

**Kapitel 8 aus: Anton Pelinka/Sieglinde Rosenberger,
Österreichische Politik. Wien 2002 (2. Auflage)**

8. Parteien und PolitikerInnen

Schlüsselbegriffe: politische Parteien; Konfliktlinien; Parteiensystem; Parteiengesetz; innerparteiliche Demokratie; Parteienfinanzierung; PolitikerInnengehälter; Parteienstaat; QuereinsteigerInnen; Quotenregelungen.

Noch bevor der Parlamentarismus dem Feudalsystem entwachsen war, waren in Österreich die politischen Parteien bereits organisatorisch gebildet worden. Die Erste Republik kennzeichnet das Ende des Halbparlamentarismus und den Beginn eines demokratischen Verfassungsstaates. Die Gründungsakteure dieser Ersten Republik waren die politischen Parteien. Insbesondere spiegelt die Verfassung deren Interessenslage wider. Ähnliche Bedeutung kommt den Repräsentanten der politischen Parteien (ÖVP, SPÖ, KPÖ) bei der Ausrufung und Institutionalisierung der Zweiten Republik zu. Die politischen Parteien sind für das republikanische Österreich also konstitutiv, das republikanische Österreich ist im Zusammenhang mit politischen Parteien zu denken.

Aber nicht nur historisch, auch aktuell kommt den Parteien eine bestimmende, nachhaltige Rolle zu: Parteien dominieren die politische Meinungsbildung und artikulieren die Interessen (in Österreich gemeinsam mit Verbänden); sie rekrutieren die Eliten und entscheiden mittels Listenwahlrecht, wer in die parlamentarischen Vertretungseinrichtungen einzieht; Parteien bzw. parlamentarische Klubs bestimmen maßgeblich die parlamentarische Arbeit in Ausschüssen und im Plenum; Parteien übernehmen die Regierungsbildungsfunktion.

Darüber hinaus nehmen die politischen Parteien nicht nur eine staatsgründende und staatstragende Rolle ein, sondern ihnen kommen auch gesellschaftsbeherrschende Funktionen zu. Die Großparteien der Zweiten Republik, SPÖ und ÖVP, rekrutierten nicht nur das politische Führungspersonal in Parlamenten und Regierungen, sie übten auch „gate-keeper-Funktion“ in gesellschaftlichen Feldern und in der Verstaatlichten Wirtschaft aus. Den österreichischen „Parteienstaat“ kennzeichnet also, dass politische Parteien nicht nur die typischen Aufgaben politischer Parteien wie Interessensartikulation und -vertretung im staatlichen Bereich wahrnehmen, sondern dass sie auch eine proportionale Aufteilung und Strukturierung der Gesellschaft übernommen haben.

Zu den typischen Merkmalen der österreichischen Parteienlandschaft der Zweiten Republik zählen: hoher Organisationsgrad der Mitgliederparteien SPÖ und ÖVP, von 1945 bis 1983 hohe Stimmen- und Mandatskonzentration (SPÖ und ÖVP haben bis 1983 stets über 90 Prozent der gültigen Stimmen auf sich vereinigen können) und ein ausgeprägtes Konsens- und Kooperationsverhalten der politischen Partieliten auf der Ebene von Regierung und Parlament sowie durch die Sozialpartnerschaft (Elitenkonsens). Konkordanzdemokratische Entscheidungsmuster prägten die österreichische Innenpolitik. Seit 1986, seit dem Einzug der Grünen ins Parlament und seit den steten Stimmenzuwächsen der FPÖ (bei der Nationalratswahl 1979 betrug der Stimmenanteil 6,1 Prozent, 1990 dann 16,5 Prozent, 1995 bereits 21,9 Prozent und 1999 schließlich 26,9 Prozent), sind diese Merkmale im Schwinden bzw. am Zerfallen (Veränderungen der politischen Parteien sowie Veränderungen im Parteiensystem, Veränderungen im Wahlverhalten, Veränderungen in Regierungskonstellationen). Der Verlust sog. österreichischer Spezifika des Parteiensystems geht einher mit sozio-ökonomischen Veränderungen in der sozialen Basis sowie mit modifiziertem Wettbewerbsverhalten von politischen Parteien.

8.1 Konfliktlinien

Auf welche Konflikt- und Themenfelder sind die österreichischen Parteien zurückzuführen? Welche Interessen und Konfliktlinien waren parteigründend?

Die historisch wesentlichen parteiformierenden Konfliktlinien waren Klasse, Religion, Region und Nation. Aktuelle Konfliktlinien sind Ökologie / Ökonomie bzw. Materialismus / Postmaterialismus, Inklusion / Exklusion insbesondere entlang der Staatsbürgerschaft und Individual- und BürgerInnenrechte.

Die organisatorische und thematische Entwicklung der drei weltanschaulichen Lagerparteien - SPÖ (Vorgänger: Sozialdemokratische Arbeiterpartei Österreichs), ÖVP (Vorgängerpartei: Christlichsoziale Partei) und FPÖ (Vorläufer: Deutschnationale Partei und Verband der Unabhängigen, VdU) - reicht ins 19. Jahrhundert zurück. Die KPÖ wurde 1918 gegründet; Grünalternative Parteien konsolidierten sich in den 1980er-Jahren, das Liberale Forum entstand als Abspaltung von der FPÖ 1993.

