PERSPEKTIVEN

Gliederung

1. Einleitung
2. Entwicklungsphasen des österreichischen Parteiensystems in der Zweiten Republik
3. Vorausschau auf die Entwicklung des Parteiensystems in der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts
4. Schluß

1. Einleitung

Den Zielen des vorliegenden Buches entsprechend, wird in diesem Beitrag versucht, eine Vorschau auf die Entwicklung des österreichischen Parteiensystems im ersten Jahrzehnt des neuen Jahrhunderts zu geben. Das Parteiensystem ist das System jener Beziehungen, welche aus dem Parteienwettbewerb resultieren (Sartori 1976: 44). In diesem Wettbewerb sind die Parteien die zentralen Akteure, der Wettbewerb wird aber durch die politischen Institutionen strukturiert und in letzter Konsequenz von den Wählern – als den “Schiedsrichtern” – entschieden. Veränderungen des Parteiensystems können demnach aus Veränderungen

- im Wahlverhalten,
- der politischen Institutionen und
- im Verhalten der Parteien zueinander

resultieren (vgl. Smith 1989). Im folgenden gehe ich davon aus, daß im Hinblick auf die wichtigsten politischen Institutionen (einschließlich des Wahlsystems) Kontinuität herrschen wird. Der vorliegende Beitrag konzentriert sich daher auf Veränderungen in den Parteistärken durch Wahlen und das Verhalten der Parteien zueinander.

Eine Auseinandersetzung mit der zukünftigen Entwicklung setzt die Kenntnis der Vergangenheit voraus. Daher betrachte ich im folgenden Abschnitt die bisherige Entwicklung des österreichischen Parteiensystems bevor ich mich im dritten Abschnitt mit seiner zukünftigen Entwicklung auseinandersetze. Ein Rückblick auf bisherige Erfahrungen läßt sich im Falle des Parteiensystems natürlich nicht im Sinne einer linearen Fortschreibung bisheriger Trends für den Vorausblick nutzen. Anders als zum Beispiel bei einem Vorausblick auf demographische Entwicklungen, die durch langfristige und – bei stabilen Rahmenbedingungen (d.h. kein Krieg, keine technologische Innovation mit direkten Konsequenzen für die menschliche Reproduktion, wie sie die Pille darstellte) – mit einiger Sicherheit prognostizierbare Trends gekennzeichnet ist, ist die Entwicklung des Parteiensystems durch strategisch handelnde Akteure geprägt, die durch ihre Entscheidungen dem Parteiensystem kurzfristig eine neue Ausrichtung geben können.

Der Beitrag wurde zu Ostern 2000 abgeschlossen, nach einem Vierteljahr ÖVP-FPÖ-Koalition. Das heißt, es gab nur wenig Zeit für die Beobachtung des Parteiensystems in seiner jüngsten Entwicklungsphase. Notwendigerweise ist vieles am vorliegenden Essay spekulativ. Auch wenn er verschiedene Szenarien als mehr wahrscheinlich als andere identifiziert, sollen diese nicht als Prognosen verstanden werden.

2. Entwicklungsphasen des österreichischen Parteiensystems in der Zweiten Republik

Geht man von der *Dynamik* des *Parteienwettbewerbs* aus, so kann die Entwicklung des österreichischen Parteiensystems seit 1945 in fünf Phasen eingeteilt werden (*Schaubild 1*). In *Schaubild 1* wird zunächst nach dem Vorhandensein von externen Wettbewerbsbeschränkungen gefragt. Die nächsten beiden Spalten identifizieren die

Printquelle: Pelinka, Anton / Plasser, Fritz / Meixner, Wolfgang (Hg.), Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien (Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Band 22). Signum-Verlag, Wien 2000, S. 281-309

Hauptakteure des Parteienwettbewerbs und zeigen, worum sie in der jeweiligen Phase kämpften. In der folgenden Spalte wird danach gefragt, ob bzw. wie sehr die majoritäre Logik, die am besten im *size principle* von Riker (1962) zum Ausdruck kommt, bei der Regierungsbildung zur Anwendung kam. Das *size principle* sagt die Bildung von Regierungen voraus, deren parlamentarische Unterstützung möglichst knapp über der Mehrheit liegt (*minimum winning*), denn so können die "Auszahlungen" (pro Kopf) an die Mehrheitsparteien maximiert werden. Die letzte Spalte klassifiziert das Parteiensystem nach der einflußreichsten Parteiensystemtypologie, jener von Giovanni Sartori (1976).

Die erste Phase (1945 bis 1949) war durch dem Parteiensystem externe Bedingungen, dem Ausschluß einer großen Wählergruppe (der Nationalsozialisten, wie sie im Zuge der Entnazifizierung definiert wurden [Stiefel 1981]) und Beschränkung des Wettbewerbs auf drei – später oft als "historisch" bezeichnete – Parteien (SPÖ, ÖVP und KPÖ) gekennzeichnet. SPÖ und ÖVP kämpften 1945 um die relative Mehrheit, unter den genannten Rahmenbedingungen konnte aber die ÖVP eine absolute Mehrheit an Mandaten erringen. Die Konzentration des Parteiensystems war außergewöhnlich groß (die beiden stärksten Parteien erzielten zusammen 94,4 % der gültigen Stimmen). Trotz absoluter Mehrheit der ÖVP wurde erneut eine Allparteienregierung gebildet, aus der die KPÖ 1947 ausschied. Das heißt, die majoritäre Logik war außer Kraft.

Schaubild 1: Die Dynamik des Parteienwettbewerbs in Österreich, 1945–2000

Periode	Externe Wettbewerbsbeschränkungen	Wettbewerbsdynamik		Majoritäre Logik (<i>size principle</i>)	Kategorisierung nach Sartori
		Involvierte Parteien	Umkämpftes Ziel		
1945–1949	Ja	ÖVP vs. SPÖ	Relative Mehrheit	Außer Kraft	Gemäßigter Pluralismus
1949–1966	Nein	ÖVP vs. SPÖ	Relative Mehrheit	Weitgehend außer Kraft	Gemäßigter Pluralismus
1966–1983	Nein	SPÖ vs. ÖVP	Absolute Mehrheit bzw. Verhindern absoluten Mehrheit	Weitgehend gültig einer	Zweiparteiensystem
1983–1999	Nein	SPÖ vs. ÖVP	Relative Mehrheit	Weitgehend außer Kraft	Gemäßigter Pluralismus
1999–	Nein	SPÖ vs. ÖVP vs. FPÖ bzw. ÖVP-FPÖ vs. SPÖ-Grüne	Relative Mehrheit bzw. absolute Block-Mehrheit	Voll gültig	Gemäßigter Pluralismus

Die vier weiteren Phasen unterscheiden sich nicht durch die Effekte externer Rahmenbedingungen, sondern durch die interne Dynamik des Parteiensystems. Die zweite Phase, die mit der Nationalratswahl 1949 begann und durch die Nationalratswahl 1966 (die ich schon der nächsten Phase zuzähle) beendet wurde, war durch den Wettbewerb zwischen ÖVP und SPÖ um die Position der relativ stärksten Partei gekennzeichnet. In diesem Abschnitt der Geschichte des Parteiensystems waren beide Parteien in der Lage, stimmenstärkste Partei zu werden (tatsächlich gelang dies der ÖVP dreimal [1949, 1956, 1962] und der SPÖ zweimal [1953 und 1959]). Durch die Existenz und relative Stärke anderer Parlamentsparteien (KPÖ, VdU bzw. FPÖ) und ein im Vergleich zur ÖVP für sie

Printquelle: Pelinka, Anton / Plasser, Fritz / Meixner, Wolfgang (Hg.), Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien (Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Band 22). Signum-Verlag, Wien 2000, S. 281-309

ungünstiges Wahlsystem war es für die SPÖ aber unmöglich, eine absolute Mehrheit an Mandaten zu gewinnen. Im Gegensatz dazu hatte die ÖVP unter günstigen Umständen und mit Hilfe des Wahlsystems (siehe Müller 1996a) grundsätzlich die Chance, absolute Mehrheiten an Mandaten zu erringen. Tatsächlich gelang das erst 1966, zweimal [1956 und 1962] hatte der ÖVP aber nur ein einziges Mandat auf die absolute Mehrheit gefehlt. Die ÖVP war in der Zeit von 1949 bis 1966 durchwegs mandatsstärkste Partei, durch die Bildung von ÖVP-SPÖ-Koalitionsregierungen war aber die majoritäre Logik weitgehend außer Kraft. Das Parteiensystem in dieser Phase ist dem Typus des *gemäßigten Pluralismus* (Sartori 1976) zuzurechnen.

Die dritte Phase des Parteiensystems ist durch die Dynamik eines *Zweiparteiensystems*, durch den Wettbewerb von SPÖ und ÖVP um absolute Mehrheiten gekennzeichnet. Die ÖVP machte erst 1966 eine absolute Mehrheit zu ihrem deklarierten Wahlziel (vgl. Faber 1973). Sie verband dies mit dem Versprechen einer Aufrechterhaltung der Koalition mit der SPÖ, das sich allerdings unter der Bedingung einer absoluten Mehrheit einer Partei im Parlament als nicht haltbar erwies (Müller 1999a). In den folgenden Wahlen versuchte jeweils eine der beiden traditionellen Großparteien eine absolute Mehrheit zu verteidigen (die ÖVP 1970, die SPÖ 1975, 1979 und 1983) bzw. zu erringen (die SPÖ 1971), während die jeweils andere Partei es zu ihrer zentralen Wahlkampfbotschaft machte, die Bestätigung bzw. das Zustandekommen einer absoluten Mehrheit ihrer Hauptkonkurrentin verhindern zu wollen. Die Regierungsbildungen in dieser Phase folgten (mit der Ausnahme von 1970) der majoritären Logik, d.h. es wurden die kleinstmöglichen Regierungen mit absoluter parlamentarischer Mehrheit gebildet. Die Verteilung von Ressourcen durch die Regierung erfolgte allerdings nicht nach dem Prinzip *“the winner takes all”*, auch die parlamentarische Opposition wurde – freilich nicht proportional – beteiligt.

Die vierte Entwicklungsphase des Parteiensystems der Zweiten Republik (1983 bis 1999) weist Ähnlichkeiten mit der zweiten Phase auf, was in der Typologie von Sartori (1976) ebenfalls zur Klassifizierung als *gemäßigter Pluralismus* führt (Müller 1997a). Der Wettbewerb zwischen SPÖ und ÖVP konzentrierte sich auf die Position der *relativ* stärksten Partei. Bei zwei Wahlen – 1986 und 1995 – war diese Frage tatsächlich (d.h. gemessen an der demoskopisch erhobenen Parteienunterstützung) offen und wurde erst im Wahlkampf entschieden, bei einer weiteren Wahl (1990) stellte zumindest die Ausgangslage – eine Differenz von nur drei Mandaten – diese Frage. Darüber hinaus ist sie vom selben Muster der Regierungsbildung gekennzeichnet: es gab ausschließlich “große Koalitionen” von SPÖ und ÖVP. Diese Regierungsform widerspricht dem *size principle* der majoritären Logik. Diese majoritäre Logik wurde aber – wie in der zweiten Phase – auf die Verteilung von Ressourcen durch die Regierung angewendet, von der die Oppositionsparteien weitestgehend ausgeschlossen blieben. Allerdings unterscheidet sich diese Phase durch die Relevanz dritter Akteure und ihre innere Dynamik erheblich von der zweiten Phase. Während in der zweiten Entwicklungsphase dritte Akteure kontinuierlich an numerischer Bedeutung verloren und das Duopol von ÖVP und SPÖ von Wahl zu Wahl gestärkt wurde, haben dritte Akteure (FPÖ, Grüne und Liberales Forum) in der vierten Phase weitaus größere Bedeutung und verlief die Entwicklung umgekehrt, das heißt, das Duopol von SPÖ und ÖVP verlor bis 1994 kontinuierlich und konnte auch durch den Wahlerfolg 1995 nur ca. 40 % der im Durchschnitt bei jeder der Wahlen 1986-1994 hingenommenen Einbußen aufholen. Durch die Zunahme der Zahl der relevanten Akteure, die aufgezeigte Entwicklung in ihrer Stimmenstärke und ihre ideologische Positionierung hat sich das österreichische Parteiensystem *in Richtung* “polarisierter Pluralismus” (Sartori 1976) bewegt, ohne freilich die entscheidende Grenze zu diesem tatsächlich zu überschreiten (Müller 1997a; vgl. auch Kéry 1997 und Luther 1999).

