

Peter Hilpold
Andreas Raffeiner
Walter Steinmair
(Hg.)

Rechtsstaatlichkeit, Grundrechte und Solidarität in Österreich und in Europa

**Festgabe zum 85. Geburtstag
von Professor Heinrich Neisser,
einem europäischen Humanisten**

Peter Hilpold, Andreas Raffener, Walter Steinmair (Hg.)
**Rechtsstaatlichkeit, Grundrechte und Solidarität in Österreich
und in Europa**

Peter Hilpold, Andreas Raffeiner,
Walter Steinmair (Hg.)

Rechtsstaatlichkeit, Grundrechte und Solidarität in Österreich und in Europa

Festgabe zum 85. Geburtstag von Professor Heinrich Neisser,
einem europäischen Humanisten

Wien 2021

facultas

Die Drucklegung der Festschrift wurde von folgenden Institutionen gefördert:

Allianz  Bank

Financial Advisors

Markus Gamper

Wealth Advisor – Allianz Bank

Private Trust & Estate Practitioner

Qualified Family Officer ex Lege 4/2013 MISE

Allianz Bank Financial Advisors AG

Sparkassenstraße 24 I-39012 Meran

Schlachthofstraße 30/B I-39100 Bozen

 universität
innsbruck

ROTARY WIEN SÜD



Südtiroler  Bildungszentrum

LAND  KÄRNTEN
Kultur

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Angaben in diesem Fachbuch erfolgen trotz sorgfältiger Bearbeitung ohne Gewähr, eine Haftung der Autoren oder des Verlages ist ausgeschlossen.

Copyright © 2021 Facultas Verlags- und Buchhandels AG
facultas, Stolberggasse 26, 1050 Wien, Österreich

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und der Verbreitung sowie der Übersetzung, sind vorbehalten.

Satz: Wandl Multimedia-Agentur

Druck: Druckerei C.H.Beck

Printed in the EU

ISBN 978-3-7089-2069-6

e-ISBN 978-3-99111-159-7

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	15
<i>Van der Bellen, Alexander, Bundespräsident</i> Eine persönliche Erinnerung	17
<i>Platter, Günther, Landeshauptmann von Tirol</i> Zum Geleit	19
<i>Shin, Chae-Hyun, Botschafter der Republik Korea in Wien</i> Congratulatory Message	21

I. Professor Neisser – ein europäischer Wissenschaftler und Politiker, eine Persönlichkeit mit Zivilcourage und Durchsetzungskraft

<i>Raffeiner, Andreas</i> Die Faszination des Wandels	25
<i>Cap, Josef/Stürzenbecher, Kurt</i> Heinrich Neisser: Europäer und Demokrat	39
<i>Haslauer, Wilfried</i> Anmerkungen zu Heinrich Neisser im Gedenken an Josef Klaus	47
<i>Kapsch, Georg</i> Ein kritischer Vordenker für Österreich und Europa	51
<i>Plaikner, Peter</i> Als Heinrich Neisser ... Ein politisches Leben im Rahmen der Mediengeschichte	56
<i>Rauscher, Hans</i> Liberaler Konservative in Zeiten des Rechtspopulismus: Heinrich Neisser als Kritiker der Anpassung an rechte Strömungen	69
<i>Sobotka, Wolfgang/Schefbeck, Günther</i> Heinrich Neisser, der Parlamentarier	76
<i>Tschirf, Matthias</i> Heinrich Neissers Plädoyer für New Public Management. Das Buch „Die innovative Verwaltung“ wiedergelesen	92

<i>Toggenburg, Gabriel N.</i> Die Geburtsstunde der EU-Grundrechtecharta: ein Gespräch mit dem Konventsmitglied Heinrich Neisser	98
<i>Welan, Manfred</i> Politiker und	108
<i>Zögernitz, Werner</i> Dr. Heinrich Neisser als Parlamentarier	123

II. Europarecht, Europapolitik, Österreich

A. Europa als Idee

<i>Busek, Erhard</i> Europa – nichtgewonnene Heimat?	143
<i>Diem, Peter</i> Die Symbole der Europäischen Union	161
<i>Ehs, Tamara</i> Friede durch Rechtsprechung	177
<i>Crepaz, Katharina</i> Europäische Zivilgesellschaft und Migrationspolitik: Soziale Medien als Partizipations- und Vernetzungsforen	190
<i>Ettmayer, Wendelin</i> Europa in der Welt von morgen	199
<i>Habsburg, Karl von</i> Europa, die Freiheit und die Geopolitik	218
<i>Leichtfried, Jörg</i> Gibt es den Traum von Europa noch?	235
<i>Mahrer, Harald</i> Über Freiheit und Europa	242
<i>Zulehner, Paul M.</i> Verliert Europa seine Seele?	248

B. Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit

<i>Hilpold, Peter</i> Ringeln um europäische Werte – Österreich in der EU	262
--	-----

Fischer, Klemens H.

Lost in Implementation – Rechtsstaatlichkeit, Rule of Law und das politische Dilemma der Durchsetzbarkeit 299

Öhlinger, Theodor

Ein kleiner Anlauf zu einer Demokratiereform und warum er scheiterte. Erfahrungen und Lehren aus einem Experiment 318

Pernthaler, Peter

Partizipation als Menschenrecht und Grundpflicht 329

C. Österreich und Europapolitik

Aiginger, Karl

Die nächsten 25 Jahre gestalten: mit Ehrgeiz und globaler Verantwortung 342

Auel, Katrin/Pollak, Johannes

Österreichische Europapolitik im Wandel 362

Perlot, Flooh

Einstellungen zur EU in Österreich 377

D. Europapolitik im Allgemeinen, Parlamentarismus

Dialer, Doris/Eppler, Annegret

Die EU-Gesundheitspolitik während der ersten Welle von COVID-19 391

Luif, Paul

The Consensus Among the EU Member States in the Area of Foreign and Security Policy. An Analysis of the Voting in the United Nations General Assembly 413

Maurer, Andreas

Mitregieren im heteroarchischen System der EU: Funktionen und Funktionslogiken der nationalen Parlamente 428

Meissner, Katharina L.

Cohesion, (non-)domination, and regional organizations: the case of the EU-SADC EPA negotiations 457

Kindermann, Paul/Meyer, Sarah

Demokratisierungsstrategien in der Debatte zur Zukunft der EU: Perspektiven regionaler Parlamentsabgeordneter 479

Müller, Josef

Die Schweiz und die Europäische Union. Weshalb die Schweiz der EU (noch) nicht beitreten möchte und mögliche Ursachen dafür 505

<i>Lopatka, Reinhold</i>	
Die Rolle der Parlamente bei der Bekämpfung von Terrorismus.	
Parlamentarische Zusammenarbeit im internationalen Umfeld	518
<i>Rausch, Bettina</i>	
Parlamentarismus leben	537
<i>Serloth, Barbara</i>	
Repräsentation und Bürgerbeteiligung als Gegenspielerinnen im demokratischen Parlamentarismus – einige Überlegungen auf der Grundlage von Hans Kelsens Ausführungen	546
<i>Slominski, Peter</i>	
Die europäische Exekutivarchitektur und ihre Herausforderung für die parlamentarische Demokratie	562
<i>Ucakar, Karl</i>	
Der Weg des Wahlrechts von der industriellen Revolution bis zur Postmoderne. Ein erkämpftes und umstrittenes Partizipationsrecht	572
<i>Warasin, Markus</i>	
Die Politisierung als neue Triebfeder der europäischen Integrationsdynamik	590
<i>Webhofer, Johannes</i>	
Die Bedeutung von Bürgerkommunikation im demokratischen politischen System	611
<i>Wineroither, David M.</i>	
Europa als Aufgabe politischer Führung	626
<i>Wolf, Michael C.</i>	
Über Umwege zum Agenda Setter? Zum normativen Stellenwert der Initiativentschließungen des Europäischen Parlaments	637
E. Europas und Österreichs Wirtschaft	
<i>Breuss, Fritz</i>	
Wirtschaftliche Folgen der 25-jährigen EU-Mitgliedschaft Österreichs	663
<i>Talós, Emmerich</i>	
Sozialpartnerschaft, wohin?	675
<i>Stadler, Gerhard</i>	
Die internationale Durchdringung des österreichischen Wirtschafts- verwaltungsrechtes	687

III. Solidarität, Wirtschaft, Finanzen

A. Wirtschaft, Finanzen und Solidarität

<i>Benedikter, Roland</i> Re-Globalisierung, Mentalitätsveränderung und Solidarität. Drei Kernaspekte der Gegenwartskonstellation – und ihr Zusammenhang	701
<i>Giegerich, Thomas</i> Europäische Solidarität im Lichte des PSPP-Urteils des Bundes- verfassungsgerichts	732
<i>Krzan, Bartłomiej</i> Solidarität mit und durch Osteuropa	754
<i>Müller-Graff, Peter-Christian</i> Europäisches Wirtschaftsordnungsrecht in aktuellen Herausforderungen: Pandemie, Klimaschutz, Digitalisierung und Drittstaaten	765
<i>Nowotny, Ewald</i> Unionale Solidarität – Rolle und Wirkungen der Geld- und Finanzpolitik im Euroraum	791
<i>Schachtschneider, Karl Albrecht</i> Monetäre Staatsfinanzierung in der Europäischen Union	807
<i>Steinmair, Walter</i> Die EU als Solidargemeinschaft – der Fall Italien	826
<i>Zotti, Stefan</i> Europas “Hamiltonian Moment”? Debt Assumption, Steuerhoheit und die Entstehung einer Union	849
B. Landwirtschaft	
<i>Dorfmann, Herbert</i> Solidarität in der europäischen Landwirtschaftspolitik	866
<i>Fischler, Franz</i> Agrarpolitik in der Europäischen Union und in internationalen solidarischen Beziehungen	874
<i>Miribung, Georg</i> Landwirtschaftliche Lebensmittelproduktion und Klimawandel: einige Überlegungen zur neuen GAP	895

IV. Politik in Österreich

<i>Campdell, David F. J.</i> Demokratiequalität in Österreich: innovative Vorschläge für eine Verbesserung von Demokratie und Demokratiequalität	917
<i>Dearing, Elisabeth/Bauer, Helfried</i> Von der Krisenbekämpfung zur Zukunftsfähigkeit – Potenziale staatlicher Steuerung	933
<i>Filzmaier, Peter</i> Ein persönliches ABC zu Wahlen und Wahlrecht	956
<i>Hämmerle, Walter</i> Ernst Karl Winter und Anton Menger: zwei Ideen von Österreich	977
<i>Jankowitsch, Peter</i> Die Außenpolitik Kreiskys anhand einiger Beispiele	990
<i>Rathkolb, Oliver</i> Demokratieeinstellungen und autoritäres Potential in Österreich 1978–2020	1002
<i>Stainer-Hämmerle, Kathrin</i> Die Länder machen viel Staat	1014
<i>Leidenfrost, Josef</i> (Hochschulische) Ombudsmann-Einrichtungen als zivilgesellschaftliche Phänomene. Demokratiepoltische Annotationen aus mehreren Dezennien ...	1026
<i>Valchars, Gerd</i> Wahlrecht für NichtstaatsbürgerInnen in Österreich: ein Blick zurück und in die Zukunft	1062

V. Minderheitenschutz: international, EU, Österreich

<i>Anderwald, Karl</i> Die ungelöste Frage der Anerkennung der deutschsprachigen Volksgruppe in Slowenien	1079
<i>Brix, Emil</i> Über das Potential ethnischer Minderheiten	1094
<i>Hafner, Gerhard</i> International regimes on the protection of national minorities and their <i>erga omnes</i> effect	1106

<i>Medda-Windischer, Roberta</i> Old and New Minorities: Diversity Governance and Social Cohesion from the Perspective of Minority Rights	1124
<i>Perathoner, Christoph</i> Das Minderheitenstrafrecht: der strafrechtliche Schutz von traditionellen und neuen Minderheiten in seiner nationalen, europäischen und völkerrechtlichen Dimension	1141
<i>Rautz, Günther</i> Reformwege zu einem Minderheitenschutz als Wertentscheidung der Gesellschaft	1171
<i>Tichy, Helmut/Kalb, Nadia</i> Der Minderheitenschutz in Österreich aus der Sicht des Menschenrechtsrats der Vereinten Nationen	1185