Im Folgenden werfen wir einen Blick auf die Gründung und auf die zentralen Konfliktlinien der in der Zweiten Republik im Nationalrat vertretenen Parteien.

Die SPÖ (Sozialdemokratische Partei Österreichs)

Historisch gesehen gelten für die SPÖ die Klasse / Klassenzugehörigkeit - im Sinne der Zugehörigkeit zu einer durch das Wirtschaftssystem definierten Bevölkerungsgruppe - und die zu erkämpfenden politischen (Wahlrecht) und sozialen Rechte (Sozialgesetzgebung) als konstitutive Größen. Bis zu den Erosionsprozessen in den 1990er-Jahren bildeten die ArbeiterInnen die hauptsächliche WählerInnenbasis der SPÖ, die Bauern und Gewerbetreibenden waren bei der ÖVP beheimatet.

Im Jahre 1874 erfolgte die Konstituierung der Sozialdemokratischen Arbeiterpartei; die Einigung verschiedener Gruppierungen geht auf den Hainfelder Parteitag 1888/89 zurück. 1933 wurde die Partei vom Dollfuß-Regime verboten. Am 14. April 1945 erfolgte die Wiedergründung als Sozialistische Partei Österreichs; 1991 erfolgte eine geringfügige Umbenennung in Sozialdemokratische Partei Österreichs.

Die ÖVP (Österreichische Volkspartei)

Für die ÖVP gilt der Faktor Religion im Sinne der Bindung an die katholische Kirche sowie die Interessen des ländlichen / landwirtschaftlichen Raumes als parteistiftend. Säkularisierung und Urbanisierung haben diese Konfliktlinie dauerhaft entspannt, praktizierende KatholikInnen sind aber nach wie vor primär in der ÖVP zu finden. Der Rückgang der ÖVP-WählerInnenschaft ist strukturell bedingt, er hängt mit diesen gesellschaftlichen und sozio-ökonomischen Veränderungen zusammen.

Am 17. April 1945 wurde die ÖVP von Vertretern der Bünde (Bauernbund, Wirtschaftsbund, Arbeitnehmerbund) als Nachfolgerin der Christlichsozialen Partei der Ersten Republik gegründet. Die Kontinuität von Christlichsozialer Partei und ÖVP wird u. a. über die gleichen Personen zum Ausdruck gebracht. Die Namensänderung erfolgte, um eine Zäsur mit dem Politischen Katholizismus der Ersten Republik (als katholische Würdenträger auch Parteifunktionen innehatten) zu signalisieren.

Die FPÖ (Freiheitliche Partei Österreichs)

Das dritte „Lager“ des 19. Jahrhunderts, die Deutschnationale Partei, formierte sich auf der Folie einer anti-klerikalen, anti-sozialistischen und deutschnationalen Orientierung (im Gegensatz zur österreichischen Monarchie). Als 1949 die sog. Minderbelasteten das Wahlrecht erhielten, wurde der VdU zu einem Sammelbecken ehemaliger Nationalsozialisten und der Anhänger der „deutschen“ Frage. Am 3. November 1955 konstituierte sich die FPÖ als Nachfolgerin des VdU. „Nation“ spielt für die FPÖ als Unterscheidung in „Staatsnation“ und „Kulturnation“ eine Rolle (Österreich als Teil der deutschen Kulturgemeinschaft und nicht als Kulturnation „Österreich“). In der Führungsmannschaft der FPÖ (Parteigremien und Regierungsmitglieder 2000–2002) ist das deutschnationale Element äußerst präsent; der Großteil der männlichen Regierungsmitglieder kam aus völkisch ausgerichteten Burschenschaften).

Neben der nationalistischen Komponente forciert seit den 90er-Jahren die FPÖ ihren politischen Wettbewerb auf der Achse von Inklusion versus Exklusion, des Eigenen versus dem Fremden, konkret der Österreicher gegen „Ausländer“. Im Volksbegehren „Österreich zuerst“ (1993) und im Nationalratswahlkampf 1999 wurden „Wir-Österreicher“ als die vor den „Ausländern“ zu schützende Gruppe positioniert.

Die KPÖ (Kommunistische Partei Österreichs)

Die KPÖ wurde 1918 von linksoppositionellen Gruppen, die sich von der Sozialdemokratischen Arbeiterpartei abspalteten, gegründet. Klassenkampf schärfte ihr politisches Profil. 1933 als Partei verboten, waren zwischen 1938 und 1945 KommunistInnen Hauptträger des politischen Widerstandes gegen den Nationalsozialismus. Die parlamentarisch erfolgreichste Zeit der KPÖ war nach 1945 bis 1959 als sie mit jeweils ca. fünf Prozent der Stimmen Nationalratsmandate erreichte.

Grünalternative Parteien

Grüne und grünalternative Initiativen, Bewegungen und Parteien einigten sich im Jahre 1986 auf eine gemeinsame Kandidatur zum Nationalrat („Grüne Alternative“). Mit 4,8 Prozent der gültigen Stimmen erreichte diese Partei 1986 erstmalig auf Bundesebene den parlamentarischen Einzug.