Vieles spricht dafür, daß mit der Nationalratswahl 1999 eine fünfte Phase in der Entwicklung des Parteiensystems begonnen hat. Diese fünfte Phase ist durch zwei Merkmale des Parteienwettbewerbs gekennzeichnet: Erstens konkurrieren drei Parteien – SPÖ, ÖVP, FPÖ – um die Position der stärksten Partei. Bei der Nationalratswahl 1999 waren sie nur durch 6,3 Prozentpunkte an Wählerstimmen getrennt, und nach der Wahl durchgeführte Meinungsumfragen haben gezeigt, daß der Vorsprung der SPÖ auf die beiden anderen (nur durch 415 Stimmen voneinander getrennten) Parteien keineswegs als sicher angesehen werden kann. Zweitens wird die Logik des Parlamentarismus bei der Regierungsbildung auch in Minderheitssituationen, also in Situationen, in denen keine einzelne Partei über eine absolute parlamentarische Mehrheit verfügt, voll wirksam: Die Wahlen (und auch die Koalitionspräferenzen der Wähler) haben an unmittelbarer Bedeutung für die Regierungsbildung verloren, entscheidend ist, daß zwischen den Parteien eine parlamentarische Mehrheit geformt werden kann. Der Status der mandatsstärksten Partei bedeutet, weil an den Verfassungskonventionen festgehalten wird, den “first mover advantage” (vgl. Baron 1991), aber nicht mehr. Die pivotale Position einer Partei macht sich mehr als je

Printquelle: Pelinka, Anton / Plasser, Fritz / Meixner, Wolfgang (Hg.), Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien (Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Band 22). Signum-Verlag, Wien 2000, S. 281-309

zuvor bezahlt, und das *size principle* hat sich völlig durchgesetzt, denn es wurde erstmals eine *minimum winning*-Koalition gebildet.¹ Überdies hat es den Anschein, daß diese Regierung bei der Verteilung von Ressourcen dem Prinzip *“the winner takes all”* zu folgen beabsichtigt. Auch diese Phase ist als *gemäßigter Pluralismus* im Sinne von Sartori (1976) zu klassifizieren.

Der Vergleich der zweiten, vierten und fünften Entwicklungsphase des Parteiensystems der Zweiten Republik illustriert die mangelnde Unterscheidungskraft der Typologie von Sartori (1976) für “normale” westliche Parteiensysteme, die auch im synchronen Vergleich deutlich wird (Mair 1997: 204). Für den synchronen Vergleich von Parteiensystemen hat Peter Mair (1997) eine alternative Typologie entwickelt, die – wie die klassische Typologie von Sartori (1976) – die Struktur des Wettbewerbs im Parteiensystem erfaßt, aber feinere Unterschiede aufzeigt. Die Typologie besteht aus drei Dimensionen: (1) der Muster der Ablöse an der Regierung, (2) der Parteienzusammensetzung der Regierung und (3) dem Zugang von Parteien zu Regierungsgätern.

Ablöse an der Regierung

Hier schlägt Mair (1997: 207–209) *zwei* Kategorien vor (unveränderter Weiterbestand/Gesamtablöse der Regierung vs. graduelle Veränderung der Regierung durch Teilabläse der Regierungsparteien), die aber aus *drei* unterschiedlichen Ausprägungen der Dynamik des Parteiensystems resultieren können. Gemäß der Logik von Zweiparteiensystemen (oder Zweiblocksystemen) wird die Regierung durch Wahlen entweder im Amt bestätigt oder abgelöst. Nicht-Ablöse an der Regierung kann aber auch das Ergebnis von Kartellbildung sein, wofür die Schweizer “Zauberformel”-Regierungskoalition aus Christdemokraten, Freisinnigen, Sozialdemokraten und Volkspartei, die seit 1959 unverändert ist, das beste Beispiel darstellt.² Im Gegensatz zu Totalablöse oder unverändertem Weiterbestand werden Regierungen in “klassischen” Koalitionssystemen (zum Beispiel in den Benelux-Ländern) nach Wahlen teilweise erneuert: manche Parteien scheiden aus der Regierung aus, manche verbleiben in ihr und manche treten in sie ein (Müller und Strøm 1997; 2000).

Parteienzusammensetzung der Regierung

Die Parteienzusammensetzung der Regierung kann entweder bekannten Mustern folgen, also eine bereits erprobte Regierungsform (die Alleinregierung einer bestimmten Partei oder die Koalition einer bestimmten Kombination von Parteien) wiederholen, oder innovativ sein, also eine bisher noch nicht erprobte Regierungsform etablieren (Mair 1997: 209f.).

Zugang von Parteien zu Regierungsgätern

Diese Dimension erfaßt jene Parteien, die Zugang zu Regierungsgätern haben. Allerdings kann nicht erwartet werden, daß *alle* Parteien tatsächlich an der Regierung teilnehmen, selbst bei häufigen Wechseln in der Parteienzusammensetzung. Diese Dimension ist auch die am wenigsten trennscharfe der Typologie von Peter Mair. Einerseits verwendet Mair (1997: 210) einen objektiven Maßstab und charakterisiert Parteiensysteme als “offen”, wenn *alle relevanten* Parteien irgendwann in die Regierung kommen und als “geschlossen”, wenn die Teilnahme an der Regierung nur einem Teil von ihnen vorbehalten bleibt. Andererseits verweist er auf “subjektive” Ursachen für das Ausgeschlossenbleiben mancher Parteien, nämlich ihre Inakzeptabilität als Regierungspartner für die anderen Parteien, und verlangt, daß sie *in der Praxis* als “Außensteiter” und als inakzeptabel für die Teilnahme an der Regierung betrachtet werden (Mair 1997: 210f.).

Für alle drei Dimensionen dieser Typologie ist die Zeitdimension wichtig. Nur die Beobachtung eines Parteiensystems *über die Zeit* erlaubt seine Klassifizierung in jeder dieser Dimensionen. Allerdings wirft die Typologie diesbezüglich auch einige Fragen auf. Während die *Ablöse an der Regierung*-Dimension unproblematisch ist, stellt sich im Zusammenhang mit der *Parteienzusammensetzung der Regierung*-Dimension die Frage, ab wann ein Muster als bekannt (*familiar*) gelten kann. Genügt eine einmalige Erfahrung mit einer

¹ Die Einparteienmehrheitsregierungen hatten natürlich auch *minimal winning*-Status.

² Obzwar im Ergebnis – unveränderter Weiterbestand der Regierung – ident, ist zweifelhaft, ob es sinnvoll ist, eine siegreiche Partei bzw. Parteienkombination in (im Sinne der Wahrscheinlichkeit des Amtsverlustes) hochkompetitiven Zweiparteien- bzw. Zweiblocksystem englischer bzw. französischer Prägung mit einem Parteienkartell Schweizer oder italienischer Prägung (“Erste Republik”), bei dem die Wahrscheinlichkeit des Amtsverlustes via Wahlen praktisch nicht existierte, gleichzusetzen.

bestimmten Regierungsform? Wenn ja, gilt das selbst dann, wenn diese Erfahrung schon lange zurückliegt, kurz und unglücklich war? Wenn die zweite Frage nicht pauschal bejaht wird, wo liegen hier die Grenzen? Noch problematischer ist die *Zugang von Parteien zu Regierungsämtern*-Dimension. Innerhalb welchen Zeitraums müssen alle relevanten Parteien in der Regierung vertreten gewesen sein? In Westeuropa haben wir nun einen Beobachtungszeitraum von mehr als einem halben Jahrhundert ununterbrochenen demokratischen Parteienwettbewerbs. Genügt es, wenn alle relevanten Parteien in diesem Zeitraum jeweils ein einziges Mal tatsächlich an der Regierung teilgenommen haben, um ein Parteiensystem als in dieser Dimension "offen" zu klassifizieren? Sollen auch nicht-realisierte – aber realistische – Koalitionsoptionen berücksichtigt werden? Als realistische Koalitionsoptionen könnten etwa jene klassifiziert werden, die in einem nicht nur einseitigen Verhandlungsanlauf exploriert wurden (vgl. Müller und Strøm 1997; 2000). Wie soll mit Parteien umgegangen werden, die eine radikale Transformation – bis hin zur Veränderung ihrer Identität – erfahren, so daß sie für die anderen Parteien als Partner akzeptabel bzw. nicht akzeptabel werden? In solchen Fällen vergrößert sich die Chance einer Partei auf Regierungsteilnahme nicht automatisch mit der Anzahl der Beobachtungen, d.h. Regierungsbildungssituationen. Es könnte vielmehr argumentiert werden, daß sich die Anzahl der Parteien im gesamten Beobachtungszeitraum verändert hat (durch getrennte Betrachtung der Entwicklungsphasen jener Parteien, die ihre Identität verändert haben).

Peter Mair (1997) hat seine Typologie illustrativ verwendet, um Länder (zum Teil mit zeitlichen Einschränkungen) zu klassifizieren. Einige Länder lassen sich nach dem Autor eindeutig zuordnen. Großbritannien zum Beispiel weist eine geschlossene Wettbewerbsstruktur auf, die Niederlande klassifiziert Mair als Parteiensystem mit offener Wettbewerbsstruktur. Österreich gehört zu jenen Ländern, die Elemente beider Typen aufweisen, nicht zuletzt durch Veränderungen, die sich im Laufe der Zeit eingestellt haben. Im folgenden wende ich die Typologie auf Österreich an (*Schaubild 2*), und zwar *diachron*, also um diese Veränderungen aufzuzeigen (vgl. auch Luther 1998: 144–146; 1999: 134–136). In diesem Zusammenhang versuche ich die oben aufgeworfenen konzeptionellen Fragen und die damit zusammenhängenden Fragen nach der Operationalisierung im Hinblick auf das österreichische Parteiensystem zu beantworten. Ob bzw. wie weit diese Überlegungen über den Fall Österreichs hinausweisen, soll an dieser Stelle nicht erwogen werden.

Schaubild 2 zeigt für jede der drei Dimensionen die Situation bei der Bildung von neuen Regierungen, wobei eine Regierung sowohl durch Nationalratswahlen als auch eine Änderung der Parteienzusammensetzung definiert ist. Für jede dieser Regierungsbildungen wurde die Struktur des Wettbewerbs entsprechend der eben vorgestellten Typologie als entweder geschlossen oder offen klassifiziert. Bezugspunkt von *Schaubild 2* ist die Provisorische Staatsregierung des Jahres 1945. Es handelte sich dabei um eine zwischen den damals relevanten politischen Kräften "verhandelte" Regierung, welche auf einer Einschätzung der politischen Kräfteverhältnisse durch die Akteure, nicht aber auf Wahlen basierte.

Ablöse an der Regierung

Die Parteienzusammensetzung der Regierung wurde nur durch vier der bisher 17 Nationalratswahlen der Zweiten Republik teilweise verändert, nur ein einziges Mal – 1970 – wurde die Regierung zur Gänze ersetzt. Veränderungen in der Parteienzusammensetzung der Regierung ohne eine Nationalratswahl gab es ebenfalls nur ein einziges Mal: 1947 schied die KPÖ aus der Regierung aus, die als ÖVP-SPÖ-Koalition weitergeführt wurde. Im Falle von Koalitionsregierungen wurde die Stabilität in der Parteienzusammensetzung während einer Gesetzgebungsperiode von 1949 bis zum Ende der SPÖ-ÖVP-Koalition im Jahr 2000 stets durch Aufnahme einer "Neuwahlklausel" in die Koalitionsabkommen abgesichert, die besagt, daß eine Auflösung der Regierungskoalition zwingend zu einer Nationalratswahl (und nicht zur Bildung einer neuen Regierung innerhalb des bestehenden Parlaments) führen muß (Müller 1997b). In den verbleibenden 13 Nachwahlsituationen wurden die vor den Wahlen amtierenden Regierungen mit einer einzigen Ausnahme weitergeführt, dreimal als Einparteienregierungen (SPÖ 1971, 1975 und 1979), sonst als "große Koalition" der traditionellen Großparteien SPÖ und ÖVP.

Parteienzusammensetzung der Regierung

Die Parteienzusammensetzung der Regierung folgte in der Regel einem bekannten Muster. Ausnahmen davon waren die große Koalition des Jahres 1947, die 1966 gebildete ÖVP-Alleinregierung, die 1970 gebildete SPÖ-

Printquelle: Pelinka, Anton / Plasser, Fritz / Meixner, Wolfgang (Hg.), Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien (Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Band 22). Signum-Verlag, Wien 2000, S. 281-309

Alleinregierung, die 1983 gebildete "kleine Koalition" SPÖ-FPÖ und die ÖVP-FPÖ-Koalition des Jahres 2000. In allen anderen Fällen wurden die zum Zeitpunkt der Wahlen amtierenden Regierungen fortgeführt.

Zugang von Parteien zu Regierungsgämtern

In einem Parteiensystem mit maximal fünf Parlamentsparteien (Durchschnitt 3,59 bezogen auf die Nationalratswahljahre 1945–1999) macht es keinen Sinn, zwischen *allen* Parteien und *fast allen* Parteien zu unterscheiden, wie Peter Mair (1997) das in seiner auch für eine Anwendung auf komplexe Parteiensysteme (z.B. Belgien, die Niederlande) konzipierten Typologie tut. Die Struktur des Wettbewerbs wird also im folgenden als *offen* charakterisiert, wenn alle im Parlament vertretenen Parteien die realistische Chance haben, auf dem Weg der Bildung von Koalitionen an der Regierung teilzuhaben. Ob eine solche realistische Chance bestand, wird im folgenden für jede Partei und Regierungsbildungssituation seit 1945 untersucht.