VI. Südtirol und Tirol

<i>Olt, Reinhard</i> Vereintes Tirol als „Europaregion“ – eine Schimäre	1209
<i>Speckner, Hubert</i> „Anschlag“ auf der Steinalm	1217

VII. Theorie der Politikwissenschaft

<i>Dengler, Veit V.</i> Social Media als Dystopie. Wie schützen wir den öffentlichen Diskurs in Demokratien?	1249
<i>Kneucker, Raoul</i> Politische Konflikte: Streit und Streitereien. Kommentare zur politischen Kommunikation in Demokratien	1262
<i>Lefenda, Johann</i> Zur Zukunft der Demokratie – Megatrends und ihre Wirkung auf demokratische Strukturen und Prozesse	1278
<i>Lendvai, Paul</i> Mythos Macht: die Verführbarkeit der Herrschenden	1290
<i>Perchinig, Bernhard</i> Involuntary return and readmission in international relations – a game of suasion?	1305

Pichler, Sophie
 Voraussetzungen für Objektivität. Ein Vergleich zwischen
 Heather Douglas und Robert Nozick 1329

VIII. Geschichte und Philosophie

A. Geschichte

Mittermaier, Hannes
 Im Geist fernöstlicher Aufklärungspraxis. Montesquieus selbstrelativierter
 Europäismus in den *Persischen Briefen* 1339

Sparer, Norbert
 Das tägliche Leben in der Vita Severini. Aspekte der frühmittelalterlichen
 germanischen und romanischen Kultur im bayerisch-österreichischen
 Einzugsgebiet 1351

B. Zeitgeschichte

Bischof, Günter J.
 The Decline of American Hegemony after the End of the Cold War:
 The End of the “American Century”? 1367

Brauneder, Wilhelm
 „Hitlers zweites Buch“: ein Anmerkungsfragment 1376

Fischer, Heinz
 Anmerkungen zur Gründung der I. und der II. Republik –
 eine vergleichende Betrachtung 1379

Gehler, Michael
 Von Konrad Adenauer bis Angela Merkel: die CDU und die
 europäische Integration 1945–2020 1390

Schausberger, Franz
 „In den Ländern werden sie froh sein, wenn wir von Wien weg kommen.
 Und wenn wir eine selbständige Republik bilden.“ Salzburg und die
 Diskussion um die Bundesverfassung 1920 1426

Gornig, Gilbert H.
 Kunstraub und Raubkunst 1459

Pfefferle, Roman
 Neue Zeiten, alte Lehrer? Entnazifizierung und Rehabilitierung
 der Professorenschaft an der Universität Wien nach 1945 am Beispiel
 der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät 1491

<i>Thurner, Erika</i> Roma-Bewegung in Österreich. Die langen Schatten der Vergangenheit	1517
<i>Unterberger, Andreas</i> Wie umgehen mit Russland und Belarus, mit der Türkei oder dem Iran?	1537
<i>Wohnout, Helmut</i> Weichenstellung im November 1945. Die ersten Nationalratswahlen der Zweiten Republik	1552

C. Philosophie

<i>Reinalter, Helmut</i> Politische Philosophie und Ideengeschichte. Problemfelder und Forschungsperspektiven	1569
<i>Siegele, Josef</i> Die historische und politische Herrscherlogik und ihre gesellschafts- politischen Ausformungen	1585

IX. Varia

<i>Balthasar, Alexander</i> „Salus populi suprema lex esto“ – oder etwa doch nicht?	1631
<i>Brünner, Christian/Klemm, Karolina/Mayer, Hannes/Rinner, Anita</i> Weltraummüll (space debris) – eine Gefahr für Sicherheit und nachhaltige Nutzung des Weltraums	1645
<i>Egger, Martina</i> P. Nikolaus von Avancini SJ. Ein kosmopolitisch-europäischer Jesuit der Barockzeit	1661
<i>Haider-Quercia, Ulrike</i> In der Kürze liegt die Würze: neue Techniken für eine Reform der Verfassung in Italien	1676
<i>Hanappi-Egger, Edeltraud</i> Die Universität der Zukunft: national und online?	1694
<i>Hauser, Werner</i> Perspektiven und generelle Voraussetzungen von FH-Studienangeboten im Ausland	1701
<i>Höll, Otmar</i> Globalisierung und Interdependenz: die zwei Seiten einer Entwicklung	1709

<i>Knop, Katharina von</i> Der islamistische Terrorismus und ungenutzte Potentiale des freiheitlichen demokratischen Handelns der Staaten	1729
<i>Konrad, Heimo</i> Öffentliche Kulturförderung unter Legitimationsdruck	1738
<i>Kunnert, Gerhard</i> Die EU-Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) – Revolution oder Evolution?	1753
<i>Lehar, Philipp</i> „Jede Pfadfindergruppe ein Baustein Europas“ – Gedanken zum Beitrag von Jugendarbeit zu einem vereinten Europa	1811
<i>Mittermaier, Karl</i> Das Apeiron Anaximanders und die Sünde, zu sein	1831
<i>Prodanov, Nikolay</i> Etappen in der Entwicklung der Verfassungsfrage in Bosnien und Herzegowina von 1989–2020	1842
<i>Scott, Alan</i> Das Ungleichgewicht der sozialen Kräfte. Über die erneute Relevanz einer Debatte zwischen Hans Kelsen und Otto Bauer (1924)	1860
<i>Skuhra, Anselm</i> Ernst Fraenkel und Salzburg – nur eine kurze Honorarprofessur 1969–1970?	1874
<i>Weninger, Thomas</i> “Democracy strikes back” – die Rolle der Städte im 21. Jahrhundert	1917
Verzeichnis der Mitwirkenden	1935

Vorwort

Die hier vorliegende Festschrift ist bereits die zweite, die Professor Heinrich Neisser gewidmet wird. Damit wird auch dem Umstand Ausdruck verliehen, dass Prof. Neisser zu den ganz großen Persönlichkeiten Österreichs zählt, die für die Reputation dieses Landes im In- und Ausland Maßgebliches geleistet haben.

Wie wenigen anderen ist es Professor Neisser gelungen, auf vielen Ebenen Außergewöhnliches zu leisten – mit ungewöhnlicher Tatkraft, Weitsicht und Intelligenz und mit einer Grundeinstellung, die den Dienst am Nächsten, für den Mitmenschen, stets zur obersten Handlungsprämisse macht.

Professor Neisser war und ist in einer Vielzahl an Bereichen aktiv, so dass er an den Universalgelehrten vergangener Zeiten erinnert. Gleichzeitig war er aber stets zukunftsorientiert, ein Vordenker und um die Anliegen junger Menschen bemüht.

Die europäische Integration war ihm stets ein besonderes Anliegen und er hat dieses auf politischer und auf wissenschaftlicher Ebene mit großer Energie verfolgt. Seine Arbeiten zum europäischen und nationalen Parlamentarismus sind grundlegend. Ebenso die Behandlung von Fragen zu Grundrechtsschutz, Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Minderheitenschutz – sowohl in der EU als auch in Österreich.

Damit war auch schon der thematische Rahmen für diese Festschrift im Wesentlichen abgesteckt. Bei der Einwerbung der Beiträge sind die Herausgeber auf große Bereitschaft, ja geradezu Begeisterung gestoßen, an dieser Festschrift mitzuwirken, was sich auch in der großen Zahl der hier abgedruckten Beiträge äußert.

Da Professor Neisser eine Professur an der Universität Innsbruck innehatte, an der er mit großem Erfolg über viele Jahre hin lehrend und forschend wirkte, war es eine Selbstverständlichkeit, dass von dort die Initiative für diese Festschrift ausgehen würde. Besonders wertvoll war gleichzeitig die Unterstützung durch das Südtiroler Bildungszentrum, das thematisch in vielen Bereich tätig ist, in welchen auch Professor Neisser wirkt und das deshalb eine wichtige Hilfestellung anbieten konnte.

Die Verwirklichung einer solch umfangreichen Festschrift wäre ohne Sponsoren nicht möglich gewesen. Diesen sei herzlich gedankt. Zu erwähnen sind dabei das Vizerektorat für Forschung der Universität Innsbruck, der Österreichische Städtebund, die Botschaft der Republik Korea, das Land Kärnten, der Rotary Club Wien-Süd und Markus Gamper – Allianz Bank Private.

Dank gebührt auch dem Verlag Facultas, Herrn Peter Wittmann und Frau Carina Glitznert, für die zuvorkommende und kompetente Betreuung dieses Projektes.

Peter Hilpold, Innsbruck
Andreas Raffener, Innsbruck/Bozen
Walter Steinmair, Innsbruck/Bozen

Eine persönliche Erinnerung

Alexander Van der Bellen, Bundespräsident

Als ich 1994 in den Nationalrat einzog, eilte Heinrich Neisser ein Ruf voraus. Er sei ein gefürchteter Präsident, insbesondere seine Vorsitzführung als Zweiter Nationalratspräsident. Trotzdem war er hochgeschätzt und anerkannt von allen Fraktionen des Nationalrates. Das ist außergewöhnlich.

Wir haben alle darauf gewartet, sehnsüchtig, wann er wieder eine unwirsche Phase hat und uns Abgeordnete „zammputzt“, wenn zu viel Unruhe im Haus war. Keiner hat das Heinrich Neisser je übelgenommen. Denn er tat das auf eine sehr, sehr amüsante, humorvolle und intelligente Weise.

Ich weiß nicht, ob er überhaupt je einem Abgeordneten einen Ordnungsruf erteilt hat. Das hatte er gar nicht notwendig. Heinrich Neisser war und ist ein Vollblutpolitiker mit hoher Autorität.

Ich wünsche ihm von Herzen alles Gute zu seinem 85. Geburtstag!

Zum Geleit

Günther Platter, Landeshauptmann von Tirol

Diese Festschrift ist als Zeichen des Dankes und der Anerkennung dem großen Europäer Heinrich Neisser gewidmet, der als langjähriger Mandatar und führender Nationalratsabgeordneter sein Leben in den Dienst Österreichs gestellt hat.

In den 1960er-Jahren begann seine politische Laufbahn, die er bis 1999 verfolgte. Sei es als Bundesminister für Föderalismus und Verwaltungsreform, als Wissenschaftsminister, als Klubobmann oder schließlich als Zweiter Präsident des Nationalrates – die Arbeit von Heinrich Neisser war stets von Sachlichkeit, Aufrichtigkeit und Menschlichkeit geprägt.

In weiterer Folge wirkte er als Politikwissenschaftler zuerst an der Universität Wien, um dann an der Universität Innsbruck den Jean-Monnet-Lehrstuhl am Institut für Politikwissenschaft zu übernehmen.

Als Forscher und Lehrender zum Thema Politik der Europäischen Integration arbeitete Heinrich Neisser stets im Sinne der Entwicklung der EU und der EU-Mitgliedschaft Österreichs und er kann heute auf eine beeindruckende Publikationsliste zurückblicken.

Lieber Heinrich Neisser, ich bedanke mich von Herzen für das Engagement im Sinne unseres Heimatlandes und Europas und wünsche viel Freude mit der vorliegenden Festschrift.

Congratulatory Message

Chae-Hyun Shin, Botschafter der Republik Korea in Wien

I convey my heartfelt congratulations to Professor Heinrich Neisser on the publication of this *Festschrift* to commemorate his 85th birthday.

Professor Neisser, an eminent scholar and politician, is well respected among his fellow Austrians. He is also a special friend to many Koreans, having made tremendous contributions to the development of friendly and cooperative relations between Korea and Austria.

As chair of the Parliamentary Friendship Group of Austria-Korea and president of the Austrian-Korean Society, Professor Neisser has dedicated decades to introducing the people and culture of Korea to Austrians and facilitating mutual understanding between the two nations. Today he is still actively playing a bridging role as honorary president of the Austrian-Korean Society.

Among his many contributions, one remarkable achievement was the foundation of the Austrian-Korean Philharmonic Orchestra in 1999. For more than 20 years, this orchestra has been the exemplary model of bilateral cooperation in the field of art and culture, providing young musicians of both countries with opportunities to demonstrate their musical talents while strengthening the bonds between our two peoples through music.

Professor Neisser's trusting friendship and far-reaching initiatives have helped transform the friendly and cooperative relationship between Korea and Austria which is approaching its 130th anniversary next year into a future-oriented one.