Die Gründung ökologisch ausgerichteter Parteien wird u. a. mit einem sozialen und ökonomisch inspirierten Wertewandel erklärt. Die nachindustrielle Gesellschaft mit einem wachsenden Dienstleistungs- und schrumpfenden Produktionssektor, mit höherem Lebensstandard für breite Bevölkerungsgruppen und steigenden Bildungsniveaus führt zu modifizierten Werten und Ansprüchen an gesellschaftliches und politisches Zusammenleben. Neben dem politischem Engagement für die ökologische Frage gewinnen BürgerInnenrechte und Zivilgesellschaft an Bedeutung.

LIF (Liberales Forum)

Im Jahre 1993 wurde durch Austritt von fünf Abgeordneten aus der FPÖ (nach dem Volksbegehren der FPÖ „Österreich zuerst“) vorerst ein Liberaler Klub im Parlament konstituiert und von Heide Schmidt das „Liberales Forum“ als Partei gegründet. Das Liberale Forum, zwischen 1993 bis 1999 im Nationalrat vertreten, orientierte sich programmatisch an liberalen Gesellschafts- und Wirtschaftshaltungen, an der Freiheit des Individuums und an politischen BürgerInnenrechten.

Die Modernisierungsthese wird als Erklärung für vielschichtige Verschiebungen in der Parteienlandschaft herangezogen. War die SPÖ in den 70er-Jahren mit Modernisierungsprojekten angetreten, so kann es für sie nach 30-jähriger Regierungsbeteiligung nicht weiterhin um Modernisierung gehen, sondern eher um die Verteidigung ehemals modernisierter Strukturen. Der SPÖ dürfte alleine aufgrund der Permanenz der Macht, die Erwartung zu „modernisieren“, eingebüßt haben. Modernisierung wird aber nicht nur und uneingeschränkt als positiv thematisiert, sondern unter ökologischen Gesichtspunkten auch kritisiert. Die Existenz der Grünen als Partei geht auf die negativen Auswirkungen der Modernisierung (insbesondere in der Energiepolitik, Anti-AKW-Bewegung) zurück. Die FPÖ wiederum gilt als Partei, die für sog. ModernisierungsverliererInnen attraktiv ist und die Ängste dieser Gruppierungen kanalisiert.

8.2 Das Parteiensystem in Bewegung

Partei Typologien differenzieren nach strukturellen, funktionalen, entwicklungsgeschichtlichen und programmatisch-ideologischen Gesichtspunkten. Die österreichischen politischen Parteien der Zweiten Republik sind entsprechend ihrer Entwicklungs- und Transformationsprozesse wie folgt zu charakterisieren:

Von der Weltanschauungs- zur Volkspartei

SPÖ und ÖVP waren nach 1945 Weltanschauungs- und Milieuparteien, die es verstanden, die WählerInnen durch ideologische Überhöhungen, durch die Gestaltung subkultureller Milieus und durch Protektionsleistungen politisch zu binden. Die Loyalität der WählerInnen drückte sich in einem relativ verlässlichen Wahlverhalten aus. Die Änderungen der Sozial- und Klassenstruktur der WählerInnenbasis führen zu einer Neupositionierung der Parteien: Die ideologisch profilierten Milieuparteien werden zu sog. Volksparteien („catch-all-party“). Volksparteien wollen nicht nur eine sozio-ökonomische Gruppe adressieren, sondern die vielfältigen Gruppen der sozio-ökonomisch differenzierten WählerInnenschaft sollen angesprochen werden. Charakteristisch für Volksparteien ist, dass der ideologisch-programmatische Anspruch zugunsten der Mitte, sprich des Ziels der Stimmenmaximierung zurücktritt und die diversen Interessen kumulativ eingebracht werden.

Von der Milieu- zur Wettbewerbspartei

Die ehemaligen Weltanschauungsparteien waren gleichzeitig auch Milieu- bzw. Subkulturparteien („Von der Wiege zur Bahre“). Ein entscheidender Faktor der Veränderung der österreichischen Parteientypen und der Parteienlandschaft ist der Rückgang der Bedeutung dieser Subkulturen. Dies sowohl hinsichtlich der Loyalität der Menschen zu den beiden „Lagerparteien“, aber auch hinsichtlich der Funktionsverluste der Parteien für die Menschen. Die politische Sozialisation läuft immer weniger über Familien und Parteiagenturen, sie läuft primär über Massenmedien. Die Parteien sind weiters nicht mehr in der Lage, die ausgeprägten Patronageerwartungen der Menschen zu erfüllen. Als Folge wendet sich das Elektorat von den „Lagerparteien“ enttäuscht ab.

Mitglieder- und WählerInnenparteien

SPÖ und ÖVP sind typische Mitgliederparteien. Mitgliederparteien zeichnen sich durch einen hohen Prozentsatz von WählerInnen aus, die durch Mitgliedschaft an eine Partei eng gebunden sind. ÖVP und SPÖ weisen, trotz der Rückgänge seit Beginn der 90er-Jahre, im internationalen Vergleich nach wie vor die höchsten Organisationsgrade auf. 1994 betrug dieser (Mitglieder einer Partei in Prozent ihrer WählerInnen) bei der SPÖ knapp 32 Prozent, bei der ÖVP knapp 34 Prozent.

Im Vergleich dazu hat die FPÖ einen Anteil von Mitgliedern an den WählerInnen von etwa vier Prozent (vgl. Sickinger 1997). Die Grünen schätzen etwa 2.800 Mitglieder zu haben, das Liberale Forum spricht von 3.000 PartnerInnen (Auskunft der Parteibüros, Stand 1999).