Schaubild 2: Struktur des Parteienwettbewerbs und Muster der Regierungsbildung in Österreich 1945–2000

Struktur des Wettbewerbs

	GESCHLOSSEN	OFFEN
<i>Ablöse an der Regierung</i>	Regierung bleibt nach Wahlen im Amt oder wird zur Gänze ersetzt 1945 1949, 1953, 1956, 1959, 1962/1963 1970, 1971, 1975, 1979 1990, 1994, 1995	Teilweise Erneuerung der Regierung (Ausscheiden und Hinzukommen von Koalitionspartnern) 1947 1966 1983, 1986/1987 1999/2000
<i>Parteienzusammensetzung der Regierung</i>	Etabliertes Muster 1945 1949, 1953, 1956, 1959, 1962/1963 1971, 1975, 1979 1986/1987, 1990, 1994, 1995	Innovativ 1947 1966, 1970 1983 1999/2000
<i>Zugang zu Regierungsgämtern</i>	Auf wenige Parteien beschränkt 1945, 1947, 1949, 1953, 1956, 1959, 1962/1963, 1966 1986/1987, 1990, 1994, 1995	Offen für alle Parteien 1970, 1971, 1975, 1979, 1983 1999/2000

1945 war schon die Kandidatur bei den Wahlen auf drei Parteien beschränkt, die Struktur des Wettbewerbs muß also auch in dieser Dimension als geschlossen bewertet werden. Ab 1947 stellte sich die KPÖ außerhalb des Spektrums koalitionsfähiger Parteien und in Linie mit den kommunistischen Parteien Europas. Nachdem ihre Schwäche durch die Nationalratswahl 1949 bestätigt war, blieb sie bis zu ihrem Ausscheiden aus dem Parlament (1959) sowohl numerisch (nur einmal hätte sie zusammen mit nur einer zweiten Partei – der ÖVP – eine parlamentarische Mehrheit bilden können) als auch politisch irrelevant. Der Verband der Unabhängigen (VdU) und seine Nachfolgerin, die FPÖ, hatten zwischen 1949 und 1966 immer numerisches Koalitionspotential, d.h. ihre Parlamentssitze hätten zusammen mit denen einer zweiten Partei für eine parlamentarische Mehrheit ausgereicht. Allerdings gab es im Zusammenhang mit Wahlen keine Versuche, Zwei-Parteien-Regierungen unter Beteiligung von VdU bzw. FPÖ zu bilden. Die konkreten Versuche, den VdU bzw. die FPÖ ins Spiel zu bringen, bezogen sich alle auf Drei-Parteien-Koalitionen und waren nur für zwei dieser drei Parteien – ÖVP und VdU bzw. FPÖ – akzeptabel, konkrete Verhandlungsanläufe zu ihrer tatsächlichen Bildung wurden aufgrund ihrer (vom Bundespräsidenten unterstützten) Ablehnung durch die SPÖ nicht unternommen (Müller 1997b; 1999b: 30–32). Wäre die zweitbeste Option der ÖVP eine bürgerliche Zwei-Parteien-Koalition gewesen, so wäre diese auch politisch durchsetzbar gewesen, wie nicht zuletzt die Regierungsbildung 1999/2000 zeigt. Verhandlungsanläufe für die Bildung von solchen Zwei-Parteien-Koalitionen gab es, allerdings nicht im Kontext von Wahlen, einerseits zwischen einer Gruppe von ÖVP-Politikern um Alfons Gorbach und der FPÖ im Jahre 1962 und andererseits zwischen der SPÖ und der FPÖ im Jahr 1963. Diese Anläufe wurden aber wieder ignoriert bzw. abgebrochen, als es zu konkreten Regierungsbildungssituationen kam. VdU und FPÖ können also als vom Zugang von Regierungsämtern ausgeschlossen betrachtet werden, selbst wenn man sich nicht nur auf das tatsächliche Ergebnis der Regierungsbildungen in dieser Phase bezieht, sondern auch Verhandlungsanläufe und Regierungsbildungssituationen betrachtet.

In der dritten Entwicklungsphase des Parteiensystems (1970–1986) kann der Zugang aller Parteien zu Regierungsämtern als gegeben angesehen werden. 1970 konnte eine SPÖ-Minderheitsregierung mit Duldung der FPÖ gebildet werden und überleben, ein Verhandlungsanlauf zwischen SPÖ und ÖVP scheiterte (wobei die das Scheitern verursachenden Verhandlungspositionen in den unterschiedlichen Perzeptionen der Parteien über die Alternativen zu einer SPÖ-ÖVP-Koalition begründet waren). Nur eine taktische Festlegung der FPÖ vor den Wahlen verhinderte, daß sie tatsächlich in die Regierung eintrat. 1971, 1975 und 1979 waren Koalitionen mit FPÖ-Beteiligung die Alternative zu SPÖ-Alleinregierungen, wobei man mit der Weisheit des Rückblicks 1971 und 1975 eine SPÖ-FPÖ-Koalition und 1979 eine ÖVP-FPÖ-Koalition als die realistischen Alternativen zu einer Erringung einer absoluten Mehrheit und Alleinregierung der SPÖ ansehen kann.

In der vierten Entwicklungsphase des Parteiensystems war die FPÖ dagegen wieder von der Regierung ausgeschlossen. Die SPÖ hatte eine Koalition mit der FPÖ von sich aus vor jeder Wahl ausgeschlossen. Die ÖVP-Position war weniger klar: 1986 gab es zwar ÖVP-interne Überlegungen zur Bildung einer ÖVP-FPÖ-Koalition, die sogar vom Parteiobmann geteilt wurden. Allerdings gab es dafür im Spitzengremium der Partei keine Mehrheit, diese Koalitionsoption wurde daher in keinem konkreten Verhandlungsanlauf exploriert. Auch 1990 und 1995 waren ÖVP-FPÖ-Koalitionen nicht von vornherein ausgeschlossen, aber es wurde nach den Wahlen kein konkreter Verhandlungsanlauf unternommen, um sie zu explorieren bzw. zu realisieren. 1994 hatte der ÖVP-Parteiobmann Erhard Busek eine Koalition mit der FPÖ “ohne Wenn und Aber” ausgeschlossen. Nach den hier angelegten Kriterien war die FPÖ daher von Regierungsämtern ausgeschlossen. Das gilt auch für die Grünen und das Liberale Forum, die sich zwar im Verlauf ihrer Geschichte immer mehr als potentielle Regierungspartei profiliert haben bzw. von vornherein eine Regierungsbeteiligung angestrebt haben, aber in keiner der konkreten Regierungsbildungssituationen numerisches Koalitionspotential hatten noch von den Regierungsparteien als “überzählige” Partei (*surplus party*) ernsthaft in Erwägung gezogen wurden.

In der fünften Phase des Parteiensystems, die mit der Nationalratswahl 1999 beginnt, haben nach wie vor drei Parteien – SPÖ, ÖVP und FPÖ – numerisches Koalitionspotential. Von ihnen haben SPÖ und ÖVP erfolglos und FPÖ erfolgreich um die Bildung einer Regierungskoalition verhandelt. Darüber hinaus haben SPÖ-ÖVP und SPÖ-FPÖ erfolglos um die Bildung von *parlamentarischen* Koalitionen – zumindest im Sinne eines Tolerierungsabkommens – verhandelt. Die Grünen haben jedenfalls *politisches* Koalitionspotential, und die nächsten Wahlen werden darüber entscheiden, ob sie auch *numerisches* Koalitionspotential erhalten.

Printquelle: Pelinka, Anton / Plasser, Fritz / Meixner, Wolfgang (Hg.), Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien (Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Band 22). Signum-Verlag, Wien 2000, S. 281-309

Auf der Basis von *Schaubild 2* kann die Entwicklung der Struktur des Parteienwettbewerbs in vier Phasen eingeteilt werden: 1945–1966 geschlossen, 1966–1983 offen, 1983–1999 geschlossen und seit 1999 offen. Dieser Prozeß kann auch wie folgt charakterisiert werden: Errichtung eines Kartells von ÖVP und SPÖ (an dem kurzfristig auch die KPÖ beteiligt war) in der unmittelbaren Nachkriegszeit, Bemühen der FPÖ um Aufnahme, die ihr 1970 gelang (wobei aber die eigentlichen Auszahlungen, abgesehen von der Wahlrechtsreform 1970, erst ab 1983 genossen werden konnten), dann Austritt der FPÖ mit der Wahl Jörg Haider zum Parteiobermann im Jahr 1986 und schließlich Zusammenbruch des Kartells mit Bildung der ÖVP-FPÖ-Regierung im Jahr 2000. Für die weitere Entwicklung des Parteiensystems gibt es viele Möglichkeiten. Diese zu explorieren ist die Aufgabe des nächsten Abschnittes.

3. Vorausschau auf die Entwicklung des Parteiensystems in der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts

In diesem Abschnitt diskutiere ich zukünftige Entwicklungen in drei Dimensionen, der Zusammensetzung des Parteiensystems, den Parteistärken und dem Verhalten der Parteien zueinander, die natürlich nicht voneinander unabhängig sind.

Zusammensetzung des Parteiensystems

Aus welchen Parteien wird sich das österreichische Parteiensystem im ersten Jahrzehnt des neuen Jahrhunderts zusammensetzen? Aus heutiger Sicht scheint der Fortbestand der vier Parlamentsparteien – SPÖ, ÖVP, FPÖ und Grüne – gesichert. Alle diese Parteien haben eine Wählerunterstützung, die unter den gegebenen institutionellen Rahmenbedingungen ihre parlamentarische Vertretung und eine wichtige Rolle im politischen Wettbewerb garantiert. Trotz teilweise beträchtlicher Gegensätze im Hinblick auf die präferierten Politikinhalt (Müller und Jenny 2000) und Bündnisstrategien innerhalb der drei großen Parteien scheint auch ihr weiterer innerer Zusammenhalt gesichert. Parteispaltungen sind weniger wahrscheinlich als noch vor einigen Jahren, als das Aufspalten der ÖVP eine von verschiedenen funktionalen und regionalen Gruppen innerhalb dieser Partei ernsthaft erwogene Option war. Die ÖVP hat die Belastungsprobe des Koalitionswechsels im Jahr 2000 ohne große innerparteiliche Auseinandersetzungen überstanden und blickt nunmehr mit mehr Optimismus in die Zukunft, als das seit Mitte der 80er Jahre je der Fall war. Innerparteiliche Gegensätze sind auch in der SPÖ und der FPÖ sichtbar, diese sollten aber den Zusammenhalt dieser Parteien nicht wirklich gefährden.

Bleibt die Parteienlandschaft aber in Zukunft auf diese vier Parteien beschränkt? Einerseits könnte das Liberale Forum wieder ins Parlament zurückkehren, andererseits könnten überhaupt neue Parteien entstehen. Obwohl es in anderen Ländern durchaus Präzedenzfälle für die Rückkehr von Parteien ins Parlament gibt,³ spricht im Falle des Liberalen Forums mehr gegen als für eine solche Entwicklung. Einerseits wird das Segment der Wählerschaft, das jene Politikoptionen begrüßt, für welche das LIF programmatisch einsteht – u.a. mehr Markt, weniger Staat, eine säkulare und an libertären Vorstellungen orientierte Gesellschaft – größer, andererseits fehlt es dem Liberalen Forum an Mitteln, um mit den Wählern zu kommunizieren: Es hat weder eine einigermaßen „flächendeckende“ Parteiorganisation, noch verfügt es als eine nur mehr in den Landtagen von Wien und der Steiermark vertretene Partei über ausreichend Potential für eine kontinuierliche Medienberichterstattung. Eher ungewollte Öffentlichkeitswirksamkeit haben Konflikte zwischen der Wiener Landes- und der Bundespartei, innerhalb der Steiermärkischen Landespartei und im Kontext der Wahl des neuen Bundessprechers erzeugt. Noch unwahrscheinlicher als die Rückkehr des Liberalen Forums ins Parlament erscheint aus heutiger Sicht die Etablierung von gänzlich neuen Parteien im Parlament durch externe Gründung. Die durch das Wahlsystem errichtete Eingangshürde in das Parteiensystem (Müller 1996a) hat sich bei der Nationalratswahl 1999 als zu hoch für Die Unabhängigen (DU) des – aufgrund seiner gesellschaftlichen Aktivitäten landesweit bekannten – Wiener Unternehmers Richard Lugner erwiesen. Obwohl eine neuerliche Kandidatur dieser Liste sowie anderer

³ Aus gegebenem Anlaß sei auf die liberale Partei Norwegens verwiesen, die 1985 aus dem Storting ausgeschieden war und 1993 – nach zwei Wahlperioden – wieder den Einzug schaffte. Im Unterschied zum Liberalen Forum hat allerdings die norwegische Venstre eine lange Tradition und eine gewachsene Parteiorganisation.