Indeed, recent developments illustrate the significance of solidarity and cooperation between our two nations as we are working to overcome challenges caused by COVID-19 and move towards a brighter future.

For instance, at the February 2019 summit, President Moon Jae-in of Korea and Chancellor Kurz of Austria agreed to actively promote the cooperation in the field of information and communications technology (ICT) and research and development (R&D) in order to lead the Fourth Industrial Revolution together. In this context, I am pleased to note that Korean companies have increased their investments in Austria in recent years, especially in high-tech areas such as the future automobile industry.

Moreover, the unprecedented and extraordinary challenges caused by COVID-19 have brought our two countries even closer together. While appreciating Korea's successful response to the pandemic, Chancellor Kurz expressed his willingness to upgrade the current ties between our two countries to a strategic partnership in August last year.

Beyond Austria, Korea has strengthened its cooperation with the European Union (EU) to tackle various regional and global challenges on the basis of common

values such as freedom, democracy, human rights and the market economy. As one of the EU's ten strategic partners, Korea is the first country in the world to have concluded three key agreements with the EU covering economics, politics and security – namely, the Framework Agreement, the Free Trade Agreement and the Crisis Management Participation Agreement.

I hope the publication of this *Festschrift* will enable us to reflect on the lessons learned from European integration, which has led Europe from the ashes of two world wars to peace and prosperity based on the spirit of tolerance and reconciliation.

This *Festschrift* will also serve as a reminder of what can be achieved when we gather our wisdom and strength to promote peace, stability and sustainable development of the international community based on the rule of law, democracy and human rights that both Korea and Austria firmly uphold and strongly support.

I wish Professor Neisser good health, happiness and all the best in his noble endeavors in the future.

I.

Prof. Neisser – ein europäischer Wissenschaftler und Politiker, eine Persönlichkeit mit Zivilcourage und Durchsetzungskraft

Die Faszination des Wandels

Andreas Rafffeiner

English Abstract

Contemporary witnesses bring the past to life through their stories and memories. Through them you can discover the small and big events of the (Austrian) history. One such contemporary witness is Heinrich Neisser, who, due to his farsightedness and intellect, not only experienced entire generations of politicians, but also played an active role in the Austrian political process and contributed significantly to the process of European integration. Even after his active time in the National Parliament, Neisser has always been involved in political discourse, holding a chair at the Institute of Political Science in Innsbruck and bringing the idea of Europe close to many students in a highly exciting and entertaining way. Professor Neisser has become an “elder statesman”, an “eminent personality”. If we want to characterize him we find a series of parallels with Heiner Geißler and therefore we can accordingly say that thanks to his inherently critical and sharpened personality profile, Neisser represents a moral conscience in Austrian politics, who observes, analyses and comments daily politics in an instructive but not moralizing manner.

Deutsche Zusammenfassung

Zeitzeugen lassen durch ihre Erzählungen und Erinnerungen Vergangenheit lebendig werden. Durch sie entdeckt man die kleinen und großen Ereignisse der (österreichischen) Geschichte. Ein solcher Zeitzeuge ist Heinrich Neisser, der aufgrund seiner Weitsicht und seines Intellekts ganze Politgenerationen nicht nur erlebt, sondern auch aktiv am österreichischen Politprozess mitgewirkt und wesentlich zum europäischen Integrationsprozess beigetragen hat. Auch nach seiner aktiven Zeit im Nationalrat war Neisser stets am politischen Diskurs beteiligt, indem er in Innsbruck einen Lehrstuhl am Institut für Politikwissenschaft innehatte und vielen Studierenden die Europaidee auf höchst spannende Weise schmackhaft machte. Seine vielen Tätigkeiten und Aufgabenfelder haben Neisser auf diese Weise zu einem “elder Statesman” gemacht; und man könnte nach dem Vorbild Heiner Geißlers behaupten, dass Neisser dank seinem von Natur aus kritischen und geschärften Persönlichkeitsprofil das moralische Gewissen Österreichs darstellt, das mahnend, aber nicht belehrend die Tagespolitik beobachtet und gelegentlich kommentiert.

1 Geburt, Kindheit, Schul- und Studienzeit

Blicken wir in das Jahr 1936. In diesem Jahr kam Heinrich Neisser in Wien zur Welt. Noch spätere Gesprächspartner haben ihn, wenn sie dieses Geburtsjahr erfahren haben, immer darauf angesprochen, dass es ein Jahr war, in dem in Berlin die olympischen Wettkämpfe zur Glorifizierung des damals schon bestehenden Hitlerischen Systems stattfanden. Die Beziehungen Neissers zu den Olympischen Spielen des Jahres 1936 hatten nie einen besonders ausgeprägten Charakter. Vielmehr hat

er viel später dieses Jahr eher mit einer traurigen Assoziation verbunden, weil er erfuhr, dass Karl Kraus, einer seiner großen Vorbilder der Literatur und der Ironie, in diesem Jahr gestorben war.

Neissers Kindheit war geprägt von den Ereignissen des Zweiten Weltkrieges. Er begann im Jahr 1942 mit dem Besuch der Volksschule in Wien. Es war jenes Jahr, in dem sein Vater in der Deutschen Wehrmacht Dienst versehen musste und am Beginn eines leidvollen dreijährigen Einsatzes an der russischen Front stand, von dem er im Herbst 1945 nach Österreich zurückkehrte. Im Jahr 1943 musste die Mutter mit ihren beiden Söhnen die Stadt Wien verlassen, da die Bombenangriffe der alliierten Luftwaffe immer stärker und gefährlicher wurden. Sie wurden in das Waldviertel, in die Nähe von Zwettl evakuiert, wo der heranwachsende Heinrich auch den Einmarsch der sowjetischen Besatzungsmacht erlebte.

Es war ein sehr zwiespältiges Ereignis. Russische Soldaten waren auf der einen Seite zu Kindern relativ freundlich, andererseits passierte es einmal, dass ein Soldat, der meinte, dass der junge Heinrich spionierend in der Ortschaft unterwegs sei, die Pistole ansetzte und ihn mit dem Erschießen bedrohte. Dies hatte zur Folge, dass er laut schreiend weglief und in der nächsten Zeit in einer besonderen Furchtsituation lebte. 1945 kehrte die Mutter mit ihren beiden Söhnen in das zerstörte Wien zurück. Die Donaubrücken waren bombardiert und nicht benützbar, sodass sie auf einem schmalen Steg die Donau vom 21. Bezirk in den südlichen Teil der Stadt überqueren mussten.

Die Kindheitserinnerungen dieses Jahres waren geprägt von materieller Not und einer Reihe von Schwierigkeiten. Lebensmittel waren nur aufgrund von Lebensmittelkarten erhältlich, schon zeitig in der Früh stellte sich die Mutter an, um beim Bäcker Brot zu bekommen. Wenn sie besonderes Glück hatte, erhielt sie sogar ein paar Semmeln. Neisser besuchte im Waldviertel zweieinhalb Jahre die Volksschule und sammelte daher auch persönliche Erfahrungen mit dem Landschulleben.

Ab Herbst 1945 absolvierte er die vierte Volksschulklasse bei den Schulbrüdern im 15. Wiener Gemeindebezirk. Das war erstmals ein positives Erlebnis. Die Lehrer an dieser Schule waren hervorragende Pädagogen und großartige Menschen, sodass er sich in diesem Jahr wieder voll in Wien integrierte. Nach Absolvierung dieses Schuljahres begann er im 6. Wiener Gemeindebezirk im Amerlinggymnasium mit dem Besuch der Mittelschule.

Der 6. Bezirk war damals der französischen Besatzungsmacht zugeordnet. Es war eine eigenartige Regel, dass die erste Fremdsprache in einer Mittelschule sich nach der Besatzungsmacht im Bezirk orientierte. Da der 6. Bezirk, in dem die Familie wohnte, von den Franzosen besetzt war, hatte Heinrich das Glück, von Anfang an in der Mittelschule als erste Fremdsprache Französisch zu lernen. Die Intensität dieses Studiums ließ später zwar etwas nach, doch hat diese Sprache ihn bis heute geprägt und hat ihn sehr beeindruckt. Am Ende der Unterstufe wurde seine Klasse wegen einer zur geringen Schülerzahl aufgelöst, sodass er in das Wiener Piaristengymnasium in den 8. Bezirk übersiedelte. Dort maturierte er im Jahre 1954.

Die Oberstufe an dieser Schule war für ihn ein prägendes und sehr motivierendes Erlebnis. Neisser hatte das Glück, exzellente Professoren zu haben, die in der Lage waren, die Schüler weit über die Enge eines Faches hinaus in das Leben einzuführen. Unvergesslich sind für ihn nach wie vor die Lateinstunden, wo er einen Professor hatte, der mit einem großen Verständnis den Heranwachsenden beispielsweise Cicero näher brachte. In seinen Stunden hatte Heinrich erstmals überhaupt das Gefühl, zu wissen, was Demokratie bedeutet und welche Dimensionen damit verbunden sind.

Im Herbst 1954 inskribierte er an der Universität Wien an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät. Seine Überlegungen, welche Studienrichtung er einschlagen sollte, waren relativ kurz. Persönlich hätte ihn sehr das Studium der Geschichte interessiert, aber schließlich war diese Entscheidung für ihn eher von pragmatischer Natur: Er hatte das Gefühl, dass er mit diesem Studium eine relativ gute Berufsbasis erwerben könne, die ihm später das Leben erleichtert. Diese Spekulation war nicht falsch. Nach Beendigung der rechtswissenschaftlichen Studien im Jahr 1960 und der Promotion im gleichen Jahr schloss er noch ein Studium der Staatswissenschaften an, für das er alle Voraussetzungen erfüllte. Allerdings wurde ihm bei einem Aufenthalt in Düsseldorf aus dem Auto heraus eine Tasche gestohlen, in der der gesamte Entwurf seiner Dissertation enthalten war. Dieses Erlebnis ließ ihn resignieren, sodass er ein zweites in Aussicht stehendes Doktorat nicht mehr vollendete.

2 Erste Arbeitserfahrungen

Heinrich Neisser begann nach dem Ende des Studiums eine Tätigkeit als Rechtspraktikant, wobei er schon ins Auge fasste, im Rahmen des richterlichen Vorbereitungsdienstes sich auf einen Beruf in der Justiz vorzubereiten. Er wollte zwar nicht als Lebensberuf den Beruf eines Richters erwähnen, sondern hatte durchaus praktische Gründe für seine Entscheidung. Nach der damaligen Rechtsordnung brauchte man für den Beruf eines Rechtsanwaltes ein Jahr mehr Vorbereitungszeit, als wenn man die richterliche Laufbahn ergreifen wollte und die Richteramtprüfung machte.

Das war für ihn entscheidend, um in den richterlichen Vorbereitungsdienst einzutreten, wo er allerdings nur kurze Zeit verbrachte. Nachdem er einige Monate an der Staatsanwaltschaft in der burgenländischen Landeshauptstadt Eisenstadt tätig war, traf er zufällig auf seinen väterlichen Freund und Lehrer der Universität Wien, Günther Winkler, der ihm damals eine Möglichkeit offerierte, in den Verfassungsgerichtshof als juristischer Sekretär des Präsidiums überzutreten.

3 Das Einmaleins der Judikatur als einprägsamer Erfahrungswert

Da Neisser vor allem der Bereich des öffentlichen Rechts interessiert hatte, war diese Epoche in seinem Leben ein hervorragender Erfahrungswert. Er lernte innerhalb von fünf Jahren die Judikatur im Detail kennen. Dazu gesellten sich die Entscheidungsmechanismen, die politischen Implikationen und die fachlichen Problemzonen einer Institution, die im Bereich der Verfassung immer eine besondere Wertschätzung besaß. Einer seiner Höhepunkte der damaligen Zeit war das Miterleben der Entscheidung in der *Causa Habsburg* im Jahr 1963. Drei Jahre danach kam die Chance eines Wandels, die er nicht vorübergehen lassen konnte.

4 Dr. Josef Klaus als juristischer (und politischer) Wegbereiter

Es war wieder sein akademischer Lehrer Günther Winkler, der heute noch in hohem Alter sich seines Lebens erfreut, der ihn darauf aufmerksam machte, dass Bundeskanzler Dr. Josef Klaus, der seit 1964 eine Koalition zwischen der ÖVP und der SPÖ führte, einen Berater für seine unmittelbare Umgebung suchte.