Die Bedeutung der Mitgliederpartei liegt einerseits in der Konkurrenzsituation - Mitgliederparteien haben strategisch und inhaltlich um kleinere WählerInnensegmente als WählerInnenparteien zu kämpfen. Dies wirkt sich direkt auf die Intensität und Härte der Wahlkampfführung aus. Die Bedeutung der Mitgliederparteien liegt weiters in der Finanzierungsform - je höher der Anteil an Mitgliedern ist, desto unabhängiger sind Parteien von der staatlichen Finanzierung bzw. je höher die staatliche Finanzierung ist, desto unabhängiger sind Parteien von ihren Mitgliedern. Die starke Parteienbindung über die Mitgliedschaft bewirkte eine relativ geringe Mobilität der WählerInnen.

Populistische Parteien

Die FPÖ, bei Wahlen eine erfolgreiche rechtspopulistische Oppositionspartei (trotz Regierungstätigkeit), agiert mit einem „Wir“ gegen „Andere“, spricht im Namen der „kleinen Leute“ gegen die „Bonzen“. Ein imaginäres Bündnis zwischen der Parteispitze und dem „Volk“ wird gegen etablierte, staatliche Einrichtungen eingegangen. Hochemotionelle Mobilisierungsstrategien, Führerschaft und protestgeladene Rhetorik kennzeichnen diesen Parteientypus.

Die Traditionsparteien SPÖ und ÖVP agierten in einem verbändestaatlichen, korporatistisch ausgerichteten Umfeld. Die Parteien erfüllten ihre Funktionen meist in Kooperation, ja auch in Personalunion mit Verbänden. SPÖ und ÖVP verhielten sich - selbst in Phasen von Alleinregierungen - als elitenkonsensorientierte Parteien. Sie mieden offene Auseinandersetzungen und suchten auf der Ebene der politischen Führung nach Kompromissen auf der Grundlage etablierter Prozeduren. Institutionalisierte Regelungen, wie die Einstimmigkeit der Entscheidungsfindung in der Sozialpartnerschaft, verstärkten den Kompromisscharakter. Vorhandene Interessenskonflikte im Elektorat wurden in konkordanzdemokratischer Weise, d. h. durch die Einbindung von Interessensorganisationen (im Wesentlichen von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen) in den Entscheidungsprozess, befriedet.

Der Elitenkonsens der politischen Parteien, der nicht zuletzt im Handlungsrahmen des Parteienproporz hergestellt werden konnte, bricht durch die Herausforderungen gestärkter Oppositionsparteien auf. Die politischen Parteien kommen in tatsächliche Wettbewerbssituationen; die Bedeutung von Wahlen wird insofern erhöht als die Regierungsform bzw. Regierungsparteien nicht a priori feststehen, sondern vom Wahlausgang abhängig werden.

Diese Veränderungen, besonders deutlich seit 1986 zu beobachten, modifizieren auch das Parteiensystem. Der Begriff bezeichnet das Beziehungsgefüge zwischen politischen Parteien, das aus dem Wettbewerb um Stimmen und um Beteiligung an Ämtern resultiert. Parteiensysteme resultieren aus der Anzahl und der relativen Stärke der in einem politischen System agierenden Parteien und ihrer strategischen Positionierung.

Die Einteilung der Parteiensysteme erfolgt nach der Rolle der Parteien im Wettbewerb. Demnach wird von Zwei-, Zweieinhalb- und Mehrparteiensystemen gesprochen. Ein Zweieinhalb-Parteiensystem bedeutet beispielsweise, dass neben zwei größeren Parteien eine kleinere eine strategische Rolle bei Regierungsbildungen zu spielen vermag. Die Relevanz einer Partei bemisst sich danach, ob sie die Taktiken im Parteienwettbewerb beeinflussen kann.

Das österreichische Parteiensystem wurde bis in die 80er-Jahre als „hinkendes“, aber äußerst stabiles, ja starres Zweiparteiensystem bezeichnet: zwei Großparteien (ÖVP und SPÖ) und eine bzw. zwei Kleinparteien. Die KPÖ war von 1945 bis 1947 Teil der Konzentrationsregierung, von 1945 bis 1959 im Nationalrat vertreten; ab 1949 weiters der VdU und nach 1957 die FPÖ. Von 1970 bis 1971, während der Minderheitsregierung der SPÖ, kam der FPÖ eine Schlüsselrolle als Mehrheitsbeschafferin zu (ebenso während der Kleinen Koalition zwischen 1983 und 1986).

Seit den späten 80er-Jahren, mit der Einigung der Grünbewegung und mit den Stimmengewinnen der FPÖ, wurde das Parteiensystem mobiler. Das Zweieinhalb-Parteiensystem wurde von einem Mehrparteiensystem abgelöst. Ab 1986 sind vier Parteien im Parlament vertreten, zwischen 1993 und 1999 sogar fünf.

Seit den 90er-Jahren veränderte die Erosion der Großparteien das Parteiensystem, dies jedoch weniger gemessen an der Zahl der im Parlament vertretenen Parteien, sondern vor allem gemessen am realpolitischen Einflusspotential. Nach der Nationalratswahl 1999 sind drei Parteien annähernd gleich stark, die Regierungsbildung ist folglich offener geworden.