Printquelle: Pelinka, Anton / Plasser, Fritz / Meixner, Wolfgang (Hg.), Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien (Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Band 22). Signum-Verlag, Wien 2000, S. 281-309

Gruppierungen⁴ nicht auszuschließen ist, erscheint die Fortführung des Vierparteiparlaments doch als die wahrscheinlichste Variante.

Parteistärken

Die Einschätzung des zukünftigen Abschneidens von Parteien bei Wahlen ist eine wesentlich schwierigere Aufgabe als die Zusammensetzung des Parteiensystems zu prognostizieren. Eine ganze Reihe von miteinander in Beziehung stehenden Faktoren muß hier beachtet werden. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit diskutiere ich im folgenden den Status der Parteien als entweder Regierungs- oder Oppositionsparteien, ihre Ressourcenausstattung, die Regierungspolitik und die politische Kompetenz und das Personalangebot der Parteien.

Status als Regierungs- oder Oppositionspartei

Wir wissen, daß Regierungsparteien in Westeuropa seit den 80er Jahren bei Wahlen fast immer Stimmen einbüßen (Müller und Strøm 2000), wofür auch die SPÖ-ÖVP-Koalition 1987–1999 ein gutes Beispiel ist. In diesem Zusammenhang ist zunächst relevant, wie sehr die Regierung von der Bevölkerung akzeptiert wird, nicht nur als Resultat der verfassungsmäßigen Mechanismen der Regierungsbildung, sondern als eine gewünschte Regierungsform (Unterschied zwischen Legalität und Legitimität). Die Meinungsforschungsergebnisse der letzten Jahre haben eindeutig gezeigt, daß eine ÖVP-FPÖ-Koalition in dieser Hinsicht mit beachtlichem "Gegenwind" zu kämpfen hat. Einige dieser Ergebnisse sind in *Tabelle 1* zusammengefaßt. In den letzten Jahren hat die Zustimmung zur Regierungsform der großen Koalition von SPÖ und ÖVP zwar abgenommen bzw. wird als weniger wichtig erachtet als vor einigen Jahren (*Schaubild 3*), die Zustimmung zu einer ÖVP-FPÖ-Koalition ist aber bescheiden geblieben und reicht in ihrer Größenordnung nur unwesentlich über die FPÖ-Wählerschaft hinaus.

Tabelle 1: Präferierte Regierungsformen 1994–1999

	ÖVP-FPÖ	SPÖ-ÖVP(-LIF)	SPÖ-Grün(-LIF)	SPÖ-FPÖ	SPÖ-Minderheit
1994	9	65	13	n.g.	n.g.
1995	--	63	--	--	--
1995 ¹	19	(28)	28	14	n.g.
1999	19	48	12	11	3

1. Im Falle des Scheiterns einer SPÖ-ÖVP-Koalition.

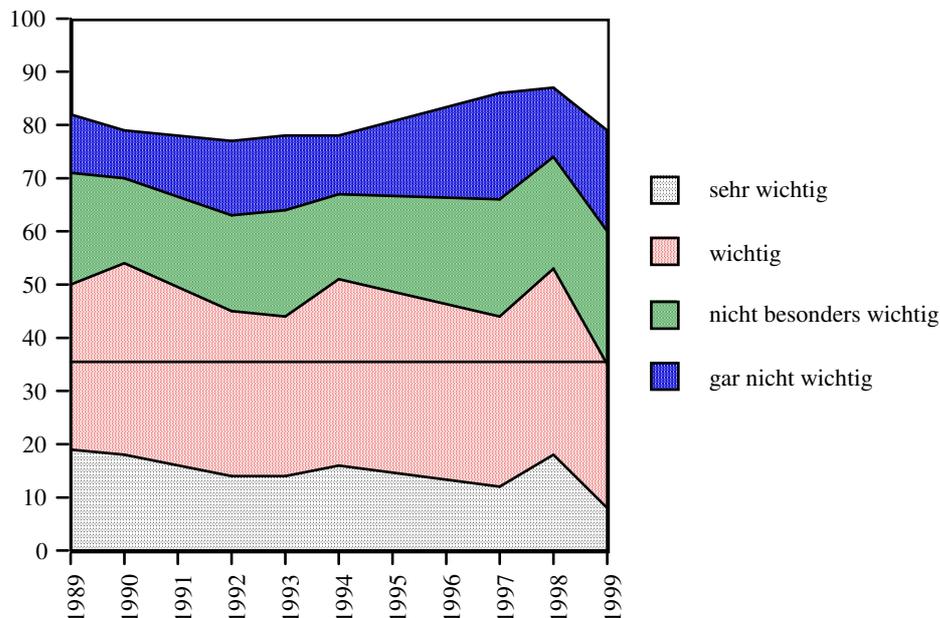
Quellen: Ulram und Müller 1995: 28; Plasser und Ulram 1995: 513; Fessel-GfK, Exit Poll 1999.

Wie *Tabelle 1* zeigt, ist die Akzeptanz der FPÖ als Regierungspartei sehr beschränkt. Am Wahltag 1999 bevorzugten gerade 30 Prozent der Wähler eine Regierung unter Einschluß der FPÖ, während die gleich starke ÖVP von 67 und die etwas stärkere SPÖ von 74 Prozent der Wähler in der von ihnen bevorzugten Regierung gewünscht wurden.

⁴ Nach Berichten in Massenmedien soll etwa auch der austro-kanadische Industrielle Frank Stronach politische Ambition haben.

Schaubild 3: Notwendigkeit der großen Koalition SPÖ-ÖVP, 1989–1999

Anmerkung:



Frage: “Wie wichtig ist es für Sie, daß SPÖ und ÖVP eine Koalition bilden und gemeinsam regieren? Würden Sie sagen, das ist für Sie sehr wichtig / wichtig / nicht besonders wichtig / gar nicht wichtig?” Es wurden jeweils die letzten Erhebungen aus dem jeweiligen Kalenderjahr herangezogen. Im Jahr 1999 fand die empirische Erhebung zwischen 25. August und 9. September statt. Wahltag war der 3. Oktober.

Quelle: *IMAS-report* Nr. 14, September 1999.

Die *Schaubilder 4 und 5* zeigen – in sehr allgemeiner Form – *warum* die FPÖ ein vergleichsweise geringes Akzeptanzniveau als Regierungspartei hat. *Schaubild 4* zeigt, wie die FPÖ durch die Wählerschaft auf der Links–rechts-Skala eingeschätzt wird und welche Entwicklung es in dieser Hinsicht seit 1976 gegeben hat. Das Schaubild unterscheidet zwischen “sehr rechts” (sr), “eher rechts” (er), “Mitte” (M), “eher links” (el) und “sehr links” (sl).⁵ In den Augen der Wähler ist die FPÖ in dieser Zeit sehr stark nach rechts gerückt. Instrukтив ist der Vergleich mit der SPÖ (*Schaubild 5*): die SPÖ wird von den Wählern zwar überwiegend als eine “linke” Partei eingeschätzt, aber – im Unterschied zur FPÖ – wird kaum die “extreme” Kategorie zu ihrer Charakterisierung gewählt. Da die meisten FPÖ-Wähler sich aber selbst in der Mitte des politischen Spektrums oder “eher rechts” ansiedeln und kaum welche sich als “sehr rechts” bezeichnen (in den 90er Jahren haben sich zwischen ein und vier Prozent der FPÖ-Wähler als “sehr rechts” eingeordnet; Plasser und Ulram 2000: 235), geht diese Einschätzung der FPÖ darauf zurück, daß die Partei in den Augen der Nicht-FPÖ-Wähler sehr weit nach rechts gerückt ist und sich von der politischen Mitte, der sich am Ende dieser Zeitreihe (1998) 63 Prozent der Wähler zurechnen, sehr weit entfernt

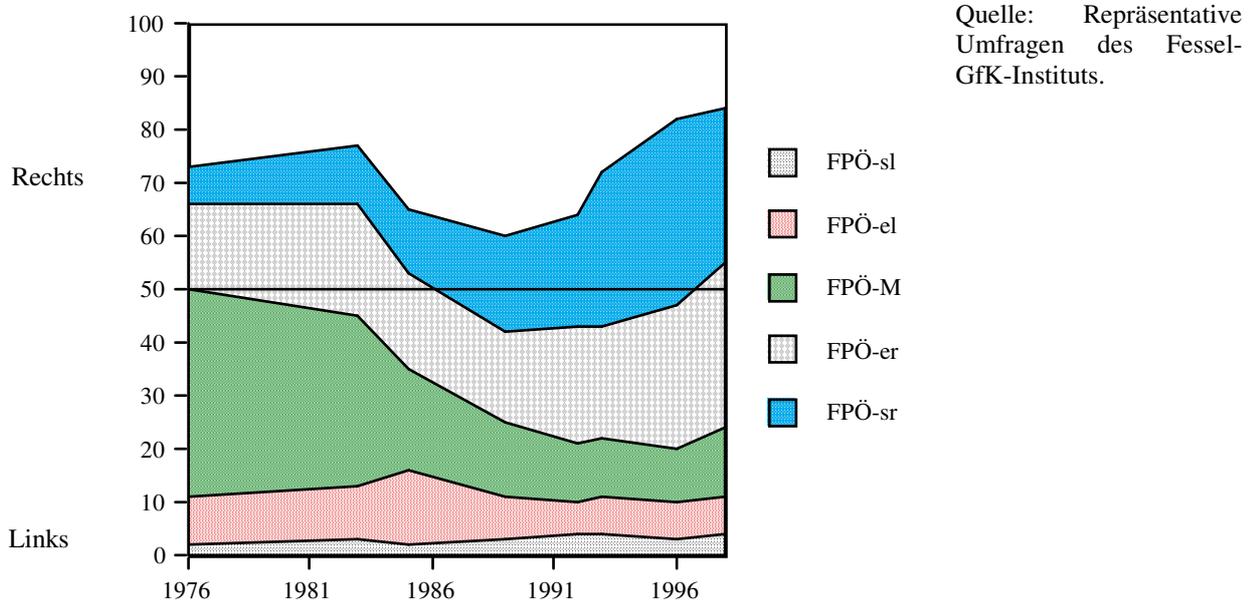
⁵ Die häufig diskutierte Frage, was “links” und “rechts” nun bedeuten, ist in diesem Zusammenhang nicht so wichtig, denn hier dienen diese Begriffe als allgemeines Maß der Übereinstimmung zwischen Wählern und Parteien, wobei jeweils derselbe Maßstab – jener der Wähler – angelegt wird.

Printquelle: Pelinka, Anton / Plasser, Fritz / Meixner, Wolfgang (Hg.), Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien (Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Band 22). Signum-Verlag, Wien 2000, S. 281-309

hat. Eine solche "extreme" Partei wird von den Wählern nicht als Regierungspartei und Koalitionspartner der eigenen Partei gewünscht.

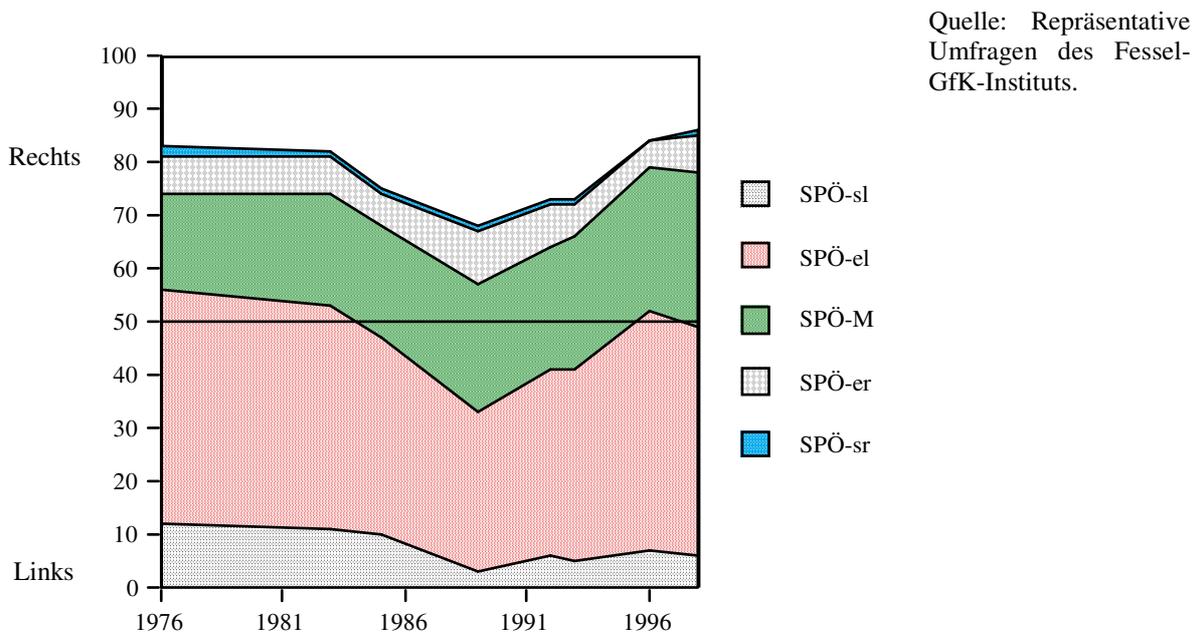
Schaubild 6 zeigt die Mittelwerte der Partei-Placierungen und Selbst-Placierungen der Wähler. Seit Mitte der 80er Jahre ist eine leichte Links-Entwicklung der Wähler zu beobachten (die vor allem auf einen Rückgang des Anteils jener Wähler zurückzuführen ist, die sich im rechten Bereich des politischen Spektrums verorten). Die ÖVP ist stark in die Mitte gerückt, die SPÖ ist auch etwas in die Mitte gerückt, die FPÖ aber stark nach rechts. Der Vergleich der Mittelwerte zeigt, daß die Distanz zwischen ÖVP und FPÖ im Jahr 1998 – dem letzten Meßpunkt – geringer war als zwischen SPÖ und ÖVP.