Damals, und das muss man wissen, entstanden die „Kabinette“ der Regierungsglieder in einer weitaus bescheideneren Zusammensetzung. Klaus hatte in seinem Kabinett sechs Mitarbeiter (inklusive zwei persönliche Sekretäre) versammelt. Im Vergleich zur heutigen Situation kann man das als eine Minimalbesetzung ansehen. Damit begann für Neisser eine Periode eines permanenten Aufstieges, die untrennbar mit dem Namen Josef Klaus verbunden war. Er wurde Klaus' engster Mitarbeiter in juristischen Fragen.

5 Die Zeit als Leiter des Ministerratsdienstes

Im Jahr 1968 machte der Bundeskanzler der ÖVP-Alleinregierung Neisser zum Leiter des Ministerratsdienstes. Das ist jene Abteilung im Bundeskanzleramt, die die Sitzungen der Regierung vorbereitet, die Umsetzung ihrer Beschlüsse zu besorgen hat und, das war für ihn wohl das interessanteste Erlebnis, in jeder Sitzung auch das Protokoll zu führen hatte. Das war sozusagen Neissers erster Einstieg in die Politik, allerdings rein auf einer administrativen Ebene. Und 1969 begann dann ein weiterer essentieller Wandel dadurch, dass Klaus, der offensichtlich mit seiner Arbeit im Großen und Ganzen zufrieden war, ihm vorschlug im Rahmen einer Regierungsumbildung als Staatssekretär im Bundeskanzleramt tätig zu sein. Neisser folgte damals Staatssekretär Karl Pisa nach, der Regierungssprecher war.

Als Staatssekretär im Bundeskanzleramt führte er erstens das Kabinett, d. h. den Beraterstab des Bundeskanzlers, war für die Fragen der inneren Organisation im

BKA zuständig und war darüber hinaus eine Art Regierungssprecher. Das bedeutete im Wesentlichen, dass er nach jeder Sitzung des Ministerrates für die Medien, damals in erster Linie noch Radio und weniger Fernsehen, Kommentare über wesentliche Entscheidungen abgeben musste.

6 Anfänge der Kreisky-Regierung und weitere Arbeit im Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes

Mit den Wahlen im März 1970 schied die ÖVP-Alleinregierung aus dem Amt, die Partei ging in die Opposition, und Kreisky übernahm mit einer von der FPÖ gestützten Minderheitsregierung die Regierungsverantwortung, die er vom Jahr 1971 bis 1983 durch drei Alleinregierungsphasen der SPÖ fortsetzte. Neisser war in der ÖVP nicht besonders beliebt und hatte daher keine Chance, im Jahr 1970 seinen politischen Weg fortzusetzen.

Da er in diesen Jahren allmählich begonnen hatte, auch zu publizieren – es erschienen einige Abhandlungen in juristischen Publikationsorganen – hatte er einen gewissen Namen als Verfassungsrechtler, sodass Edwin Löwenstein, der damalige Leiter des Verfassungsdienstes, eine der großen Autoritäten in der Bundesverwaltung, ihm angeboten hatte, im Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes zu arbeiten und dort eine Abteilung zu übernehmen.

Das war für Neisser nicht nur eine Chance, dass er weiterarbeiten konnte, sondern überhaupt eine besondere Herausforderung, weil er dort drei Jahre lang eine Abteilung geführt hat, die vor allem auch zuständig war für die Neueinrichtung des Wissenschaftsministeriums und des Umweltministeriums. Gleichzeitig war er auch Mitglied der Kodifikationskommission des Arbeitsrechtes und anderer administrativer Gremien. Diese drei Jahre gaben Neisser praktische Erfahrung, aber vor allem auch eine theoretische Motivation für den Bereich des öffentlichen Rechtes. Die weiteren Entwicklungsschritte ergaben sich zufällig, wie er zu sagen pflegt, dass sein Leben eine Aneinanderreihung von Zufälligkeiten war, weil er eigentlich nichts konkret geplant hatte. So war es auch mit dem nächsten Wechsel.

7 Der Kontakt mit Hans Iglar

Hans Iglar, von 1972 bis 1980 Präsident der österreichischen Industriellenvereinigung, hörte von den Fähigkeiten Neissers und lud ihn ein, den Weg in die Industriellenvereinigung einzuschlagen. Er bot ihm zu jener Zeit an, Leiter einer Stabsabteilung für gesellschaftliche Grundsatzfragen, für die ganz wesentlich natürlich auch eine rechtliche Erfahrung notwendig war, zu werden. Dieser Wechsel bedeutete für den Wiener Juristen das Ausscheiden aus der Bundesverwaltung, d. h., das Beamtensein hatte ein Ende gefunden. Neisser wechselte in eine Interes-

sensvertretung besonderer Art, denn die Industriellenvereinigung war allezeit ein freiwilliger Interessensverband, und er hat diese Tätigkeit damals aus zwei Gründen in besonderer Erinnerung.

Erstens hat sie ihm viele Kontaktmöglichkeiten, auch außerhalb seines Büros ermöglicht. Damals begannen intensivere Kontakte zur Medienwelt und er war beauftragt, interessante Konzepte zu entwerfen. So erinnert er sich daran, dass er mit dem Vorarlberger Industriellen Guntram Hämmerle, der u. a. Schüler des Philosophen Martin Heidegger war, ein Konzept einer Eigentumsordnung einer liberalen Gesellschaft ausarbeitete. Ebenso leistete er wesentliche Vorarbeiten für das Zustandekommen des Parteiengesetzes im Jahr 1975, wo erstmals eine rechtliche Grundlage für die Parteienfinanzierung geschaffen wurde. Es gab aber noch einen zweiten Anlass, der Neisser gegenüber Präsident Iglar bis heute mit großer Dankbarkeit erfüllt. Dieser glaubte daran, dass Neisser in einer parlamentarischen Funktion etwas beitragen könnte und setzte sich dafür ein.

8 Erste Kandidatur für den österreichischen Nationalrat

Es war Iglers persönlicher Verdienst, dass er in einer Vereinbarung mit dem Wiener ÖAAB-Obmann und dem Wiener Wirtschaftsbundobmann ein Ergebnis erzielte, dass der junge Jurist bei den Nationalratswahlen in Wien in einem Wahlkreis auf einem Kampfmandat (an 14. Stelle) kandidieren konnte.

Diese Vereinbarung war einmalig, sie wurde eigentlich außerhalb der Partei getroffen, weil Neisser innerhalb der Partei mit einer Reihe von Skeptikern konfrontiert gewesen wäre, die das ganze Projekt torpediert hätten. Diese Entscheidung war für ihn sehr wichtig. In späteren Wahlgängen hat er dann immer wieder in der eigenen Partei die Unterstützung gefunden, wieder kandidieren zu können, aber es war Iglar, der ihm konkret den Einstieg in die Politik, speziell in die parlamentarische Politik, ermöglicht hat.

Er ist nicht nur Iglar gegenüber dankbar, sondern möchte in diesem Zusammenhang eine Feststellung treffen, die keineswegs eine Courtoisie gegenüber der Industriellenvereinigung ist. Nach außen hin galt er sozusagen als Mandatar der Industriellenvereinigung. Er kann heute noch bezeugen, dass es nicht einmal eine Situation gegeben hat, wo die Industriellenvereinigung von ihm verlangte, ein bestimmtes Verhalten bei einer Abstimmung an den Tag zu legen. Das hat ihn, wenn er sich erinnert, sehr beeindruckt, weil es für ihn doch ein Beweis einer liberalen Grundeinstellung war, die in der Politik vorhanden war, auch wenn diese selten ist.

Neisser möchte in diesem Zusammenhang einige Bemerkungen zu seiner politischen Laufbahn machen. Er war in seiner Jugend kein Mitglied einer Partei. Des Weiteren war er in den Jahren von 1957 bis 1960 Fachschaftsleiter der Juristen, damals gewählt als Mandatar des Wahlblocks der Union, also der konservativen Richtung in der ÖH-Politik, und hat diese Funktion mehr als drei Jahre lang ausgeübt. Er war auch, als ihn Klaus in das Bundeskanzleramt geholt hat, kein Partei-

mitglied, sondern wurde es erst später. Neisser fand seine ursprüngliche Heimat im ÖAAB, später vor allem durch seine exzellente Tätigkeit in der Industriellenvereinigung wurde er auch Mitglied des Wirtschaftsbundes.

9 Beziehung zum Parlament als Schwerpunkt der politischen Tätigkeit

Neissers politische Tätigkeit galt schwerpunktmäßig der Beziehung zum Parlament. Er wurde 1975 in den Nationalrat gewählt und schied aus dem Nationalrat ein Vierteljahrhundert später – also im Jahr 1999 – aus. Am Ende bekleidete er das Amt des 2. Präsidenten des Nationalrats. Der 1. Nationalratspräsident war für ihn nicht erreichbar, weil zu seiner aktiven Zeit die ÖVP nie die größte Fraktion im Hohen Haus stellte.

Offen gibt er zu, dass er Zeit seines Lebens ein begeisterter Parlamentarier war. So war er Sprecher in zwei Bereichen, die ihn sehr prägten und in denen er sehr viel gelernt hat. In den Jahren 1975 bis 1979 war Neisser Wehrsprecher der Österreichischen Volkspartei und in diesem Zeitraum bis zum Jahre 1981 auch Mitglied des Landesverteidigungsrates. Der versierte Jurist hatte damals als hoch interessantes und komplexes Projekt die Umsetzung des Konzeptes der Umfassenden Landesverteidigung verhandelt.

10 Heinrich Neisser als ein möglicher Wissenschaftsminister?

Im Anschluss daran war Neisser sieben Jahre lang Wissenschaftssprecher der ÖVP. Es war dies eine Zeit, wo er durch zahlreiche Diskussionen und Besuche die Welt der Universitäten, die ihm eigentlich nie fremd war, sondern die ihn immer besonders interessierte, näher kennengelernt hat. Der Wiener Jurist hatte in der eigenen Partei relativ gute Aussichten, bei einem Regierungswechsel das Amt des Wissenschaftsministers zu bekleiden. Dies ist allerdings 1987 nicht gelungen, da er aufgrund eines innerparteilichen Tauschgeschäftes nicht Wissenschaftsminister, sondern Kanzleramtsminister und Co-Koordinator der Regierungsarbeit wurde.

11 Die Ära als Kanzleramtsminister unter Franz Vranitzky

In diesem Amt wurde Neisser mit den Aufgaben der Föderalismus- und der Verwaltungsreform betraut. Diese Zeit dauerte nicht lange. Im Nachhinein betrachtet waren diese zweieinhalb Jahre nicht uninteressant für ihn, zumal er damals schon die geringen Chancen einer Föderalismusreform erlebte. In der Verwaltungsreform begann eine herausfordernde Phase der Öffnung einer Beziehung zwischen Wirt-

schaft und Verwaltung mit einer Reihe von konkreten Vorschlägen. Der Hauptpunkt seiner politischen Tätigkeit war allerdings eine Koordinationsfunktion seiner Partei auf Regierungsebene mit der SPÖ, auf deren Seite Minister Franz Löschnak diese Funktion wahrnahm.

12 Kampfabstimmung bringt Klubobmannschaft mit sich

Im Jahr 1989 musste Neisser das Ministeramt aufgrund eines innerparteilichen Arrangements in der ÖVP verlassen. Er wurde im Folgejahr in einer Kampfabstimmung gegen den damaligen Klubobmann Fritz König mit einer hauchdünnen Mehrheit von gerade einmal zwei Stimmen zum Klubobmann gewählt und nahm diese Funktion vier Jahre lang wahr. Diese Epoche war zweifellos die politisch interessanteste, weil man als Klubobmann sozusagen im Zentrum der Entscheidungen sitzt, über alles informiert und darüber hinaus auch für das Bild des Klubs in der parlamentarischen Auseinandersetzung verantwortlich ist.

Dieser Zeitabschnitt war vor allem deshalb interessant, weil die Bemühungen Österreichs um einen Beitritt zur Europäischen Union bereits konkrete Formen annahmen. Dieses Thema hatte Neisser immer schon in besonderer Weise fasziniert. Als Klubobmann verfasste er noch im Jahr 1993 seine erste Monographie zu dem Forschungsgegenstand. Es war dies ein Buch mit dem Titel „Das politische System der EG“, das zur damaligen Zeit internationale Aufmerksamkeit erhielt und dem Autor die Möglichkeit gab, in gewissen Phasen des Beitrittsprozesses eine Rolle zu spielen und Funktionen wahrzunehmen. Bereits früher war er für die europäische Integration engagiert, aber seine Begeisterung für Europa geht auf diese Zeit vor und um den Beitritt 1995 zurück.