Eine Besonderheit im europäischen Vergleich war die bis in die 90er-Jahre hohe Parteienkonzentration von SPÖ und ÖVP. Der Indikator der Parteienkonzentration misst den Anteil der Stimmen von SPÖ und ÖVP an den gesamten abgegebenen Stimmen. Sie betrug bis 1983 fast durchwegs über 90 Prozent; 1986 lag der Wert bei 84,4 Prozent, 1990 bei 75,1 Prozent und sank 1999 auf einen vorläufigen Tiefstand von 60,1 Prozent. Mit diesem Wert haben SPÖ und ÖVP deutlich die Zwei-Drittel-Mehrheit, die für die Verabschiedung von Verfassungsgesetzen erforderlich ist, unterschritten. Diese Dekonzentration lässt, zumindest theoretisch gesehen, eine Belebung der parlamentarischen Praxis erwarten.

8.3 Parteien im Recht

Das staats- bzw. republikgründende Verhalten von Repräsentanten der Parteien erfolgte sowohl 1918 als auch 1945 ohne verfassungsrechtliche Grundlage. Politische Parteien kamen in der Verfassung als Träger und Einrichtungen von Demokratie und Republik lange Zeit nicht vor. Die Parteien als Akteure in Parlamenten und Regierungen vermieden es, so scheint es, die eigene Rechtsstellung gesetzlich zu klären. Erst das Parteiengesetz 1975 (PartG) liefert die verfassungsrechtliche Untermauerung der parteienstaatlichen Demokratie und regelt Aufgaben, Finanzierung (Zuwendungen und Offenlegung) und Wahlwerbung.

Partei Gründungen selbst sind ein einfacher, lediglich formeller Akt. Das Parteiengesetz sieht vor, dass die Gründung politischer Parteien frei ist. Politische Parteien haben Satzungen zu beschließen, diese in einer periodischen Druckschrift zu veröffentlichen und beim Bundesministerium für Inneres zu hinterlegen. Mit der Hinterlegung der Satzung erlangt eine politische Partei die Rechtspersönlichkeit. Beim Bundesministerium für Inneres existieren mehr als 700 derartiger Hinterlegungen, wobei zahlreiche dieser Hinterlegungen als Namensreservierungen zu verstehen sind. Für die Kandidatur zum Nationalrat sind Unterstützungserklärungen beizubringen.

Die Nationaldemokratische Partei (NDP-Norbert Burger) wurde 1988 aufgrund von Verstößen gegen den Staatsvertrag von Wien (1955) und gegen das Verbotsgesetz (1947) behördlich aufgelöst. Der Grundsatz, wonach die Gründung politischer Parteien frei sei, findet also beim Verbotsgesetz (§ 3: „Es ist jedermann untersagt, sich, sei es auch außerhalb dieser Organisationen, für die NSDAP oder ihre Ziele irgendwie zu betätigen“), d. h. bei der offenen nationalsozialistischen Wiederbetätigung, seine verfassungsrechtliche Grenze.

In der Bundes-Verfassung findet die sog. Wahlpartei eine Rechtsgrundlage. Sie ist eine Gruppe, die an Wahlen teilnimmt. Das PartG weist den politischen Parteien die Mitwirkung an der politischen Willensbildung zu. Wahlparteien können sich im Parlament zu Gemeinschaften zusammenschließen und „Klubs“ bilden. Die parlamentarischen Klubs sind in der Geschäftsordnung des Nationalrats geregelt. Die Regelung der Ansprüche bezüglich Finanzierung erfolgt im PartG.

Das PartG sieht bezüglich einer demokratischen Binnenstruktur keine Regelungen vor. Die innerparteiliche Demokratie liegt vielmehr im Gestaltungsspielraum und -willen der einzelnen Parteien (Vorwahlen oder Quotenbestimmungen obliegen den Parteiorganisationen). Die Parteien als zentrale Akteure der Gesetzgebung demonstrieren Zurückhaltung bezüglich Interventionen und Vorgaben für interne Abläufe und Spielregeln.

Die Parteien regeln in Parteistatuten die innerparteilichen Strukturen. Derzeit spielen Diskussionen zur innerparteilichen Demokratie eine bedeutend geringere Rolle als vor 20 Jahren. War in der demokratischen Aufbruchsstimmung der 70er-Jahre auch die innerparteiliche Demokratie ein Reformansatz, so gilt heute verstärkt die Personalisierung (z. B. über Quereinstieg) als Reform traditioneller Parteien. Mit schwindender Bedeutung der Mitgliederparteien schwindet auch die Diskussion um die innerparteiliche Demokratie. Für Wählerparteien stellt sich das Problem der innerparteilichen Demokratie und Mitbestimmung ohnehin nicht.

Organisation, Aufgaben und Stellenwert von politischen Parteien hängen nicht nur von traditionellen Kontinuitäten und deren Brüche ab, sondern ganz maßgeblich auch vom Wahlrecht. Ein Persönlichkeitswahlrecht drängt Parteiapparate und deren Einfluss auf die KandidatInnennominierung zurück; ein Listenwahlrecht schreibt der jeweiligen politischen Partei die Rekrutierungsaufgabe und -kompetenz für die politischen RepräsentantInnen zu. Beim Listenwahlrecht lässt sich auch die Fraktionsdisziplin eher aufrechterhalten als bei einem Persönlichkeitswahlrecht. Unterstrichen wird die Parteien- und Fraktionsdisziplin u. a. dadurch, dass Parteien von den Abgeordneten a priori Verzichtserklärungen über die Mandate verlangen und diese auch bekommen. Aus diesen Gründen sind Wahlrechtsdebatten und -reformen immer auch Debatten über den Typus einer politischen Partei.