Schaubild 4: Links-rechts-Einschätzung der FPÖ durch die Wählerschaft, 1976–1998



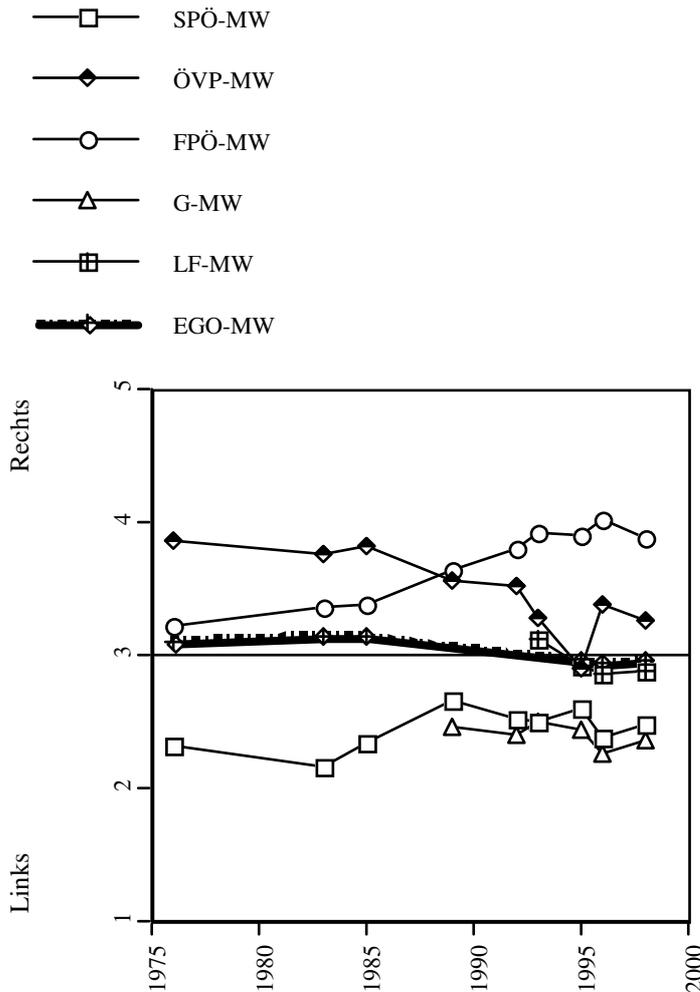
Printquelle: Pelinka, Anton / Plasser, Fritz / Meixner, Wolfgang (Hg.), Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien (Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Band 22). Signum-Verlag, Wien 2000, S. 281-309

Schaubild 5: Links–rechts-Einschätzung der SPÖ durch die Wählerschaft, 1976–1998



Printquelle: Pelinka, Anton / Plasser, Fritz / Meixner, Wolfgang (Hg.), Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien (Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Band 22). Signum-Verlag, Wien 2000, S. 281-309

Schaubild 6: Links-Rechts-Placierungen der Parteien (Einschätzungen durch die gesamte Wählerschaft) und Selbstplacierung der Wähler (jeweils Mittelwerte), 1976–1998



Quelle: Repräsentative Umfragen des Fessel-GfK-Instituts.

Printquelle: Pelinka, Anton / Plasser, Fritz / Meixner, Wolfgang (Hg.), Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien (Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Band 22). Signum-Verlag, Wien 2000, S. 281-309

Die *Schaubilder 4 und 6* zeigen allerdings auch einen leichten Trend zu zunehmender Akzeptanz der FPÖ, um welche sie sich in den letzten Jahren – freilich keineswegs konsistent – bemüht hat. Ob die FPÖ als Regierungspartei weiter an Akzeptanz gewinnen wird, hängt natürlich in erster Linie von ihrem Verhalten ab. Je “verantwortlicher” dieses ist bzw. erscheint, desto größer sind ihre Chancen, auch von den Wählern akzeptiert zu werden. Da die FPÖ die nächsten Wahlen wahrscheinlich als Regierungspartei bestreitet und als solche akzeptiert werden möchte, wäre eine breitere Akzeptanz für sie jedenfalls wichtig.

Ressourcen

Ein Vorteil jeder Regierung gegenüber der Opposition ist ein großer Ressourcenvorsprung. Im Falle der SPÖ verschärft sich dieses Problem durch eine aktuelle Krise der Parteifinanzen – der Schuldenstand der SPÖ auf Bundesebene beträgt nach dem Bericht an den Parteitag 2000 rund 350 Millionen Schilling (vgl. Sickinger 2000). Die Finanzkrise resultiert ihrerseits aus der Fortschreibung des langfristigen Niedergangs der Parteimitgliedschaft (bei Fortbestehen des zur Betreuung eines ehemals außerordentlich großen Mitgliederstands eingerichteten Apparats) (Müller 1996b) und einem eher großzügigen (oder sorglosen) Umgang mit Geld in Wahlkämpfen. Seit der Regierungsbildung 2000 zeigt sich darüber hinaus eine *Tendenz* zum Prinzip *the winner takes all*, das dazu führt, daß der Opposition, konkret der SPÖ, Ressourcen entzogen werden, mit denen sie nach den bisherigen Konventionen der österreichischen Politik rechnen konnte. Eine Reduzierung der Arbeiterkammerumlage (und damit des Einkommens der Arbeiterkammern) zur Senkung der Lohnnebenkosten (ÖVP-Begründung) bzw. um einen Beitrag zur Sanierung der Krankenkassen zu leisten (FPÖ-Begründung) um bis zu 40 Prozent (FPÖ-Forderung), wie sie von den Koalitionsparteien als paktiert dargestellt wurde, würde zu einer beträchtlichen Schwächung der Arbeitnehmervertretungen führen. Dies würde sowohl direkte als auch indirekte Auswirkungen auf die SPÖ-Ressourcenausstattung haben. Direkt würde das die Möglichkeit der Arbeiterkammer zur Finanzierung der in ihr organisierten Fraktionen (insbesondere die Fraktion Sozialistischer Gewerkschafter und die Fraktion Christlicher Gewerkschafter/ÖAAB) einschränken, die ihrerseits wieder die Mutterparteien finanziell unterstützen (vgl. Sickinger 2000: 322). Wichtiger dürften aber die indirekten Auswirkungen einer solchen Maßnahme sein. Da die Arbeiterkammern Interessen vertreten, die auch zum Kernbereich der SPÖ-Interessen gehören und SPÖ und Arbeitnehmerorganisationen durch die Klammer der Fraktion Sozialistischer Gewerkschafter (die sich freilich in den letzten Regierungsjahren der SPÖ beträchtlich gelockert hatte) zusammengehalten werden, würde das auch eine Schwächung der SPÖ und ihrer Kapazität zu wirksamer Oppositionspolitik bedeuten. Würden sich die Arbeiterkammern bei Ressourcenknappheit für die Kürzung der ihren Mitgliedern direkt zugute kommenden Leistungen (Beratung, Rechtsschutz), die erst in den 90er Jahren zur Bekämpfung der Legitimationskrise der Arbeiterkammern ausgebaut wurden, entscheiden, würden sie diese Legitimationskrise neuerlich verschärfen und mittelfristig ihre Existenz aufs Spiel setzen. Würden die Arbeiterkammern aber bei ihrer wissenschaftlichen Expertise Einsparungen vornehmen, würden sie im Begutachtungsverfahren von Gesetzesentwürfen und in der politischen Diskussion die Arbeitnehmerstandpunkte weniger effektiv vertreten können. Die dabei entwickelten Argumente würden auch der parlamentarischen Opposition fehlen.

Regierungspolitik

Wenn Regierungsparteien sehr viel öfter Stimmenanteile verlieren als gewinnen, liegt das daran, daß Regierungen auch unpopuläre Entscheidungen treffen und umsetzen müssen. Solche unpopulären Entscheidungen stehen auch in den kommenden Jahren an. Wie es der Wiener Ökonom Erich Streissler ausgedrückt hat, sind in den nächsten vier Jahren “ein Maxi- und drei Mini-Sparpakete” ökonomisch notwendig, um die EU-Konvergenzkriterien zu erfüllen. Das bedeutet auch bei guter Konjunkturlage Steuer- und Abgabenerhöhungen, Einschränkungen bei staatlichen Leistungen, Einsparungen im Staatsapparat und Verkauf von Staatseigentum. Steuer- und Abgabenerhöhungen sind nie populär. Die Einschränkung staatlicher Leistungen ist besonders schwierig, nachdem die Politik über Jahre das ihre dazu beigetragen hat, das Anspruchsniveau der Bevölkerung gegenüber dem Staat anzuheben und auch die nunmehrigen Regierungsparteien im Nationalratswahlkampf 1999 weitere wohlfahrtsstaatliche Expansion propagiert haben (Kinderscheck, Karenzgeld für alle). Einsparungen im Staatsapparat sind möglicherweise bei den Angehörigen des privatwirtschaftlichen Sektors populär, treffen aber

auch die Wähler der Regierungsparteien. Insbesondere die ÖVP ist stark im öffentlichen Sektor verankert: sie war 1999 die einzige Partei, die mehr Beschäftigte aus dem öffentlichen als aus dem privaten Sektor unter ihren Wählern hatte (Plasser, Seeber und Ulram 2000: 89). Der Verkauf von Staatseigentum, der nur indirekt – über den Wegfall von Zinsbelastungen und Haftungen – für die Erreichung der Konvergenzkriterien relevant ist, kann zwar positive Resonanzen auslösen (Volkskapitalismus durch breite Eigentumsbildung, nie wieder Steuergelder für die Abdeckung der Schulden von verstaatlichten Firmen), kann aber von den Wählern auch als Verkauf des “Familiensilbers” und Ausverkauf ans Ausland aufgefaßt werden. Natürlich wird die Regierung trachten, ihre Politik möglichst gut zu “verkaufen”, etwa durch Semantik (“Anpassung” statt “Erhöhung” Gebühren), die Betonung positiver Aspekte (siehe Privatisierung), das Bemühen um Arbeitsteilung in der Koalition (wobei z.B. die Reform des öffentlichen Dienstes bei der FPÖ-Vizekanzlerin liegt, deren Partei in diesem Bereich weniger stark verankert ist) und durch die Betonung des schweren Erbes, das die Regierung angetreten hat (was aus naheliegenden Gründen vor allem eine FPÖ-Strategie ist). Die logische Konsequenz insbesondere des letzten Punktes wäre, möglichst viele der harten Maßnahmen schon in das erste Budget der ÖVP-FPÖ-Koalition zu packen. Dennoch sollten die Maßnahmen dazu führen, daß die Regierungsparteien bei Wahlen mit nicht unbedeutenden Stimmenverlusten rechnen müssen.

Allerdings wird die Problematik des “normalen” Regierens überlagert durch die “Sanktionen” der anderen 14 Mitgliedstaaten der EU gegen die österreichische Regierung. Diese Sanktionen erschweren es der Regierung, österreichische Interessen im Rahmen des EU-Entscheidungsprozesses durchzusetzen, sie belasten somit die Leistungsbilanz der Regierung und haben so eine *indirekte* Wirkung auf die Entwicklung des Parteiensystems. Wichtiger für die Entwicklung des Parteiensystems ist freilich die *direkte* Wirkung der “Sanktionen”. Die bisher vorliegenden demoskopischen Untersuchungen zeigen, daß sie der Regierung politisch eher nützen und die Oppositionsparteien – insbesondere die SPÖ – in eine schwierige Situation bringen. Einerseits werden die “Sanktionen” und ihre Auswüchse von der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung als ungerechtfertigt abgelehnt, andererseits würde der von den Regierungsparteien geforderte nationale “Schulterschuß” bzw. “Konsens in rot-weiß-rot” die Möglichkeiten der Opposition zur Kritik an der Regierung beschränken. Die Regierungsparteien könnten durchaus auf einen “Waldheim-Effekt” setzen und, wie die Oppositionsparteien bereits behaupten, ihre Taktik auf die Maximierung dieses Effekts ausrichten.