13 Rückblick auf 24 Jahre im Nationalrat

Im Rückblick gesehen war Neissers parlamentarische Tätigkeit im Nationalrat jener Bereich, der ihn immer wieder interessiert und auch fasziniert hatte. Der Wiener genoss es sehr, im Rahmen von Ausschüssen bzw. von Unterausschüssen so lange konkrete Verhandlungen zu führen, bis ein Gesetz zustande kam. So erinnert er sich noch allzu gerne an die Diskussionen über ein neues Mediengesetz im Jahr 1981, wo man intensiv in hochinteressanten Gesprächen in einem Unterausschuss des Parlaments über die ganze Medienlandschaft diskutieren konnte. Diese Unterausschüsse waren unglaublich informativ und auch bereichernd für das politische Wissen.

Als Sprecher in verschiedenen Funktionen hatte Neisser immer wieder die Möglichkeit, auch für die Partei Standpunkte zu formulieren und ihre Interessen zu vertreten. Das war ihm vor allem deshalb möglich, weil er in der ÖVP letztlich, wenn auch manchmal mit großen Schwierigkeiten verbunden, eine liberale Atmosphäre vorfand, die seinen Spielraum in keiner Weise einengte, sondern im Gegenteil ver-

größerte. Darüber hinaus hat ihn seine parlamentarische Tätigkeit in viele Institutionen geführt, mit denen er bis heute eng verbunden ist. Als Wissenschaftssprecher hatte Neisser die Möglichkeit, an der Österreichischen Forschungsgemeinschaft mitzuwirken und später dann einige Jahre ihr als Präsident vorzustehen. Ebenso lange, nahezu 30 Jahre, war seine Tätigkeit im Institut für Höhere Studien, wo er Kuratoriumsvorsitzender war, und dessen Entwicklung er mit einer manchmal schwer wahrzunehmenden Verantwortung verfolgen durfte und etwas beeinflussen konnte.

14 Sachorientiertes Arbeiten als Kernelement

Für Neisser war im Bereich des Nationalrates die sachorientierte Arbeit immer ein sehr wesentliches Element. Dazu gehörte natürlich auch die öffentliche Auseinandersetzung in Debatten und Reden. Daher bemühte er sich immer, Reden nicht nur als Aneinanderreihung von Schlagworten zu halten, sondern ein bisschen in die Tiefe zu gehen. Das war nicht immer möglich, es hat ihm aber doch manchmal die Möglichkeit gegeben, auch in der Sache selbst eine gewisse Klarstellung und Erneuerung deutlich zu machen.

Trotz aller Eloquenz, gepaart mit einer Prise Wortwitz, bezeichnet sich Neisser nicht als gelernter oder begabter Rhetoriker. Seine Reden lebten von einer besonderen Stimmung, auch von einem besonderen Ethos zum Thema, über das er redete, und von der Atmosphäre im Plenum. Wenn es manchmal langweilig wurde, war er für jeden Zwischenruf dankbar, der ihm die Gelegenheit gab, darauf einzugehen und die Diskussion wieder mit etwas mehr Lebendigkeit zu versehen.

15 Die Zeit als akademischer Lehrer

Seit seinen Studien in Wien war Heinrich Neisser mit den Universitäten in besonderer Weise verbunden und das nicht nur auf der Universität selbst, sondern auch außerhalb. So hielt er in den Jahren von 1964 bis 1972 einen Rechtskurs in Wien, es war der Rechtskurs Faulhaber. Jahrelang unterrichtete er die Fächer Öffentliches Recht im Allgemeinen, aber auch im Besonderen Verfassungs- und Verwaltungsrecht und Finanzwissenschaft. Diese Rechtskurse hatten damals eine besondere Bedeutung, weil die Studierenden der Rechtswissenschaften meistens nur zweimal auf der Universität waren: wenn sie Pflichtseminare besuchten und wenn sie Prüfungen ablegten.

Der Rest der Vorbereitung war in den Rechtskursen, die so quasi subsidiär und ergänzend diese Ausbildungsaufgabe übernommen hatten. Diese Situation hat sich dann relativ bald geändert und ist heute eine völlig andere. Neisser hat der Unterricht in diesen Rechtskursen deshalb gefreut, weil er eine Reihe von Persönlichkeiten kennenlernte, die später im Leben eine entscheidende Rolle spielten. Als Bei-

spiel erwähnt Neisser, dass die nach der Abwahl von Sebastian Kurz im Sommer 2019 vom Bundespräsidenten berufene Bundeskanzlerin der Übergangsregierung, Brigitte Bierlein, seine Studentin in den Rechtskursen war.

16 Manfred Welan und Anton Pelinka als Impulsgeber

Neisser intensivierte vor allem zu Beginn der 1980er-Jahre den Bezug zur Universität, wobei es ihm die Juristen nicht leicht machten, dort Fuß zu fassen. Er wechselte dann zur Politikwissenschaft über, wobei man sagen muss, dass es erst seit dem Jahr 1971 ein politikwissenschaftliches Studium in Österreich gibt und sein Freund Manfred Welan und auch Anton Pelinka, eigentlich alle gelernte Juristen, der Politikwissenschaft entscheidende Impulse gegeben hatten. Neisser, ebenfalls ein begnadeter und mit einer spitzen Feder ausgestatteter akademischer Schreiber, hatte immer wieder zu verschiedenen Fragen publiziert. So gab er vor allem Kommentare zum Wahlrecht heraus.

17 Das Wahlrecht als Steckenpferd

Das Wahlrecht war eine Art Hobby von Neisser. Ende der 1960er-Jahre, in den Jahren von 1968 bis 1970, gab es in Österreich den Ansatz einer Demokratiereformdiskussion, an der sich manche Experten beteiligten. In dieser Zeit wurden eine Reihe von Publikationen veröffentlicht: Christian Broda, Leopold Gratz, Erhard Busek und Meinrad Peterlik. Neisser selbst veröffentlichte mit seinem Freund Peter Diem im Jahr 1969 ein Paperback, das den Titel „Zeit zur Reform“ trägt. In diesem Buch schlug das Autorenduo Reformen zum Wahlrecht, zum Parlamentarismus, aber auch, und das war relativ kühn, Reformen der ÖVP vor. Eine der Reformen betraf eine Stärkung des ÖAAB als Ausdruck einer Dienstleistungsgesellschaft und hoher Mitgliederzahlen zu Lasten anderer Bünde.

18 Turbulente Diskussionen rund um den „unberechenbaren“ Reformator

Die Diskussion darüber, dass er das Buch noch als Staatssekretär im Bundeskanzleramt veröffentlicht hatte, war wider Erwarten turbulent. So gab es heftige Proteste, der damalige Vizekanzler Dr. Hermann Withalm, der Neisser persönlich gegenüber sehr freundschaftlich eingestellt war, meinte in einem Fernsehinterview: „Das ist politischer Selbstmord“. Die Suizidverheißung ist allerdings nicht eingetreten, aber Neisser hatte jahrelang Misstrauen zu gewärtigen, das in manchen Teilen der Partei zum Tragen kam. Seit jeher begleitete ihn auch der Ruf eines unberechenbaren Reformers.

19 Lehrauftrag in Wien als Einstieg in die Universität

So erfolgte Neissers Einstieg in die Universität durch das Tor der Politikwissenschaft. Er erhielt im Jahr 1985 einen Lehrauftrag am Institut der Politikwissenschaft in Wien und wurde dort drei Jahre später Honorarprofessor für Politische Wissenschaften. All das war mit seiner politischen Funktion vereinbar, und so war er, inzwischen 50-jährig, bis zum Jahr 2000 in Wien tätig.

20 Der Einsatz Anton Pelinkas führte Neisser nach Innsbruck

Zu Ende seiner parlamentarischen Zeit eröffnete sich ihm die Möglichkeit, an der vor allem Anton Pelinka beteiligt war, dass er eine akademische Tätigkeit in Innsbruck an der Universität wahrnehmen konnte. So wurde er im Jahr 1997 am dortigen Institut für Politikwissenschaft Gastprofessor, und erhielt – das war sein akademischer Höhepunkt – zwei Jahre später eine sogenannte Jean-Monnet-Professur. Damit war seine Verbindung mit der Tiroler Landesuniversität und mit den Europawissenschaften und der Europapolitik verankert. Neisser bemühte sich stets, das Europastudium, das am Anfang als eigenes Studium noch nicht existierte, attraktiv zu machen. Neisser hatte jahrein, jahraus Exkursionen nach Brüssel gemacht, die die Studierenden sehr geschätzt haben. Er hatte zu jener Zeit die Möglichkeit, im Europäischen Parlament einflussreiche Persönlichkeiten für Gespräche und Diskussionen zu treffen. Die interessierten Studierenden nutzten diese Möglichkeit zehn Jahre lang bis zum Jahr 2010. Noch heute sind vielen AbsolventInnen diese Brüsseler Tage in Erinnerung. Neisser versuchte, die Europastudien in Innsbruck, so gut es ging, attraktiv zu gestalten.

21 Tiroler Adler Orden als berechtigte Auszeichnung

Wenn Neisser als “elder Statesman” gefragt wird, welche Orden ihn in seinem Leben besonders beeindruckt haben, so erwähnt er nicht ohne Stolz den großen Tiroler Adler Orden – vor allem deshalb, weil er ihm als Ausdruck dafür übergeben wurde, dass er sich für die europäische Sache an der Leopold-Franzens-Universität so engagiert hatte. Von den anderen Orden, die er erhielt, ist das österreichische Ehrenkreuz für Wissenschaft und Kunst erster Klasse für ihn eine besondere Auszeichnung. Mehrere andere Orden, die ihm verliehen wurden, hat er eher routinemäßig bekommen.

22 Roda-Roda als Richtschnur, die Orden betreffend

Dann bringt Neisser das Bonmot von Alexander Roda-Roda, der die Orden in vier Teile einteilt, ins Spiel. Der von 1872 bis 1945 lebende Schriftsteller, Satiriker und Publizist spricht von erdienten, verdienten, erdienerten und von erdinnierten Orden. Bei Dinners erhielt der Wiener Jurist und Politikwissenschaftler noch keine Orden, erdienerte wurden ihm auch nicht angesteckt, aber erdient und verdient, dazwischen liegt das Spannungsfeld, das für seine Orden maßgeblich zu sein scheint.

23 Viele (schöne) Erlebnisse in Innsbruck

Neisser verdankt seiner Zeit an der Universität Innsbruck viele interessante Erlebnisse. Er hatte Studierende, die interessiert waren und oft zu ihm kamen. Sie fragten viel, so auch um die Betreuung einer wissenschaftlichen Abschlussarbeit. Neisser übernahm eine große Zahl an Betreuungen von Diplomarbeiten und Dissertationen und hatte vor allem – das bleibt ihm bis heute noch sehr in Erinnerung – eine Kooperation mit anderen Fakultäten, die er zum Teil heute noch fortführen will: mit den Historikern, vor allem mit den katholischen Theologen, relativ wenig mit den Juristen, aber auch mit den Ökonomen. Neisser, der nie ratlos, aber immer rastlos ist, muss sagen, dass seine Innsbrucker Zeit deshalb als Erfahrung für ihn so wichtig ist, weil sie ihn erkennen ließ, was Interdisziplinarität eigentlich sein könnte. Ob die Studiencurricula der Bachelorstudien, teils verschult und ohne große Wahlfachmöglichkeit, der richtige Weg sind?

24 Europäische Integration als Zukunftsperspektive

Aus seiner Innsbrucker akademischen Tätigkeit ist Neisser nicht nur eine schöne Erinnerung geblieben, sondern bis heute die wesentliche Überzeugung, dass der Prozess der europäischen Integration für diesen Kontinent eine ganz wesentliche Zukunftsperspektive ist. Das lässt sich immer schwerer erkennen, weil der ursprüngliche Gedanke der europäischen Integration, der auf ein permanentes Näherkommen der Staaten zielte, zu verschwinden droht. Heutzutage gibt es nicht nur eine auf Neonationalismus abzielende Bewegung, sondern es existieren auch ganz verschiedene Einflussphären innerhalb dieser Europäischen Union.