Die Nominierung von KandidatInnen bzw. die Erstellung von Listen zu Wahlen erfolgt bei der SPÖ in den Parteigremien. Delegiertenversammlungen stimmen über die vorgelegten Listen ab. In einigen Bundesländern werden unter Mitgliedern Vorwahlen durchgeführt.

Bei der ÖVP erfolgt die Listenerstellung nach Gesichtspunkten und Interessen der Bundesländer (ÖVP als föderalistische Partei) und der bündischen Organisationen. KandidatInnenvorschläge für Listen bedürfen zur Legitimation der Zustimmung der Parteivorstände. Für eine bestimmte Anzahl von Sitzen auf der Bundesliste obliegt dem Bundesparteiobmann das Recht, zu nominieren.

Der organisatorische Aufbau der FPÖ sieht weitreichende Entscheidungskompetenzen des Parteiobmannes vor. Im April 1998 lässt sich nach internen Auseinandersetzungen der Salzburger FPÖ der Parteiobmann mit einer Generalvollmacht in Personalfragen ausstatten. Im Bundesorganisationsstatut § 15 ist hinsichtlich der Kandidatennominierung für Wahlen zu politischen Einrichtungen geregelt: „Bei der Aufstellung der Kandidatenlisten für Nationalratswahlen und Wahlen zum Europaparlament obliegt die Letztentscheidung dem Bundesparteiobmann. Bei Aufstellung von Landtagswahllisten hat der Landesparteiobmann mit dem Bundesparteiobmann das Einvernehmen herzustellen.“

In Parteistatuten und in Parteiprogrammen sind auch Quoten als Instrument, mehr Frauen auf die Listen und somit in politische Ämter zu bringen, geregelt bzw. vorgesehen. Auf dem Bundesparteitag der SPÖ 1985 wurde auf massiven Druck der Frauenorganisation eine 25-Prozent-Quotenbestimmung in das Parteistatut aufgenommen. Im Jahre 1993 wurde die Quote auf 40 Prozent erhöht und soll, laut Parteiprogramm, bis 2003 realisiert sein. Die Grünen haben in ihren „Leitlinien Grüner Politik“ aus dem Jahre 1989 die „Frauenparität“ festgeschrieben. Im Grundsatzprogramm der ÖVP von 1995 ist ebenfalls das Bekenntnis zur Quotierung von einem Drittel der Mandate niedergelegt. FPÖ und LIF lehnen Quotenregelungen mit unterschiedlichen Begründungen ab.

8.4 PolitikerInnengehälter und Parteienfinanzierung

Max Weber unterscheidet Politik als Beruf und Politik als Berufung. Politik ist Beruf, wenn der Politiker (Max Weber denkt nicht an Politikerinnen) materiell von ihr lebt; Politik als Berufung hingegen liegt dann vor, wenn der Politiker für sie lebt. Politik als Berufung setzt allerdings materielle Bedingungen voraus, die am besten mit Honoratiorenparteien übereinstimmen, aber mit Vorstellungen eines egalitären Zugangs zur Politik unvereinbar sind.

Das aktuelle österreichische Erscheinungsbild ist, um bei Max Weber zu bleiben, eindeutig „Politik als Beruf“. Politiker und Politikerinnen erhalten aus Steuermitteln finanzierte Gehälter, die politischen Parteien und parlamentarischen Klubs erhalten für ihre Arbeit finanzielle Unterstützungen.

Das Bundesbezügegesetz (1997) regelt die Gehälter der obersten Organe des Bundes, der Mitglieder des Nationalrates und des Bundesrates sowie der von Österreich entsandten Mitglieder des Europäischen Parlaments. In diesen Bestimmungen werden die Bezüge der Mitglieder des Nationalrates als Ausgangsbetrag angesetzt und die Bezüge der anderen Organe davon abgeleitet. So wurde das Gehalt des Bundespräsidenten mit 280 Prozent einer Nationalratsabgeordneten festgelegt; jenes des Bundeskanzlers mit 250 Prozent, der Präsidentin des Nationalrates mit 210 Prozent, einer Bundesministerin mit 200 Prozent, einer Staatssekretärin mit 180 Prozent, die Obleute eines Klubs mit 170 Prozent, ein Mitglied des Bundesrates mit 50 Prozent. Analoge Regelungen gelten für Länder und Gemeinden.

Die ersten Regelungen bezüglich staatlicher Zuwendungen an Parlamentsklubs wurden in den 60er-Jahren getroffen. Das PartG 1975 schließlich regelt die Förderung des Bundes für Parteiorganisationen, für politische Bildungsarbeit und für die parlamentarischen Klubs.

Die Parteienfinanzierung erfolgt im Wesentlichen durch zwei Finanzierungsarten: durch Eigenfinanzierung der Parteien und durch Fremdfinanzierung mittels staatlicher Zuwendungen.

Die Eigenfinanzierung speist sich primär durch Mitgliedsbeiträge. Diesem Finanzierungsposten kommt bzw. kam in Österreich, im Vergleich zu anderen Staaten, aufgrund der hohen Mitgliedszahlen eine relativ große Bedeutung zu. Eigenfinanzierungsleistungen sind weiters die sog. Parteisteuern. Seit Einführung der PolitikerInnengehälter haben von politischen Parteien für politische Ämter nominierte Personen entsprechende finanzielle Zuwendungen an die Partei zu leisten (ca. 10 Prozent des Gehalts).