Parteikompetenz und Personalangebot

Bisher habe ich die Konsequenzen der Regierungspolitik für die Popularität der Regierungsparteien in sehr allgemeiner Form behandelt. Allerdings kann erwartet werden, daß die Reaktionen der Wähler stark vom Profil der Regierungsparteien – und zwar sowohl dem inhaltlichen als auch dem personellen – und den daraus abgeleiteten konkreten Erwartungshaltungen abhängig sind (vgl. Anderson 1995: 136ff.).

Am einfachsten sollte eine solche Einschätzung für die Grünen sein, deren Position im Parteiensystem sich durch die Nationalratswahl 1999 nicht grundlegend geändert hat und deren Parteispitze unverändert geblieben ist. Durch den Wahlerfolg und den seither erfolgten geradezu spektakulären Anstieg in den Meinungsumfragen (nach manchen Umfragen war Van der Bellen kurzfristig sogar der für die meisten Wähler akzeptabelste Bundeskanzler) hat die erfolgreiche Linie innerparteilich weiter an Gewicht gewonnen (ablesbar an Personalentscheidungen). Dazu kommt, daß das Ausscheiden des Liberalen Forums aus dem Parlament einen wichtigen Konkurrenten der Grünen geschwächt hat. Im Hinblick auf sozio-kulturelle Fragen habe diese Parteien nahezu identische Positionen vertreten (Müller, Philipp und Jenny 1995; Müller und Jenny 2000). Es ist zu erwarten, daß viele der bisherigen Wähler des Liberalen Forums, die durch diese Fragen mobilisierbar sind, sich den Grünen zuwenden werden. Es ist der “psychologische Effekt” des Wahlsystems (Duverger 1959), der einen solchen Wandel erklärt: diese Wähler müssen befürchten, daß eine Stimme für das Liberale Forum eine verlorene Stimme ist. Auch wenn – analog zu bisherigen Erfahrungen – nicht zu erwarten ist, daß die Grünen ihr demoskopisch gemessenes Potential bei Wahlen zur Gänze realisieren können, sollten die Grünen bei zukünftigen Wahlen mit Stimmengewinnen rechnen können.

Die SPÖ befindet sich zum zweiten Mal in ihrer Geschichte in Opposition, diesmal ist allerdings der Bruch ein größerer: als die SPÖ 1966 in Opposition ging, war sie Junior-Partner in der Regierung und in mancher Hinsicht

Printquelle: Pelinka, Anton / Plasser, Fritz / Meixner, Wolfgang (Hg.), Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien (Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Band 22). Signum-Verlag, Wien 2000, S. 281-309

noch immer *out-group* – mit sehr beschränkten Gestaltungsmöglichkeiten – im Regierungssystem gewesen. Im Jahr 2000 blickte die SPÖ dagegen auf eine Teilhabe an den Regierungsgeschäften von mehr als 50 Jahren zurück. In den letzten 30 Jahren hatte sie ununterbrochen den Bundeskanzler, den Finanz-, Sozial-, Innen- und Verkehrsminister (welcher für die verstaatlichte Industrie zuständig war) gestellt und zwölf Jahre mit absoluter Mehrheit regiert. Die SPÖ wird daher mit allen bestehenden Problemen in Verbindung gebracht, der mit der ÖVP bereits fertig ausgehandelte Koalitionsvertrag über die Inhalte der Regierungspolitik einer letztlich gescheiterten SPÖ-ÖVP-Koalition identifiziert sie überdies mit vielen Maßnahmen, die auch von der ÖVP-FPÖ-Koalition gesetzt werden, oder macht es ihr zumindest schwer, diese Maßnahmen zu kritisieren.

Konkret stellt sich die Frage, ob es der SPÖ gelingen wird, auch in der Opposition ihre bestehende Issue-Kompetenz aus Sicht der Wähler aufrecht zu erhalten. Insbesondere die wirtschaftspolitische Kompetenzzuschreibung an die SPÖ resultiert aus ihrer Regierungszeit, diese Issue-Kompetenz ist vor allem in ehemaligen Regierungsmitgliedern personifiziert, die aber bereits aus der Politik ausgeschieden sind oder dies in absehbarer Zeit tun werden (Viktor Klima, Rudolf Edlinger). Weniger Gefahr besteht für die SPÖ-Issue-Kompetenz im sozialpolitischen Bereich. Ja die Oppositionsrolle kann es der SPÖ sogar ermöglichen, jene ehemaligen SPÖ-Wähler zurückzugewinnen (bzw. Wähler zu gewinnen, die aus dem SPÖ-Wählermilieu stammen), die in der SPÖ-Politik, welche an ökonomische Sachzwänge und die Verhandlungsmacht des Koalitionspartners angepaßt war, keine Politik für den “kleinen Mann” gesehen und daher die FPÖ gewählt haben. Personell ist die SPÖ dabei, einen Generationswechsel zu vollziehen, wobei ihr neuer SPÖ-Vorsitzender den für die Jugendfunktionäre dieser Partei typischen Weg im Verlauf ihrer Karriere von links in die Mitte, zumindest für die Öffentlichkeit, noch nicht so weit gegangen ist, daß er schon heute als potentieller Bundeskanzler gesehen wird (vgl. *Schaubild 7*).

Die ÖVP hat nach den Grünen die geringste Veränderung ihres Status zu verzeichnen. Unter den gegebenen Bedingungen sollte ihr die Aufrechterhaltung und der weitere Ausbau ihrer Issue-Kompetenz gelingen. Schwierigkeiten sind allenfalls im außen- und Europa-politischen Bereich zu erwarten. Der “Kanzlerbonus” und die weiter gestiegene Möglichkeit zur Gestaltung der Regierungspolitik sollte es der ÖVP aber erlauben, ehemalige ÖVP-Wähler, welche die Koalition der ÖVP mit der SPÖ als Verrat der ÖVP an der “bürgerlichen Sache” eingeschätzt haben, zurückzugewinnen.

Die FPÖ hat ihren enormen Zuwachs an Wählerstimmen durch die Betonung einiger weniger Issues erreicht, vor allem der Kritik an der politischen Klasse (inkl. Korruption, Verschwendung, Patronage) und der Immigration (Müller 2000; vgl. Palme 2000: 254 f.). Kritik an Korruption und Verschwendung durch die Regierenden ist ein klassisches Thema für Oppositionsparteien. Wie die Rosenstingl-Affäre gezeigt hat, die zu einem massiven Einbruch der FPÖ-Issue-Kompetenz in diesem Issue-Bereich geführt hat (Müller 2000: 36), können sich “die Geister” auch leicht gegen jene wenden, welche sie gerufen haben. Es bleibt abzuwarten, ob die FPÖ die “geheime Agenda” österreichischer Koalitionsregierungen, das ist die Aufteilung des öffentlichen Sektors in parteipolitische Einflusssphären, welche weit über das hinausgeht, was parlamentarischen Mehrheiten in liberal-demokratischen Systemen als legitimes Mittel der Politikgestaltung zukommt, tatsächlich beenden will, oder ob es ihr – als bisher davon weitestgehend ausgeschlossene Partei – nur oder vorwiegend um einen möglichst großen Anteil für sich selbst geht. Im Zusammenhang mit der Neubestellung des ÖIAG-Aufsichtsrates haben jedenfalls die Printmedien einhellig festgestellt, daß die berufenen Personen zwar alle hochqualifiziert sind, aber ohne Ausnahme den beiden Regierungsparteien bzw. persönlichen Clans innerhalb dieser zuzurechnen sind. Auch die Demokratisierung der Sozialversicherungsinstitutionen sorgt für “jobs for the boys” bei den bisher unterrepräsentierten Parteien.

Es ist auch nicht gesichert, daß die FPÖ als Regierungspartei ihre Kompetenz beim Issue der Immigration aufrecht erhalten kann. Jene Wähler, die den Ausländer-Anteil an der österreichischen und insbesondere Wiener Wohnbevölkerung für zu groß und für eine Bedrohung der österreichischen Kultur halten, werden wahrscheinlich feststellen, daß sich daran auch unter einer Regierung mit FPÖ-Beteiligung nichts ändert. Strenge Beschränkungen für die Zuwanderung hat schon die SPÖ-ÖVP-Koalition erlassen, ohne daß dadurch ihre Issue-Kompetenz gestiegen oder der Vorsprung der FPÖ geschrumpft wäre (Müller 2000: 38). Wenn die FPÖ ihre Issue-Kompetenz in diesem Politikfeld erhalten will, kann sie dies möglicherweise nur durch öffentlichkeitswirksame Konflikte mit dem Koalitionspartner, der das hier relevante Innenministerium verwaltet, erreichen.

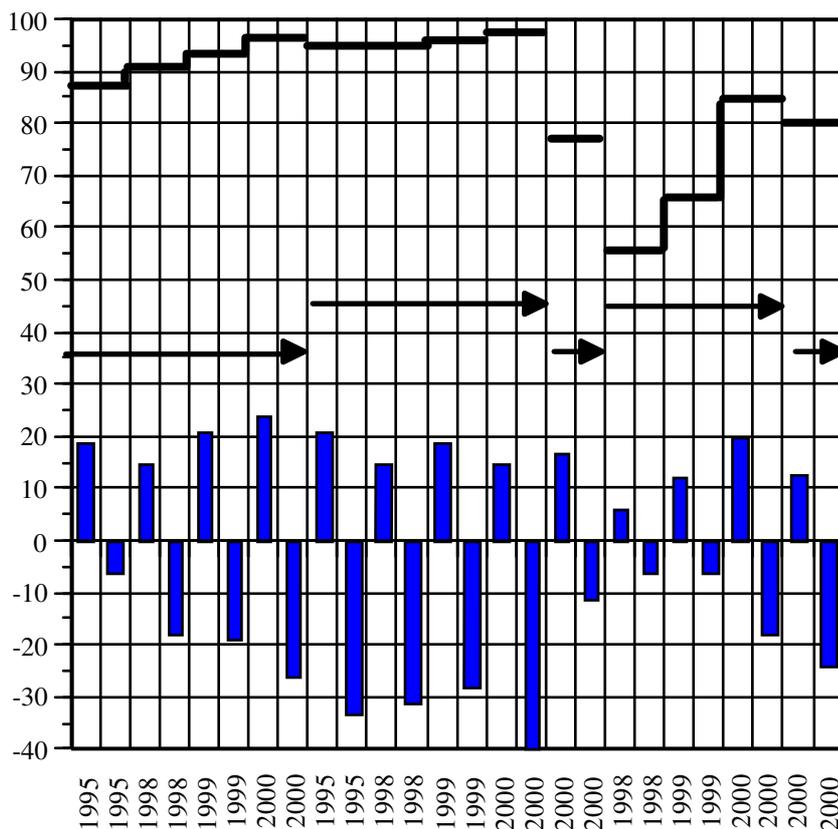
Ziel der FPÖ ist es natürlich durch die Regierungsbeteiligung in den “klassischen” Politikfeldern, insbesondere Wirtschafts- und Sozialpolitik, in den Augen der Wähler Issue-Kompetenz zu gewinnen. Finanzminister Karl-Heinz Grassler hat von einem zukünftigen “Wähleraustausch” bei der FPÖ gesprochen, im Zuge dessen die Partei Protestwähler verlieren und stattdessen Wähler gewinnen werde, die von ihrer Sachpolitik in der Regierung überzeugt seien. Andere FPÖ-Politiker haben in öffentlichen Erklärungen nur vom Hinzugewinnen neuer Wählerschichten gesprochen. Ob bzw. wie weit dies aber möglich sein wird, hängt stark vom Verhalten im Amt der FPÖ-Regierungsmitglieder ab. Die wichtigste personelle Frage im Bereich der FPÖ bezieht sich aber auf die zukünftigen Aktivitäten des langjährigen Parteibmanns Jörg Haider. Er selbst gehört ja der Regierung nicht an und hat auch die Parteibmannschaft zu Gunsten von Susanne Riess-Passer (die am 1. Mai 2000 zur FPÖ-Obfrau gewählt wurde) zurückgelegt. Dieser Rückzug von der Parteispitze steht mit Sicherheit im Zusammenhang mit den “Sanktionen” der “EU-14”, deren Aufhebung oder Lockerung damit erreicht werden sollte, möglicherweise aber auch mit taktischen Überlegungen im Hinblick auf die Regierungsbeteiligung der FPÖ. Haider als Person war bisher wichtig als Wahlmotiv für die FPÖ, vor allem aber hat er es verstanden, die FPÖ im Hinblick auf ihre wichtigsten Issues zu positionieren, seiner Partei Issue-Kompetenz zu geben. Er hat zwar auch versucht als Landeshauptmann das Image eines kompetenten Verwalters und Problemlösers zu gewinnen, ist aber dennoch in erster Linie Oppositionspolitiker und “Volkstribun” geblieben. Geht man davon aus, daß Haider, der die FPÖ von einer Fünf-Prozent-Partei zu einer 27-Prozent-Partei gemacht hat, auch dann ihr wahrer Anführer bleibt, wenn er keine formelle Parteiposition hält, kann sein Rücktritt als ein Versuch verstanden werden, sich nicht mit oben angesprochenen Problemen des Regierens zu belasten und nicht aus der undankbaren Rolle des zweiten in der Regierung bei den Wahlen antreten zu müssen. In diesem Sinne wäre Haider Kanzlerkandidat der FPÖ, im Sinne einer konzertierten Aktion mit der neuen (formellen) Parteiführung, etwa nach dem Motto: “getrennt marschieren, gemeinsam zuschlagen”. Konflikte zwischen einerseits Teilen des FPÖ-Regierungsteams (und Verbündeten) und andererseits Haider plus Teilen des FPÖ-Regierungsteams bzw. Konflikte zwischen einerseits dem FPÖ-Regierungsteam und der offiziellen Parteiführung und andererseits Haider und seinen Anhängern über die Parteilinie – im Spannungsfeld zwischen Protest- und Regierungsorientierung – sind zumindest möglich.