Es gibt die Trennung zwischen Nord und Süd. Das Jahr 1989, das die große Hoffnung war, dass Ost und West eine Einheit werden, auch in ihrem Denken und in ihren Systemen, hat sich nicht erfüllt. Es existieren die Visegrád-Staaten als eigene Interessensgruppe, und andere, die ihren eigenen Weg gehen. Die Erweiterungsphilosophie der Europäischen Union hat sich eigentlich überholt, man redet zwar noch davon, die Chancen werden aber geringer.

25 Fehlende Ursachenforschung als Kritikpunkt

Die Ursachen dafür sind mannigfaltig, man muss sie verschiedentlich suchen. Aber das, was Neisser kritisiert, und das ist auch eine Kritik an der österreichischen Regierung, aber ebenso an anderen Regierungen, ist, dass diese Bereitschaft zum Engagement und die Überzeugung, dass Europa für uns die eine Sache des Herzens sowohl auch die des Hirns ist, dass diese verloren gegangen ist. Und er bedauert es sehr, dass die österreichische Bundesregierung einen Kurs verfolgt, der eher populistischen Überlegungen frönt und auslotet, wo man mittun kann, wo es für uns am Günstigsten ist. Es ist klar, dass in einem europäischen Integrationsprozess jeder Staat seine eigenen Interessen wahrnehmen muss und wahrnehmen wird. Aber es sieht völlig anders aus, wenn dahinter die Überzeugung steht, dass es ein gemeinsames Europa geben soll, wo man aufeinander und auf Europa Rücksicht nimmt. Und das ist bis heute nicht der Fall.

26 Europabegeisterung muss in der ÖVP wieder aufflammen

Diese Begeisterung und diesen Impetus hat die ÖVP völlig verloren. Neisser kommt noch aus einer Zeit, wo diese Begeisterung spürbar war: Alois Mock als Außenminister, der Europasprecher Martin Purtscher, früherer Vorarlberger Landeshauptmann, der es noch verstanden hat, Überzeugung, Impetus und Motivation weiterzugeben durch sein Verhalten. All das ist heute weg. Wer dieses Europa wieder in Schwung bringt, ist heute nicht erkennbar. Es gibt viele Ansätze dafür, man braucht das Europäische Parlament, weil die europäische Integration von Anfang an, ob man sie jetzt als Superstaat angesehen hat oder nicht, immer davon überzeugt war, dass es eine repräsentative demokratische Instanz geben muss. Das ist ein mühsamer Weg, der fortgesetzt werden muss. Es wäre auch schön, wenn die Europaparlamentarier in ihren eigenen Ländern die entsprechende Aufmerksamkeit erfahren und Resonanz erleben würden.

27 Berechtigte Sorgen um Europa

Die Europäische Union ist heute nicht mehr die Antwort auf den Zweiten Weltkrieg. Wir können nicht mit solchen historischen Parametern diskutieren. Diese Gründe waren klar in den ersten Nachkriegsjahren, als es zur ersten Wirtschaftsgemeinschaft gekommen ist. Aber es war ebenso klar, dass dieses Europa nicht nur eine Wirtschaftsgemeinschaft sein soll, sondern dass es hier einen ganz großen politischen Rahmen geben soll, an dem gemeinsam gearbeitet werden muss. Und es ist für Neisser erschütternd, dass in den wesentlichen Fragen der Migrationspolitik, aber auch in vielen anderen Fragen diese Einheit nicht da ist.

Die Europäer beschwören permanent die Solidarität, ob aber überhaupt die meisten wissen, was man darunter versteht und was sie bedeuten soll, ist für ihn mehr als fraglich. Die Zukunft der Europäischen Union hängt von vielen Fragen ab, die bis heute nicht gelöst wurden. Es ist die Frage, ob Mehrheitsentscheidungen letztlich der Regelfall sein sollten in allen Bereichen der europäischen Politik, denn man kann nicht eine demokratische Ordnung ohne das Mehrheitsprinzip gestalten. Dazu gehört der permanent beklagte Mangel an einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik.

Das Bild Europas, schon beginnend bei den Sanktionen in gewissen Fällen, ist laut Neisser deplorabel und erschütternd. Es wäre jetzt notwendig, dass Staatsmänner in Europa sich zusammen tun, um hier einen neuen Schritt zu setzen. Es ist klar, dass die Zeit durch Corona Grundsatzdiskussionen schwer möglich macht. Es geht in erster Linie darum, dass man mit der Pandemie fertig wird, aber danach warten schon andere Herausforderungen. Diese sind entscheidend, auf diese muss man sich einstellen. Auf diese sollte man sich vorbereiten und daher braucht eine Europapolitik eine permanente Diskussion mit einer Generation, die relativ bald in den politischen Prozess einsteigen und letztlich Verantwortung übernehmen wird. Das ist in den Augen Neissers die große Herausforderung, vor der man heute steht und eine Aufgabe, die für jene Generation, die mitgestaltet hat, sich heute aber zurückgezogen hat, noch immer ein Anliegen sein muss.

Heinrich Neisser: Europäer und Demokrat

Josef Cap/Kurt Stürzenbecher

English Abstract

In their contribution, the two authors draw a portrait of “one of the most interesting political personalities of the so-called ‘bourgeois camp’ of recent decades”. Heinrich Neisser is portrayed as a convinced European, committed human rights activist, reform-minded democrat and brilliant parliamentarian.

In the first part, Heinrich Neisser is described how he finds his professional orientation towards fundamental rights and tells about his work in the team of Chancellor Josef Klaus. His function as a parliamentarian is described as his main occupation. The top politician Neisser first spent two years as Federal Minister, then four years as the chairman of the Parliamentary Group of the ÖVP and finally five years as Second President of the National Council. In all his functions, he convincingly and effectively stands up for the rights of the parliament, parliamentarianism, human rights and the European idea. The authors state that “the late Neisser” continues to pursue his ideas and goals comprehensively even after his active political career, including as a professor in Innsbruck, and remains an important public voice.

In conclusion, the authors emphasize that Heinrich Neisser has remained true to his system of values over all these years, while his party, the ÖVP, has distanced itself far from these values since Sebastian Kurz took over the presidency.

It is hoped that Heinrich Neisser will make many more contributions to European politics, democracy and human rights.

Deutsche Zusammenfassung

Die beiden Autoren zeichnen in ihrem Beitrag ein Porträt „einer der interessantesten politischen Persönlichkeiten des sogenannten ‚bürgerlichen Lagers‘ der letzten Jahrzehnte“. Heinrich Neisser wird als überzeugter Europäer, engagierter Menschenrechtsaktivist, reformorientierter Demokrat und brillanter Parlamentarier dargestellt.

Im ersten Teil wird geschildert, wie Heinrich Neisser beruflich zu seiner Grundrechtsorientierung findet und von seiner Tätigkeit im Team von Bundeskanzler Josef Klaus erzählt. Als seine Hauptberufung wird seine Funktion als Parlamentarier dargestellt. Der Spitzenpolitiker Neisser agiert zuerst zwei Jahre als Bundesminister, dann vier Jahre als Klubobmann der ÖVP im Parlament und schließlich fünf Jahre als zweiter Nationalratspräsident. Er setzt sich in all seinen Funktionen überzeugend und wirkungsvoll für die Rechte des Parlaments, den Parlamentarismus, die Menschenrechte und die europäische Idee ein.

Die Autoren legen dar, dass „der späte Neisser“ auch nach seiner aktiven politischen Laufbahn seine Ideen und Ziele umfassend u. a. als Professor in Innsbruck weiterverfolgt und eine wichtige öffentliche Stimme bleibt.

Als Conclusio wird abschließend hervorgehoben, dass Heinrich Neisser in all den Jahren seinem Wertesystem treu geblieben sei, während seine Partei, die ÖVP, seit der Vorsitzübernahme durch Sebastian Kurz sich von diesen Werten weit entfernt habe.

Man erhofft sich von Heinrich Neisser noch viele europapolitische, demokratiepolitische und menschenrechtliche Beiträge.

1 Einleitung

Gerne kommen wir als Sozialdemokraten der Einladung nach, über Heinrich Neisser einen Beitrag zu verfassen, da dieser eine der interessantesten politischen Persönlichkeiten des sogenannten „bürgerlichen Lagers“ der letzten Jahrzehnte ist. Während die Partei, die er über lange Jahre mitrepräsentiert hat, besonders in jüngerer Zeit fundamentale Wandlungen vollzogen hat, sieht man bei Heinrich Neisser erstaunlich starke Kontinuitäten in wesentlichen Belangen: Über einen Betrachtungszeitraum von nahezu 60 Jahren erweist sich Heinrich Neisser stets als überzeugter Europäer, engagierter Menschenrechtsaktivist, reformorientierter Demokrat, Verfassungspatriot und über 22 Jahre als brillanter Parlamentarier.

Grund genug einige Überlegungen zu dieser politischen Persönlichkeit anzustellen.

2 Der junge Neisser

Nach seiner Matura 1954 studiert Heinrich Neisser an der Universität Wien Rechtswissenschaften und wird dort Mitglied der katholischen Studentenverbindung k.ö.St.V. Rudolfina Wien im ÖCV. In den 50er- und 60er-Jahren des vorigen Jahrhunderts spielt der CV eine außerordentlich starke Rolle im österreichischen Staatsapparat und es ist ohne jeden Zweifel sehr „karriereförderlich“, dieser katholischen Verbindung anzugehören. Damit soll nicht gesagt werden, dass jeder Beitritt zum CV ausschließlich oder vorwiegend aus karriertechnischen Gründen erfolgt ist.

Heinrich Neisser promoviert 1960 und absolviert in der Folge das Gerichtsjahr, ist kurze Zeit Richteramtsanwärter, bevor er 1961 bis 1966 Sekretär im Präsidium des Verfassungsgerichtshofs wird. Dort selbst erfährt er eine grundrechtsorientierte Fundierung, die er später als Beamter im Bundeskanzleramt Verfassungsdienst weiter vertieft.

Den ersten echt politischen Job übt Heinrich Neisser von 1966 bis 1969 im Kabinett des damaligen Bundeskanzlers Josef Klaus aus, der ihn aus dem Verfassungsgerichtshof geholt hat und für Verfassungsfragen sowie im Ministerratsdienst einsetzt. Zu den Mitarbeitern im Kabinett Klaus gehören neben Heinrich Neisser Persönlichkeiten wie Franz Karasek als Kabinettschef, Alois Mock, Michael Graff, Thomas Klestil, Leo Wallner, Peter Marboe und Josef Taus.¹ Alle hier genannten Personen sind Mitglieder beim katholischen Cartellverband. Durchwegs starke Persönlichkeiten, die später Spitzenfunktionen einnehmen werden. Ein Jahr vor den nächsten Nationalratswahlen vollzieht Bundeskanzler Klaus im Jahr 1969 eine

1 Siehe dazu M. Matzka, Hofräte, Einflüsterer, Spin-Doktoren, Brandstätter: Wien 2020, S. 206–222.

Regierungsumbildung, bei der der zuletzt als Kabinettschef agierende Alois Mock Unterrichtsminister wird – mit 35 Jahren – und der noch jüngere Heinrich Neisser die Funktion eines Staatssekretärs erhält. In Manfred Matzkas Buch² kann man darüber lesen: „Oppositionschef Bruno Pittermann spöttelt über das juvenile Kabinett: „Sie haben sich da eine Art politische Baumschule herangezogen.““ Das trifft tatsächlich die Intention von Klaus, nämlich „Vorschläge und Kritik junger Talente zu hören und ihren künftigen Einsatz zu besprechen.“

Mit der Wahlniederlage von März 1970 ist für die ÖVP die Regierungsbeteiligung ab April 1970 bis zum Jänner 1987 beendet und es stehen fast 17 Jahre Oppositionszeit bevor.

Heinrich Neisser kehrt in seinen Beamtenjob im Bundeskanzleramt zurück und muss vorerst auch mit kleineren Brötchen Vorlieb nehmen. Von 1974 bis 1981 übt er dann die Funktion eines Leiters einer Stabsabteilung der Vereinigung österreichischer Industrieller aus. Ab 1975 allerdings erhält er die Funktion, die wohl seine Hauptberufung darstellt: Er wird Abgeordneter zum Nationalrat und wirkt als exzellenter Parlamentarier mit einer zweijährigen Unterbrechung als Bundesminister bis 1999. Er agiert als Wissenschaftssprecher und zeigt dabei erforderlichenfalls durchaus parteipolitische Härte.