An Fremdfinanzierungsleistungen sind öffentliche Zuwendungen (insbesondere nach dem PartG 1975 und dem Klubfinanzierungsgesetz 1986), Spenden (ab ATS 100.000 sind diese gesondert auszuweisen) und sog. sonstige Einnahmen und Erlöse zu subsumieren. Die Mittel nach dem Parteiengesetz und dem Klubfinanzierungsgesetz sind beantragungspflichtig.

Zuwendungen für Öffentlichkeitsarbeit (PartG)

Die Anspruchsvoraussetzung zur Förderung der Öffentlichkeitsarbeit politischer Parteien ist die Vertretung im Nationalrat in Klubstärke (d.h. mindestens fünf Abgeordnete). Die Zuwendungen bestehen aus einem Sockelbetrag für jede politische Partei mit mindestens fünf Abgeordneten. Steigerungsbeträge werden nach dem Stimmenanteil der jeweiligen Partei bei der letzten Nationalratswahl berechnet.

Wahlwerbekostenbeitrag für Nationalratswahlen und Wahlen zum Europäischen Parlament (PartG)

1990 wurde zusätzlich zur allgemeinen Finanzierung der Öffentlichkeitsarbeit ein staatlicher Beitrag zu den Wahlwerbekosten bei Nationalratswahlen eingeführt. In jedem Nationalratswahljahr wird ein bestimmter Betrag (1990: 20 ATS, verbraucherpreisindexiert) pro wahlberechtigter Person im Verhältnis der erreichten Stimmenanteile ausbezahlt. Politische Parteien, die zwar nicht Mandatsstärke aber mindestens 1 v. H. der gültigen Stimmen erhalten, haben ebenfalls Anspruch auf Wahlkampfkostenunterstützung. Die Bestimmungen für Nationalratswahlen gelten seit 1996 sinngemäß auch für Wahlen zum Europäischen Parlament.

Klubfinanzierung (Klubfinanzierungsgesetz)

Die Tätigkeit der parlamentarischen Klubs im Nationalrat und im Bundesrat wird durch zweckgebundene Zuwendungen unterstützt. Neben Grundbeträgen werden Steigerungsbeträge für je zehn angefangene Abgeordnete finanziert (der 11., 21. etc. Abgeordnete ist entsprechend der Klubfinanzierungslogik besonders viel „wert“).

Zuwendungen zur staatsbürgerlichen Bildungsarbeit der politischen Parteien (Politisches Bildungsfinanzierungsgesetz 1973).

Dieser Passus ist für die Gründung und den Betrieb der Parteiakademien (SPÖ: Renner Institut 1973, ÖVP: Politische Akademie 1973, FPÖ: Freiheitliches Bildungswerk 1973, Grüne: Grüne Bildungswerkstätte 1987, LIF: Liberales Bildungsforum 1995) verantwortlich.

Sonstige öffentliche Zuwendungen, insbesondere Bezahlung der Politiker und Politikerinnen durch die öffentliche Hand sowie kostenlose Sendezeiten im ORF (Belangsendungen).

8.5 Parteienstaat und Protest

Der Begriff „Parteienstaat“ benennt die enge Verflechtung von Parteien und Gesellschaft, von Parteien und Wirtschaft sowie von Parteien und Staat. Das parteienstaatliche Verständnis österreichischer Politik äußert sich in einer tendenziellen Unbescheidenheit jener beiden politischen Parteien, die die Zweite Republik aufgrund ihrer Stärke und Funktionen dominiert haben, SPÖ und ÖVP. Diese beiden Parteien beschränkten sich nicht auf die übliche Rolle politischer Parteien in liberal-repräsentativen Systemen (Interessensvertretung und Rekrutierung der politischen Elite), sie regulierten auch den Zugang zu gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Positionen.

Die Besetzung von Positionen in der Bürokratie wird junktimiert, d. h. die Hochbürokratie folgt einer parteipolitischen Symmetrie. Die österreichische Rechtsordnung kennt zwar nicht den „politischen Beamten“ (wie z. B. in den USA), sie pragmatisiert aber (auch) nach parteipolitischen Kriterien bestellte Personen.

Aber nicht nur in der Hoheitsverwaltung, sondern auch bei der Verstaatlichten Wirtschaft, beim Schulwesen, bei der Bestellung von Mitgliedern des Verfassungsgerichtshofes und der Nationalbank entscheiden politische Parteien. Die Entscheidungen folgen oft dem Prinzip der Aufteilung – dem Proporz. Ein besonders eklatantes Beispiel für den Parteienproporz ist die Besetzung von Schulbehörden: „Die stimmberechtigten Mitglieder der Kollegien der Landesschulräte sind nach dem Stärkeverhältnis der Parteien im Landtag, die stimmberechtigten Mitglieder der Kollegien der Bezirksschulräte nach dem Verhältnis der für die im Landtag vertretenen Parteien bei der letzten Landtagswahl im Bezirk abgegebenen Stimmen zu bestellen.“ (Art. 83 Abs. 3 B-VG, 1962 verabschiedet)

Die gesellschaftliche Schleusenwärterfunktion, Elitenkonsens und die politischen Proporzmechanismen, sowie die langjährigen Verschränkungen von Politik und Wirtschaft kulminieren in einer im internationalen Vergleich dominanten Rolle der politischen Parteien. Die Machtaufteilung zwischen den ehemaligen Lagerparteien wurde selbst während der dreizehnjährigen SPÖ-Alleinregierung nicht aufgebrochen, die ÖVP blieb aufgrund ihrer Machtpositionen in den Bundesländern und durch die Einbindung am sozialpartnerschaftlichen Entscheidungsmodus „proportional“ mächtig.