Schaubild 7 zeigt den Bekanntheitsgrad und positive sowie negative Einstellungen gegenüber den Spitzenrepräsentanten der Parteien. Die politische Polarisierung ist an zunehmenden positiven *und* negativen Einschätzungen von Wolfgang Schüssel und Alexander Van der Bellen abzulesen. Mit Ausnahme von Susanne Riess-Passer, für die aber nur ein Beobachtungszeitpunkt existiert, und Alexander Van der Bellen sind die negativen Bewertungen jeweils weiter verbreitet als die positiven. Man sollte aber nicht allzuviel in diese Daten hineinlesen, wie das Beispiel von Viktor Klima zeigt. Er war im Juli 1999 der mit Abstand populärste Politiker: genauso bekannt wie Jörg Haider, aber von ihm hatten doppelt so viele Wähler eine gute Meinung wie von Haider, und während zu diesem Zeitpunkt 28 Prozent eine schlechte Meinung von Haider hatten, waren es bei Klima nur neun Prozent (*IMAS-report* Nr. 10, April 2000). Dennoch feierte die FPÖ 1999 einen triumphalen Wahlerfolg und mußte die SPÖ die schwerste Niederlage in ihrer Geschichte verzeichnen.

Printquelle: Pelinka, Anton / Plasser, Fritz / Meixner, Wolfgang (Hg.), Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien (Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Band 22). Signum-Verlag, Wien 2000, S. 281-309

Schaubild 7: Bekanntheit und Einschätzung der Spitzenrepräsentanten der Parteien durch die Bevölkerung, 1995–2000

Von links nach rechts zeigt das Schaubild Wolfgang Schüssel (1995–2000), Jörg Haider (1995–2000), Susanne Riess-Passer (2000), Alexander Van der Bellen (1998–2000) und Alfred Gusenbauer (2000). Die Linie zeigt die Bekanntheit, der Balken im positiven Bereich das Ausmaß der Zustimmung und der Balken im negativen Bereich das Ausmaß der Ablehnung an.



Anmerkung:

Frageformulierungen:
Bekanntheit: "Hier habe ich die Namen von österreichischen Politikern. Von welchem davon haben Sie schon einmal gehört und Gelesen?" (Vorlage einer Liste.
Zustimmung: "Von welchem dieser Politiker haben Sie rein gefühlsmäßig eine gute Meinung?"
Ablehnung: "Und von welchem dieser Politiker haben Sie eher keine gute Meinung?"

Quelle: *IMAS-report* Nr. 10, April 2000.

Resümee

Als Resümee der Diskussion der Wahlchancen der Parteien läßt sich festhalten: es ist wahrscheinlich, daß die Regierungsparteien Wählerstimmenanteile verlieren

werden. Es ist aber eher unwahrscheinlich, daß das schon bei der nächsten Nationalratswahl (die spätestens im Oktober 2003 abgehalten werden muß) zu einer Verschiebung der Parteistärken führt, welche die parlamentarische Mehrheit der Parteienkombination ÖVP-FPÖ zerstört. Ausgeschlossen kann ein solches Wahlergebnis freilich auch für die erste Nationalratswahl nach 1999 nicht werden, bei späteren Nationalratswahlen sollte die Wahrscheinlichkeit eines solchen Ereignisses zunehmen.

Das Verhalten der Parteien zueinander

Treffen die bisher als am wahrscheinlichsten identifizierten Szenarien tatsächlich zu, d.h. es bleibt bei einem System mit vier Parlamentsparteien und es tritt mittelfristig keine Verschiebung der Parteistärken ein, die allein ausreicht, um der Parteienkombination ÖVP-FPÖ ihre parlamentarische Mehrheit zu nehmen, wird das Verhalten der Parteien zueinander zur entscheidenden Frage. Von entscheidender Bedeutung ist natürlich: welche Koalitionspolitik werden sie verfolgen?

Numerische Koalitionsvarianten

Im ersten Jahrzehnt des neuen Jahrhunderts gibt es vier numerisch mögliche bzw. numerisch realistische Optionen für die Bildung von Regierungskoalitionen mit parlamentarischer Mehrheit: (1) SPÖ-ÖVP, (2) SPÖ-FPÖ, (3) ÖVP-FPÖ und (4) SPÖ-Grüne. Diese vier Varianten sind hier nicht nach der Wahrscheinlichkeit ihrer tatsächlichen Bildung als Regierungskoalitionen, sondern nach ihrer Wahrscheinlichkeit als numerisch mögliche Koalitionsvarianten gereiht. Während Varianten (1) und (2) bis auf weiteres als numerisch sicher gegebene Optionen anzusehen sind, ist der Fortbestand von Optionen (3) mit größerer Unsicherheit behaftet und würde die Realisierung von Option (4) relativ große Wählerverschiebungen erforderlich machen.

Politikdistanzen

Schaubild 8 zeigt für sieben Politik-Dimensionen welche der numerisch möglichen Regierungskoalitionen auf der Basis einer Minimierung der Politikdistanzen gebildet werden müßte (vgl. Müller und Jenny 2000), wobei jeweils die beiden Koalitionsvarianten mit den geringsten Distanzen identifiziert werden. Für die Dimension "politisches System" ist nur eine einzige Koalition identifiziert, weil die Distanzen sonst etwa gleich groß sind. Es sei freilich daran erinnert, daß es im Hinblick auf einzelne Issues (z.B. ein Mehr an direkter Demokratie) ein größeres Ausmaß an Übereinstimmung zwischen ÖVP und FPÖ gibt als zwischen SPÖ und ÖVP (was im konkreten Fall aufgrund der erforderlichen Zwei-Drittel-Mehrheit allerdings in praktischer Hinsicht bedeutungslos ist). Die Einschätzung in der ökologischen Politikdimension soll nicht bedeuten, daß es keine Unterschiede in der potentiellen Umweltpolitik dieser drei Koalitionsvarianten gibt, besagt aber, daß diese Dimension für das Zustandekommen bzw. Nicht-Zustandekommen einer von ihnen praktisch ohne Bedeutung ist. Insgesamt zeigt sich, daß aufgrund der Politik-Distanzen zwei Koalitionsoptionen, nämlich ÖVP-FPÖ und SPÖ-Grüne, sehr viel wahrscheinlicher sind als die anderen numerisch möglichen Varianten.⁶

Schaubild 8: Mehrheitskoalitionen auf Basis von Policy-Distanzen in sieben Politik-Dimensionen

Politik-Dimension	Stichworte	"Natürliche" Koalitionspartner
Sozio-ökonomisch	Steuerpolitik, Privatisierungspolitik (Vollständige Privatisierung vs. Rolle des Staates als Kernaktionär)	(1) ÖVP-FPÖ (2) SPÖ-Grüne
Religiös	Verhältnis Staat-Kirche	(1) SPÖ-Grüne (2) SPÖ-FPÖ
Sozio-kulturell	Innere Sicherheit (Waffenbesitz, Drogenpolitik, Polizeivollmachten), Frauen-/Familienpolitik, Immigration/Integration	(1) SPÖ-Grüne (2) ÖVP-FPÖ
Europäische Integration	EU-Mitgliedschaft, EU-Osterweiterung, weitere Vertiefung der Integration	(1) SPÖ-ÖVP (2) SPÖ-Grüne
Außen- und Sicherheitspolitik	Neutralität vs. NATO, Ausrüstung des Bundesheeres	(1) ÖVP-FPÖ (2) SPÖ-Grüne

⁶ Es ist in diesem Kontext auch interessant festzustellen, daß die ÖVP-FPÖ-Koalition versucht hat, potentielle Konflikte in der religiösen Konfliktdimension (Sonntagsarbeit) und der Konfliktdimension der europäischen Integration durch entsprechende Vereinbarungen im Koalitionsabkommen bzw. in dessen Präambel zu entschärfen.

Politisches System	Kammerstaat, Sozialpartnerschaft, politische Institutionen	(1) SPÖ-ÖVP
Ökologie	Umweltschutz vs. Wirtschaftswachstum	(1) ÖVP-FPÖ (1) SPÖ-ÖVP (1) SPÖ-FPÖ

Freilich werden Koalitionen nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Politik-Distanzen gebildet. Parteien orientieren ihre Entscheidungen auch daran, welches Koalitionsverhalten ihnen den größten Anteil an öffentlichen Ämtern garantiert (sei es aus Selbstzweck oder Mittel zum Zweck der Politikbeeinflussung; Laver und Schofield 1990), und stellen auch Überlegungen darüber an, mit welchem Koalitionsverhalten sie bei zukünftigen Wahlen relativ am besten abschneiden können (siehe Strøm 1990; Müller und Strøm 1999).

Politische Ämter

Sowohl ÖVP als auch FPÖ sind im Rahmen ihrer *minimum winning*-Koalition im Hinblick auf die Verteilung von politischen Ämtern besser gestellt als in jeder numerisch wahrscheinlichen Alternative. Die ÖVP stellt nun den Bundeskanzler, und ihre Minister haben mehr Kompetenzen als in der SPÖ-ÖVP-Koalition. Die FPÖ nimmt erstmals seit ihrer radikalen Transformation an einer Regierung auf nationaler Ebene teil, ist also erst in dieser Koalition in den Genuß eines Teils der begehrtesten politischen Ämter gekommen. Freilich sieht die FPÖ ihre augenblicklichen Regierungspositionen nur als ersten Schritt zur Erringung des "großen Preises", der Kanzlerschaft. Man kann daher erwarten, daß die nächsten Nationalratswahlen auch im Hinblick auf diese Frage zugespitzt werden, vor allem dann, wenn die Ausgangslage ein Wahlergebnis als erreichbar erscheinen läßt, welches der FPÖ einen stärkeren "moralischen Anspruch" auf dieses Amt einräumen würde. Es ist aber unwahrscheinlich, daß sich aus *office*-Gesichtspunkten für diese beiden Parteien eine attraktivere Variante als die Fortsetzung der ÖVP-FPÖ-Koalition ergibt. Aus denselben *office*-Motiven sollte die SPÖ, wenn es numerisch möglich sein sollte, eine Koalition mit den Grünen anstreben, denn in einer solchen Konstellation könnte sie wahrscheinlich mehr Positionen für sich reklamieren als jemals seit 1986.

Wahlerfolg

Wie *Tabelle 2* zeigt, weist die SPÖ-ÖVP-Koalition für die 13 Jahre ihres Bestehens eine verheerende wahlpolitische Bilanz auf. Die Beendigung dieser Koalition ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen. Umfragen seit Bildung der ÖVP-FPÖ-Koalition haben gezeigt, daß der von der ÖVP erhoffte Aufschwung tendenziell eingetreten ist. Vor allem ist es der ÖVP gelungen, die FPÖ, die den größten wahlpolitischen Nutzen aus der großen Koalition gezogen hat, in der Wählergunst wieder zu überholen. Aus Sicht der ÖVP ist daher eine Fortführung dieser Koalition auch wahlpolitisch attraktiv. Für die FPÖ stehen dagegen den größeren politischen Gestaltungsmöglichkeiten und dem Ämtergewinn geringere Wahlchancen gegenüber. Es ist aber zu bezweifeln, daß die FPÖ einem etwas höheren Wählerstimmenanteil eine größere Bedeutung beimißt als dem Erreichen der beiden anderen Parteiziele. Insgesamt sprechen auch die Wählerstimmen-Kalküle dafür, daß – eine parlamentarische Mehrheit vorausgesetzt – die ÖVP-FPÖ-Koalition weitergeführt wird. Geht diese parlamentarische Mehrheit aber verloren, dürfte das Wählerstimmen-Kalkül der SPÖ – die ja eine ähnlich schmerzhaft Erfahrung in der großen Koalition gemacht hat wie die ÖVP – eher für die Bildung einer Koalition aus SPÖ und Grünen sprechen als für eine Rückkehr zur SPÖ-ÖVP-Koalition oder gar die Bildung einer SPÖ-FPÖ-Koalition.