Als der Verband sozialistischer Studenten im Jahr 1981 erstmals stärkste Fraktion am Hauptausschuss der Universität Wien wird, stehen dem VSSStÖ drei Fraktionen gegenüber, die allesamt eine gewisse Nähe zur ÖVP haben – vor allem in finanzieller Hinsicht. In manchen inhaltlichen Fragen steht eine dieser Fraktionen – die ÖSU – den sozialdemokratischen Positionen näher als denen der ÖVP, vor allem was Bildungspolitik betrifft. Vertreter der ÖSU wären nicht abgeneigt, den Spitzenkandidaten des VSSStÖ zum Hauptausschussvorsitzenden zu wählen. Doch da greift der ÖVP Wissenschaftssprecher hart zu: Bei einem Rapport – so wird es jedenfalls dem Co-Autor dieser Zeilen von einem Teilnehmer erzählt – werden die drei ÖVP-nahen Studentenfraktionen mit scharfen Worten von Heinrich Neisser dazu gebracht, nicht einen roten, sondern einen der ihren zum Hauptausschussvorsitzenden zu wählen. Es handelt sich dabei um einen Repräsentanten der rechtskonservativen JES Studenteninitiative.

3 Der Spitzenpolitiker Heinrich Neisser

3.1 Neisser als Bundesminister

Mit 21.1.1987 sind die langen Jahre des „Trockendocks“ der Opposition für die Bundes-ÖVP vorbei und Heinrich Neisser wird zuerst Bundesminister im Bundeskanzleramt und ab April 1987 bis April 1989 Bundesminister für Föderalismus und

2 M. Matzka (Fn. 1), S. 212.

Verwaltungsreform im Bundeskanzleramt. Eine Errungenschaft dieser Zeit war die Verankerung von Städtebund und Gemeindebund in der Bundesverfassung.³

Heinrich Neisser verteidigt im Parlament vehement diesen Schritt, insbesondere gegenüber der freiheitlichen Opposition. Er argumentiert, dass der Vergleich mit anderen beruflichen Interessensvertretungen nicht ganz stimme, da

„die Vertretung der Gemeinden bedeutet letztlich die Vertretung einer bestimmten föderalistischen Ebene. Der moderne Föderalismus bedeutet, dass sich Staatspolitik auf drei Ebenen realisiert: auf der Bundesebene, auf der Landesebene und auf der Gemeindeebene [...]. Der Städtebund und der Gemeindebund vertreten hier nicht irgendeine gesellschaftliche Gruppe, sondern sie vertreten hier die dritte Ebene [...]. Die Länder haben ihre Vertretung im Bundesstaat, warum sollen sie die Gemeinden nicht auch haben?“⁴

Eine grundlegende Reform des österreichischen Föderalismus erfolgt in den beiden Amtsjahren von Neisser als Bundesminister nicht, ebenso wenig wie in den 1990er-Jahren nach den Perchtoldsdorfer Beschlüssen und auch ebenso wenig wie in den 2000er-Jahren durch den Österreich-Konvent.

3.2 Der Parlamentarier Neisser

Als Parlamentarier wie auch in seiner diesbezüglichen publizistischen Tätigkeit kämpft Heinrich Neisser dagegen an, dass das Parlament im Gesetzgebungsverfahren lediglich die Rolle eines Ratifikationsorganes spielen könne.⁵ Er verweist darauf, dass es drei Entscheidungsbereiche gäbe: Zum ersten beispielsweise der Bereich, in dem das Parlament weitgehend autonom entscheide, wie Geschäftsordnungsregelungen oder Regelungen über die Immunität und die Bezüge. Als zweiten Bereich stellt er jenen dar, in denen die Anregung für eine Gesetzgebung zwar von außen kommt, aber das Parlament in einem sehr intensiven Diskussionsprozess die Inhalte des Gesetzes beeinflusse (z. B. Fragen des Justizrechts, des Familienrechts und des Bildungsrechtes). Beim dritten Bereich verweist er auf Entscheidungen der Sozialpartner, wo im Kern tatsächlich bei einer Regelung, die auf Sozialpartnerebene gefallen sei, das Parlament nur eine ratifizierende Funktion habe (1992!). Zusammenfassend sagt Neisser dazu:

„Dennoch ist das Parlament als verfassungsmäßiges Gesetzgebungsorgan gefordert, nicht resignativ im Mechanismus der Rechtserzeugung mitzuwirken. Gesetzgebungsreform als politisches Programm ist eine genuine Verpflichtung des Parlaments und damit der Parlamentarier. Selbstverständlich bedarf es einer Kooperation und eines gemeinsamen

3 Siehe dazu Österreichischer Gemeindebund/Österreichischer Städtebund (Hg.), 15 Jahre Interessenvertretung in der Bundesverfassung.

4 Stenographisches Protokoll des Nationalrates XVII. GP – 81. Sitzung, S. 9261 f.

5 H. Neisser, Die Bürde des Gesetzesstaates, in: ders./C. Frieser (Hrsg.), *Hilflos in Paragraphenschlingen. Eindämmung der Gesetzesflut und Vereinfachung der Gesetzessprache als politischer Auftrag*, Medien & Recht: Wien 1992, S. 9–22.

Dialoges mit allen anderen Beteiligten, mit der Regierung, der öffentlichen Verwaltung, den Sozialpartnern und allen denjenigen Gruppierungen der Gesellschaft, die Interessen der Gesetzgebung sind. Die Rolle des Parlaments muss dabei jedoch im Vordergrund stehen. Es ist eine gemeinsame Verantwortung aller im Parlament vertretenen politischen Parteien, aus der Gesetzesmaschinerie wieder eine kritische (auch selbstkritische), die eigene Tätigkeit reflektierende und die Akzeptanz des Bürgers miteinschließende Legislative zu machen.“⁶

Entsprechend diesen Inhalten hat Neisser auch in seinen parlamentarischen Funktionen agiert. Sowohl in seiner Funktion als Klubobmann des ÖVP-Parlamentsklubs von 1990 bis 1994 wie auch als Zweiter Nationalratspräsident von 1994 bis 1999.

Der erstgenannte Autor dieses Beitrages hat Neisser rund 15 Jahre als Parlamentarierkollege erlebt und kann neben dessen rhetorischer Brillanz auch die Fairness des Parlamentariers Neisser bestätigen. Als Parlamentspräsident ist es ihm gelungen, tatsächlich überparteilich zu agieren.

3.3 Neisser und die Menschenrechte

Ganz oben wurde dargelegt, dass Heinrich Neisser ab Beginn seiner Berufstätigkeit intensiv mit Grund- und Menschenrechtsfragen befasst war. Als Klubobmann hat er dafür gesorgt, dass die Schriftenreihe des ÖVP-Parlamentsklubs FOCUS in ihrem Band 7 „Menschenrechte als politischer Auftrag“ zum Thema hat. Darin schreibt Neisser:

„Auf eine Universalität der Menschenrechte und ihres Schutzes im Sinne einer breiten Akzeptanz über Europa hinaus hinarbeiten, darin liegt eine der großen Herausforderungen einer dynamischen Menschenrechtspolitik [...]. Konkret geht es etwa um Programme zur Stärkung und Weiterentwicklung nationaler Rechts-, Verwaltungs- und Justizsysteme (‘Good Governance’), der Verbesserung von Gefängnisbedingungen oder der Intensivierung der Ausbildung nationaler Verantwortungsträger in Menschenrechtsfragen, die geeignet sind, zu einer Stärkung demokratischer Strukturen und einer Verbesserung der Menschenrechte beizutragen.“⁷

Bei Heinrich Neisser werden Fragen von Menschenrechten nicht nur an hohen Feiertagen vor sich hergetragen, sondern sie sind täglicher konkreter Auftrag. In dem Sinn hat er sich auch immer für die Rechte von Minderheiten eingesetzt, und zwar nicht nur international, sondern auch besonders in Österreich, beispielsweise für die Rechte der Kärntner Slowenen. Denn als Menschenrechtsschützer ist man besonders glaubwürdig, wenn man nicht nur die Menschenrechte in fernen Ländern einfordert, sondern vor allem und besonders auch „zuhause“. Man kann Heinrich Neisser zubilligen, dass er dieses Prinzip bis heute verfolgt.

6 H. Neisser (Fn. 5), S. 22.

7 FOCUS „Menschenrechte als politischer Auftrag“, „Die Idee der Menschenrechte in der modernen Welt“ (= Schriftenreihe des ÖVP-Parlamentsklubs, Bd. 7), S. 19 f.

3.4 Neisser als Europäer

In der Phase der Annäherung Österreichs an die Europäische Union, der Vorbereitung für die Mitgliedschaft und während der Verhandlungen über die Mitgliedschaft Österreichs und letztlich zum Zeitpunkt der alles entscheidenden Volksabstimmung im Juni 1994 ist Heinrich Neisser Klubobmann der ÖVP. Als solcher hat er besonders den parlamentarischen Begleitprozess für die EU-Verhandlungen und die künftige Mitgliedschaft zur Europäischen Union wesentlich und positiv mitgestaltet.

4 Der späte Neisser

Nach Beendigung der aktiven politischen Laufbahn beschäftigt sich Heinrich Neisser an der Universität Innsbruck wissenschaftlich mit der Geschichte und der Politik der Europäischen Integration, besonders mit der Europäischen Union. Seit dem Wintersemester 1999/2000 bis Ende 2007 lehrte er außerdem am Jean-Monet-Lehrstuhl am Institut für Politikwissenschaften an der Universität Innsbruck (ebenfals über die Politik der Europäischen Integration).

Im Jahr 2014 erscheint sein Buch „Europa: Eine kritische Zwischenbilanz“.

Kritisch verweist er darin, dass trotz der diesbezüglichen vertraglichen Verpflichtung die Europäische Union von einer gemeinsamen Asyl- und Einwanderungspolitik weit entfernt sei.⁸ „Der zuständige Rat der Innenminister bzw. der Justizminister verschiebt seit Jahren die Umsetzung der gemeinsamen Asyl- und Einwanderungspolitik. Die Doppelbödigkeit der Debatte ist erschreckend. Die Kommission macht Vorschläge, die Vertreter der Mitgliedsstaaten im Rat blockieren. Ein deplorable Bild einer europäischen Wertegemeinschaft.“

Die Politik der Union hat sich seit dem Erscheinen dieses Buches in den letzten sechs Jahren in dieser Hinsicht kaum geändert. Geändert hat sich allerdings die EU-Politik der Bundesregierung seitdem der Bundeskanzler Sebastian Kurz heißt und zwar zum Nachteil der europäischen Werte.

Am 19.5.2019 heißt es im Nachrichtenmagazin *profil* in der Überschrift: „Neisser: ÖVP hat kein Recht mehr, sich als Europapartei zu bezeichnen. Scharfe Kritik des ÖVP-Politikers und EU-Experten Neisser an Bundeskanzler Kurz.“ Im Interview mit dem Nachrichtenmagazins übt der langgediente ÖVP-Politiker und EU-Experte scharfe Kritik an den Wahlkampfthemen von Sebastian Kurz.

Der Bundeskanzler und ÖVP-Chef hatte Brüssel „Regelungswahnsinn“ und „Bevormundung“ vorgeworfen.

„Das ist die klassische Erzählung der populistischen, neonationalistischen Bewegungen, die den europäischen Integrationsprozess prinzipiell infrage stellen.“ Diese würden mit dem Argument der Überregulierung und Bevormundung durch

⁸ H. Neisser, Europa: Eine kritische Zwischenbilanz, Steinbauer: Wien 2014, S. 124.

Brüssel arbeiten. „Wenn das, was Kurz verlangt und formuliert hat, die aktuelle Linie der ÖVP ist, hat sie kein Recht mehr, sich als Europapartei zu bezeichnen.“⁹

4.1 Soziale Grundrechte, Minderheiten

Aber auch was die Menschenrechte betrifft, hat sich Heinrich Neisser keineswegs in den Ruhestand begeben.¹⁰ Vielmehr betont er im Jahr 2009 – noch vor Ratifikation des Lissaboner Vertrages – unter anderem die sozialen Elemente in der Europäischen Union. Neisser meint zur Forderung nach einer „Sozialunion“, dass man zugeben müsse, dass es kein umfassendes Konzept einer europäischen Sozialpolitik gäbe, im Besonderen auch deshalb, weil die Behandlung sozialer Fragen im Zuständigkeitsbereich der Mitgliedsstaaten liegt.