Der Parteienstaat ist das Ergebnis einer historisch gewachsenen Grundeinstellung, bei der auch die Menschen ihre Erwartungen an die „Lagerparteien“ und deren Subsysteme formulierten. Menschen fühlten sich einem „Lager“, dem sozialdemokratischen oder dem konservativen zugehörig, verhielten sich loyal. Sie wählten nicht nur diese Partei, die Partei war auch „Heimat“. Die Parteien waren loyal gegenüber ihren WählerInnen, sie boten in der Ersten Republik Unterstützung von der Wiege bis zur Bahre. In der Zweiten Republik ist Patronage kennzeichnend – das Parteibuch öffnete Schleusen in Richtung Arbeitsplatz und Wohnung.

Die Patronagefunktion der politischen Parteien wurde Gegenstand des innenpolitischen Parteienwettbewerbs. Die rechtspopulistische FPÖ attackierte das institutionelle Gefüge und seine realpolitischen Ausprägungen der Zweiten Republik, insbesondere die politischen Parteien als Akteure dieser Republik. Eine Reaktion einiger politischer Parteien auf die Anti-Parteien-Haltung war in den 90er-Jahren die Rekrutierung von QuereinsteigerInnen auf politische Mandate und die Besetzung von Positionen durch Nicht-Parteimitglieder bzw. mit politisch Unerfahrenen. Der Quereinstieg von Personen für politische Mandate wird zum Signal eines Rückzugs der Parteien. Ein Rückzug aus Bereichen allerdings, die die ureigensten Orte des Agierens politischer Parteien darstellen, nämlich die Rekrutierung der politischen Elite für parlamentarische Vertretungskörper.

QuereinsteigerInnen sind Teil politischer Wahlkampfstrategien, in der die mediale Inszenierung von Bedeutung ist. QuereinsteigerInnen erlauben Dramaturgie, sie versprechen mediale Aufmerksamkeit zu einem von der Partei gewünschten Zeitpunkt. QuereinsteigerInnen symbolisieren Bürgernähe, sie sollen zeigen, dass Menschen auch ohne Ochsentour durch die Partei „etwas werden können“. Sie stehen aber auch für Sachthemen, die die jeweilige Partei mit Hilfe von QuereinsteigerInnen besetzen will.

Die Partei mit den meisten Quereinsteigern und QuereinsteigerInnen ist die FPÖ. ÖVP und SPÖ proben dieses Instrument ebenfalls. Das neue SPÖ-Parteiprogramm (1998) enthält die Öffnung der Partei für die Mitarbeit von Nicht-Mitgliedern. Die Öffnung wurde dann bei der EU-Wahl 1999 (Spitzenkandidat) und bei der Nationalratswahl 1999, wo eine Quereinsteigerin an vorderster Stelle kandidierte, praktiziert.

Mit der Kritik am Einfluss der Parteien, insbesondere an der Patronagefunktion, gehen für PolitikerInnen, die vor ihrer Pensionierung aus der Politik aussteigen (müssen) Schwierigkeiten einher. Eine Unterscheidungsfähigkeit zwischen „Versorgungsposten“ (Patronage) und „Berufsverbot“ für Menschen, die nach einer bestimmten Zeit politischer Tätigkeit wieder in Berufe einsteigen wollen / müssen, ist noch nicht hergestellt. Je jünger aber Menschen in die Politik einsteigen, je weniger Politik ein Beruf auf Dauer ist (die Abgeordneten im Nationalrat werden jünger), desto stärker werden politische Ausstiegs- und zivilberufliche Wiedereinstiegsmuster ehemaliger PolitikerInnen notwendig werden.

Wie gezeigt wurde, entzündete sich an der Parteienstaatlichkeit und an den Säulen des Proporz und des Parteibuches als Zuteilungskriterien Protest gegen das Establishment, gegen politische Parteien an sich. Die FPÖ als Oppositionspartei artikulierte diesen Protest bei Wahlen erfolgreich; die FPÖ als Regierungspartei (seit 2000) praktizierte ihrerseits eine parteipolitische Einfärbung von Ämtern und Positionen.

Literatur

Dachs, Herbert u. a. (Hg.): Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die Zweite Republik. Wien 1997.

Plasser, Fritz / Ulram, Peter A. / Seeber, Gilg: (Dis-)Kontinuitäten und neue Spannungslinien im Wählerverhalten: Trendanalysen 1986-1995. In: Plasser, Fritz / Ulram, Peter A. / Ogris, Günther (Hg.): Wahlkampf und Wählerentscheidung. Analysen zur Nationalratswahl 1995. Wien 1996, S. 155-209.

Schedler, Andreas: Zur (nichtlinearen) Entwicklung des Parteienwettbewerbs (1945 bis 1994). In: ÖZP, Heft 1/1995, S. 17-34.