Tabelle 2: Wahlpolitische Bilanz der SPÖ-ÖVP-Koalition
(Nationalratswahlen 1990, 1994, 1995, 1999 bezogen auf das Basisjahr 1986)

	SPÖ	ÖVP	FPÖ	Grüne	LF
Summe der Gewinne / Verluste in Stimmenanteilen	-9,9	-14,4	+17,0	+2,6	+3,7
Durchschnittliche Gewinne / Verluste in Stimmenanteilen	-2,5	-3,6	+4,3	+0,7	+0,9
Maximale Gewinne in Stimmenanteilen	+3,2	+0,6	+6,9	+2,6	+6,0
Maximale Verluste in Stimmenanteilen	-7,9	-9,2	-0,6	-2,5	-1,9
Summe der Gewinne / Verluste in Mandaten (N=183)	-15	-25	+34	+6	±0

Resümee

Als Resümee der Diskussion des Verhaltens der Parteien zueinander läßt sich feststellen, daß mittelfristig fast alles dafür spricht, daß die ÖVP-FPÖ-Koalition fortgesetzt wird, wenn sie ihre parlamentarische Mehrheit behaupten kann. Gleichzeitig kann eine rot-grüne Koalition als die realistische Alternative zu ihr angesehen werden. Längerfristig sind aber auch andere Koalitionsformen keineswegs ausgeschlossen.

4. Schluß

In diesem Essay habe ich zuerst einen Rückblick auf die bisherige Entwicklung des Parteiensystems in der Zweiten Republik unternommen und verschiedene Klassifizierungen und Periodisierungen vorgenommen. Im zweiten Hauptabschnitt habe ich dann die zukünftige Entwicklung des Parteiensystems im Hinblick auf seine Zusammensetzung, die wahlpolitische Stärke der Parteien und das Verhalten der Parteien zueinander diskutiert. In diesem Schlußabschnitt kehre ich zur Parteiensystem-Typologie von Peter Mair (1997) zurück. In *Schaubild 9* sind die Optionen der zukünftigen Entwicklung des Parteiensystems im Rahmen dieses Klassifikationsschemas zusammengefaßt. Die Einträge sind die vier oben als numerisch möglich identifizierten Zweiparteienkoalitionen. Die Option einer SPÖ-FPÖ-Koalition ist als "innovativ" gewertet, weil eine solche Koalition seit 1986 kategorisch ausgeschlossen wurde und die heutige FPÖ kaum mit jener des Jahres 1983, als eine SPÖ-FPÖ-Koalition gebildet wurde, vergleichbar ist (vgl. Luther 1997).

Schaubild 9: Struktur des Parteienwettbewerbs und Muster der Regierungsbildung in Österreich: Optionen für das erste Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts

Struktur des Wettbewerbs

	GESCHLOSSEN	OFFEN
<i>Ablöse an der Regierung</i>	Regierung bleibt nach Wahlen im Amt oder wird zur Gänze ersetzt ÖVP-FPÖ SPÖ-Grüne	Teilweise Erneuerung der Regierung (Ausscheiden und Hinzukommen von Koalitionspartnern) ÖVP-SPÖ SPÖ-FPÖ
<i>Parteienzusammensetzung der Regierung</i>	Etabliertes Muster ÖVP-FPÖ SPÖ-ÖVP	Innovativ SPÖ-Grüne SPÖ-FPÖ
<i>Zugang zu Regierungsämtern</i>	Auf wenige Parteien beschränkt ÖVP-FPÖ SPÖ-ÖVP SPÖ-FPÖ	Offen für alle Parteien SPÖ-Grüne

Im Sinne dieses Klassifikationsschemas fällt die zukünftige Struktur des Parteienwettbewerbs in Österreich entlang des Kontinuums zwischen "geschlossen" und "offen" in drei Kategorien. Erstens kann es zu einer *geschlossenen* Wettbewerbsstruktur kommen. Das ist dann der Fall, wenn die ÖVP-FPÖ-Koalition weitergeführt wird. Zweitens kann die Struktur des Wettbewerbs *weitgehend geschlossen* bleiben. Das wäre bei einem Wiederaufleben der SPÖ-ÖVP-Koalition der Fall. Drittens kann die Struktur des Wettbewerbs sich als *weitgehend offen* erweisen. Eine Koalition aus SPÖ und Grünen bzw. eine SPÖ-FPÖ-Koalition würden in diese Kategorie fallen.

Wie die Diskussion im dritten Abschnitt des vorliegenden Essays gezeigt hat, ist mittelfristig eine geschlossene Wettbewerbsstruktur am wahrscheinlichsten. Blickt man aber über die nächste (gemeint ist die XXII.) Gesetzgebungsperiode hinaus, so wird eine weitgehend offene Wettbewerbsstruktur wahrscheinlicher.

Anmerkungen:

- 1 Die Einparteienmehrheitsregierungen hatten natürlich auch *minimal winning*-Status.
- 2 Obzwar im Ergebnis – unveränderter Weiterbestand der Regierung – ident, ist zweifelhaft, ob es sinnvoll ist, eine siegreiche Partei bzw. Parteikombination im (im Sinne der Wahrscheinlichkeit des Amtsverlustes) hochkompetitiven Zweiparteien- bzw. Zweiblocksystem englischer bzw. französischer Prägung mit einem Parteikartell Schweizer oder italienischer Prägung („Erste Republik“), bei dem die Wahrscheinlichkeit des Amtsverlustes via Wahlen praktisch nicht existierte, gleichzusetzen.
- 3 Aus gegebenem Anlaß sei auf die liberale Partei Norwegens verwiesen, die 1985 aus dem Storting ausgeschieden war und 1993 – nach zwei Wahlperioden – wieder den Einzug schaffte. Im Unterschied zum Liberalen Forum hat allerdings die norwegische Venstre eine lange Tradition und eine gewachsene Parteiorganisation.
- 4 Nach Berichten in Massenmedien soll etwa auch der austro-kanadische Industrielle Frank Stronach politische Ambitionen haben.
- 5 Die häufig diskutierte Frage, was „links“ und „rechts“ nun bedeuten, ist in diesem Zusammenhang nicht so wichtig, denn hier dienen diese Begriffe als allgemeines Maß der Übereinstimmung zwischen Wählern und Parteien, wobei jeweils derselbe Maßstab – jener der Wähler – angelegt wird.
- 6 Es ist in diesem Kontext auch interessant, dass die ÖVP-FPÖ-Koalition versucht hat, potentielle Konflikte in der religiösen Konfliktdimension (Sonntagsarbeit) und der Konfliktdimension der europäischen Integration durch entsprechende Vereinbarungen im Koalitionsabkommen bzw. in dessen Präambel zu entschärfen.

Literatur

- Anderson, Christopher (1995). *Blaming the Government*, New York
- Baron, David (1991). A Spatial Bargaining Theory of Government Formation in Parliamentary Systems, *American Political Science Review* 85, 137–165
- Duverger, Maurice (1959). *Political Parties*, London
- Faber, Peter (1973). *Die Nationalratswahl 1970 in den Wieder Tageszeitungen*, Wien
- Katz, Richard S. und Peter Mair (1995). Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party, *Party Politics* 1, 5–28
- Kéry, Andreas (1997). Strukturen parteipolitischen Wettbewerbs und Großparteien, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 26, 85–101
- Laver, Michael und Norman Schofield (1990). *Multiparty Government*, Oxford
- Luther, Kurt Richard (1997). Die Freiheitlichen, in: Herbert Dachs et al. (Hg.). *Handbuch des politischen Systems Österreichs*, Wien, 286–303
- Luther, Kurt Richard (1998). From Accomodation to Competition: The “Normalization” of the Second Republic’s Party System?, in: Kurt Richard Luther und Peter Pulzer (eds.). *Austria 1945–95. Fifty Years of the Second Republic*, Aldershot, 121–158
- Luther, Kurt Richard (1999). From Moderate to Polarized Pluralism? The Austrian Party System in Transition, in: David Broughton und Mark Donovan (eds.). *Party System Change in Western Europe*, London, 118–142
- Mair, Peter (1997). *Party System Change. Approaches and Interpretations*, Oxford
- Müller, Wolfgang C. (1996a). Wahlsysteme und Parteiensystem in Österreich, 1945–1995, in: Fritz Plasser, Peter A. Ulram und Günther Ogris (Hg.). *Wahlkampf und Wählerentscheidung*, Wien, 233–272
- Müller, Wolfgang C. (1996b). Die Organisation der SPÖ, 1945–1995, in: Wolfgang Maderthaler und Wolfgang C. Müller (Hg.). *Die Organisation der österreichischen Sozialdemokratie, 1889–1995*, Wien, 195–356
- Müller, Wolfgang C. (1997a). Das Parteiensystem, in: Herbert Dachs et al. (Hg.). *Handbuch des politischen Systems Österreichs*, Wien, 215–234

Printquelle: Pelinka, Anton / Plasser, Fritz / Meixner, Wolfgang (Hg.), Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien (Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Band 22). Signum-Verlag, Wien 2000, S. 281-309

- Müller, Wolfgang C. (1997b). Österreich: Festgefügte Koalitionen und stabile Regierungen, in: Wolfgang C. Müller und Kaare Strøm. (Hg.). *Koalitionsregierungen in Westeuropa*, Wien, 109–160
- Müller, Wolfgang C. (1999a). Decision for Opposition: The Austrian Socialist Party's Abandonment of Government Participation in 1966, in: Wolfgang C. Müller und Kaare Strøm (eds.). *Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*, Cambridge, 172–191
- Müller, Wolfgang C. (1999b). Austria, in: Robert Elgie (ed.). *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford, 22–47
- Müller, Wolfgang C. (2000). Wahlen und die Dynamik des österreichischen Parteiensystems seit 1986, in: Fritz Plasser, Peter A. Ulram und Franz Sommer (Hg.). *Das österreichische Wahlverhalten*, Wien, 13–54
- Müller, Wolfgang C. und Marcelo Jenny (2000). Abgeordnete, Parteien und Koalitionspolitik: Individuelle Präferenzen und politisches Handeln im Nationalrat, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 29, 133–152
- Müller, Wolfgang C., Wilfried Philipp und Marcelo Jenny (1995). Ideologie und Strategie österreichischer Parteien: Eine Analyse der Wahlprogramme 1949–1994, in: Wolfgang C. Müller, Fritz Plasser und Peter A. Ulram (Hg.). *Wählerverhalten und Parteienwettbewerb*, Wien, 119–166
- Müller, Wolfgang C. und Kaare Strøm (Hg.) (1997). *Koalitionsregierungen in Westeuropa*, Wien
- Müller, Wolfgang C. und Kaare Strøm (eds.) (1999). *Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*, Cambridge
- Müller, Wolfgang C. und Kaare Strøm (eds.) (2000). *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford
- Palme, Imma (2000). Issue-Voting: Themen und thematische Positionen als Determinanten der Wahlentscheidung, in: Fritz Plasser, Peter A. Ulram und Franz Sommer (Hg.). *Das österreichische Wahlverhalten*, Wien, 243–259
- Plasser, Fritz, Gilg Seeber und Peter A. Ulram (2000). Breaking the Mold: Politische Wettbewerbsräume und Wahlverhalten Ende der neunziger Jahre, in: Fritz Plasser, Peter A. Ulram und Franz Sommer (Hg.). *Das österreichische Wahlverhalten*, Wien, 55–115
- Plasser, Fritz und Peter A. Ulram (1995). Konstellationen und Szenarien des Parteienwettbewerbs in Österreich, in: Wolfgang C. Müller, Fritz Plasser und Peter A. Ulram (Hg.). *Wählerverhalten und Parteienwettbewerb*, Wien, 505–524
- Plasser, Fritz und Peter A. Ulram (2000). Rechtspopulistische Resonanzen: Die Wählerschaft der FPÖ, in: Fritz Plasser, Peter A. Ulram und Franz Sommer (Hg.). *Das österreichische Wahlverhalten*, Wien, 225–241
- Riker, William H. (1962). *The Theory of Political Coalitions*, New Haven
- Sartori, Giovanni (1976). *Parties and Party Systems*, Cambridge
- Sickinger, Hubert (2000). Parteien- und Wahlkampffinanzierung in den 90er Jahren, in: Fritz Plasser, Peter A. Ulram und Franz Sommer (Hg.). *Das österreichische Wahlverhalten*, Wien, 305–331
- Sjöblom, Gunnar (1968). *Party Strategies in Multiparty Systems*, Lund
- Smith, Gordon (1989). A System Perspective on Party System Change, *Journal of Theoretical Politics* 1, 349–363
- Stiefel, Dieter (1981). *Entnazifizierung in Österreich*, Wien
- Strøm, Kaare (1990). A Behavioral Theory of Competitive Political Parties, *American Journal of Political Science* 34, 565–598
- Ulram, Peter A. und Wolfgang C. Müller (1995). Die Ausgangslage für die Nationalratswahl 1994: Indikatoren und Trends, in: Wolfgang C. Müller, Fritz Plasser und Peter A. Ulram (Hg.). *Wählerverhalten und Parteienwettbewerb*, Wien, 13–40