„Dennoch gibt es eine Reihe von Elementen, die für die Gestaltung eines ‚sozialen Europas‘ prägend sind.“¹¹

Im gleichen Artikel schreibt Neisser zum Thema „Das Dilemma in der Minderheitenpolitik“:

„[...] die Realität der europäischen Minderheitenpolitik ist durch zahlreiche Probleme und Unzulänglichkeiten charakterisiert. Sie reichen von der Behandlung der Volksgruppen der Roma und Sinti über die immer wieder zu Konflikten führende Stellung der ungarischen Minderheiten in der Slowakei bis zum österreichischen Verhalten in der Ortstafelfrage gegenüber den Kärntner Slowenen, was immer mehr zu einer europäischen Blamage wird.“¹²

Aufgrund der Ortstafellösung unter Bundeskanzler Faymann und Staatssekretär Ostermayer zwei Jahre später würde das Urteil Neissers zu Letzterem wohl etwas positiver ausfallen.

4.2 Initiative Mehrheitswahlrecht

Heinrich Neisser hat sich seinerzeit auch der Initiative Mehrheitswahlrecht angeschlossen, welche eine Überwindung des Verhältniswahlrechts in Österreich zum Ziel hatte. Die damalige Begründung war im Wesentlichen, dass arithmetisch keine andere Zweiparteienkoalition als die von SPÖ und ÖVP zustande kommen würde und dass dies für eine lebendige Demokratie ein ungesunder Zustand sei.

9 *Profil* 21 (2019), S. 34 f.

10 H. Neisser, Menschenrechte: Die Europäische Union zwischen Vision und Realität, in: Jahrbuch Friedenskultur 2009. Menschenrechte und Frieden, herausgegeben vom Zentrum für Friedensforschung und Friedenspädagogik (Gruber/Rippitsch/Wintersteiner), 2009, S. 154–169.

11 *Ibid.*, S. 163.

12 *Ibid.*, S. 166.

Die Autoren teilen in dieser Frage nicht die Auffassung von Heinrich Neisser, auch deshalb, weil sich die Voraussetzungen in der Innenpolitik grundsätzlich geändert haben. Inzwischen gibt es bereits die zweite Bundesregierung, wo zwei Parteien zusammenarbeiten und die nicht aus SPÖ und ÖVP besteht. Vielmehr haben wir eine außerordentlich unglückliche schwarz-blaue Bundesregierung hinter uns und eine in weiten Bereichen ebenfalls nicht befriedigend agierende schwarz-grüne Regierung derzeit im Amt. So wenig erfreulich diese Regierungen für die Autoren dieses Beitrages sind, haben sie doch die ursprüngliche Annahme der Verfechter des Mehrheitswahlrechts falsifiziert. Alles in allem ist das Verhältniswahlrecht das fairere und gerechtere und bildet den Wählerwillen besser ab als das Mehrheitswahlrecht. Weiters ist es gar nicht immer so wünschenswert, dass die Regierung nur von einer einzelnen Partei gebildet wird, zumal die – wie oft beim Mehrheitswahlrecht – bei weitem nicht von der Mehrheit der WählerInnen unterstützt wird.

Fazit

Ungeachtet dieser inhaltlichen Detailkritik ist zu hoffen, dass Heinrich Neisser noch lange europapolitische, demokratiepolitische und menschenrechtliche Beiträge liefern wird – zum Wohle der politischen Kultur in unserem Land. Denn er ist in all den Jahren seiner Gesinnung und seinem Wertesystem treu geblieben, während sich seine Partei, die ÖVP, seit der Vorsitzübernahme durch Sebastian Kurz nach einem deutlichen Rechtsruck von diesen Werten weit entfernt hat.

Anmerkungen zu Heinrich Neisser im Gedenken an Josef Klaus

Wilfried Haslauer

English Abstract

The basis for the essayistic reflections on Heinrich Neisser is the fresh memory of a pause together with him at the grave of former chancellor Dr. Josef Klaus in Salzburg. As the discoverer and patron of the young Heinrich Neisser, Klaus was at the beginning of his long and varied *cursus honorum* and had a lasting influence on him. Making reference to striking parallels between the two outstanding political personalities Klaus and Neisser, the author highlights a remarkable career as a politician, university lecturer, author and distinguished commentator on current events. Neisser unwaveringly shows that attitude is not a “daughter of the times”. (Übersetzung: A. Raffener)

Deutsche Zusammenfassung

Ausgangspunkt für die essayistischen Betrachtungen über Heinrich Neisser ist die frische Erinnerung an ein Innehalten gemeinsam mit diesem am Grab von Altbundeskanzler Dr. Josef Klaus in Salzburg. Klaus war als Entdecker und Förderer des jungen Heinrich Neisser am Beginn von dessen langjährigem und vielfältigem *cursus honorum* gestanden und hat nachhaltig prägend auf ihn gewirkt. Anhand markanter Parallelen zwischen den beiden herausragenden Politikerpersönlichkeiten Klaus und Neisser wirft der Autor Schlaglichter auf einen bemerkenswerten Werdegang als Politiker, Universitätslehrer, Autor und profilierter Kommentator des Zeitgeschehens. Neisser zeige unbeirrbar, dass Haltung eben keine „Tochter der Zeit“ sei.

Es war die dankbare Erinnerung an Altbundeskanzler Dr. Josef Klaus, die mich zuletzt am 15.8.2020 mit Univ.-Prof. Dr. Heinrich Neisser zusammenbrachte. Gemeinsam mit anderen, Angehörigen, seinerzeitigen Weggefährten und Bewunderern, verweilten im Gedenken an den ehemaligen Salzburger Landeshauptmann, Finanzminister und Bundeskanzler der Republik von 1964 bis 1970 an dessen neuer Gedenkstätte am Salzburger Kommunalfriedhof. Keineswegs zufällig fand diese Begegnung am 110. Jahrestag der Geburt des Altbundeskanzlers statt.

Josef Klaus wirkte nachhaltig prägend zu Beginn der beeindruckenden politischen Laufbahn Heinrich Neissers. Seither hat er als Kabinettsmitarbeiter und Berater, Staatssekretär, Minister, hoher Repräsentant der Industriellenvereinigung, langjähriger Abgeordneter zum Nationalrat, Klubobmann im Parlament, Zweiter Nationalratspräsident, insbesondere auch als Autor, Vortragender, Wissenschaftler, Universitätslehrer und nicht zuletzt als kritischer Beobachter und messerscharf formulierender Kommentator der Tagespolitik verdienstvoll und hochgeachtet gewirkt. Längst ist er selbst zur prägenden Persönlichkeit der österreichischen Innenpolitik in der Zweiten Republik geworden.

Würde man heute nach einer herausragenden und zudem allseits anerkannten Politikerpersönlichkeit Ausschau halten, die die bereits „historisch“ zu nennende Zeitspanne von der großen Koalition der Nachkriegszeit, über die Alleinregierungen bis zum Weg Österreichs in die Europäische Union und darüber hinaus durchgehend „vorne“ aktiv mitgestaltet hat und dadurch diese Ära – im Sinn des Wortes – geradezu „verkörpert“, man würde unweigerlich auf Heinrich Neisser kommen.

Der große Aristoteles hat wohl gerade an Gestalten solchen Zuschnitts gedacht, als er sein berühmtes Wort vom Menschen als „zoon politicon“ formuliert und begründet hat. Der analytische Zugang von Aristoteles leitet das Wesen der Politik bekanntlich nicht primär von der Machtfrage ab, sondern vom „telos“, vom Ziel und Zweck der Politik, das er im richtigen, das heißt auf Werten gründenden Leben in der Gemeinschaft verortet; das heißt wiederum – modern gesprochen – im Gemeinwohl. Beim klassischen Philosophen ist darüber hinaus die zentrale Voraussetzung für die funktionierende Staatlichkeit („polis“) der Besitz und der Gebrauch beim Einzelnen von „logos“, somit von Erkenntnisfähigkeit und Sprachbegabung. – Womit wir wieder beim praktizierenden Humanisten Heinrich Neisser wären, der bekanntlich mit reichlich Talent für beides ausgestattet ist.

Was aus seiner Sicht ausschlaggebend für den Erfolg von Politik sei, hat man Heinrich Neisser einmal in einem Interview gefragt. Seine spontane Antwort: „Glaubwürdigkeit, Geradlinigkeit und Konsequenz.“ Das ist nicht nur das charakterliche „outing“ eines bemerkenswerten politischen Österreicherers, da scheint auch wieder die „Klaus-Schule“ durchzuleuchten. Denn er, Klaus, hätte vermutlich dieselben Schlüsselbegriffe gewählt, jedenfalls ziehen sich diese durch seine Politik als Landeshauptmann, Minister und Kanzler wie ein glänzender Faden hindurch. Für Heinrich Neisser gab es ganz offenbar, selbst im profunden Wissen um den epochalen Wandel seit jener Zeit Ende der Sechzigerjahre des vorigen Jahrhunderts bis heute – vielleicht gerade deshalb! –, keinen Grund, von diesen zeitlosen Werten abzuweichen.

Die über ein langes und erfülltes Leben in und mit Politik hinweg fruchtbare Schnittmenge Klaus/Neisser zeigt sich auch in der starken Affinität des aktiven Politikers zur Welt der Wissenschaft. Im Falle Heinrich Neissers manifestiert sich diese in seinem langjährigen Engagement als juristisch fundierter Politikwissenschaftler und als politikwissenschaftlich versierter Staatsrechtler an den Universitäten Wien und Innsbruck, wo er zuletzt bis zu seiner Emeritierung den Jean Monnet-Lehrstuhl innehatte. Vor interessiert lauschenden Studierenden stand da immer einer, der die theoretische und auch die praktische Seite der Politik kenntnisreich und glaubhaft vermitteln konnte; all die großartigen Vorzüge eines funktionierenden demokratischen Gemeinwesens auf der Grundlage eines soliden Rechtsstaates – und aber auch all die Risiken und Gefahren, denen dieses komplexe Konstrukt ausgesetzt ist.

Mit dem geeichten Innenpolitiker vereint Neisser den Europapolitiker in sich. Auch diese Parallele mit Josef Klaus ist augenscheinlich. Mit Jahrgang 1936 ist Neisser ein Zeitzeuge, dem das geflügelte Wort vom „Friedensprojekt“ der Euro-

päischen Union nicht gefälliger Zierat für „Sonntagsreden“ ist, sondern der harte Kern der DNA der europäischen Idee. Umso leidenschaftlicher vertritt er „Europa“ stets als politischer Kopf, als Wissenschaftler und Autor, und umso vehementer fällt seine Kritik aus, wenn europäische Prinzipien in die Mühlen der Tagespolitik zu geraten drohen. Gerade der scharfe Blick auf die größeren, europäischen und globalen Zusammenhänge war vermutlich auch eines der zentralen Motive Heinrich Neissers dafür, ein Politikerleben lang bekennender Vertreter eines zeitgemäßen österreichischen Föderalismus aus Überzeugung und mit Augenmaß zu sein. Über zwei Jahre (1987–1989) konnte er in diesem Sinne als Minister für „Föderalismus und Verwaltungsreform“ fungieren.

Vorliegende wissenschaftliche Befunde empirischer Langzeitstudien bestätigen die Alltagswahrnehmung der weltweit wachsenden Unzufriedenheit mit dem demokratischen System. Seit Beginn des 21. Jahrhunderts, dramatisch verstärkt durch die Wirtschaftskrise nach 2008, sinken allgemein die Vertrauensindizes. Die aktuelle Pandemie wird von vielen als neuerliche „Systemkrise“ wahrgenommen. Österreich steht diesbezüglich im Vergleich gut da. In einer Ära der digitalisierten Globalisierung gibt es jedoch längst keine „Inseln“ mehr. Heinrich Neisser war und ist als hochgradig politischer Mensch und als Wissenschaftler über einen langen Zeitraum Akteur und aufmerksamer Beobachter dieser Entwicklung. Blicken wir in die Geschichte von der griechischen Antike bis die Gegenwart werden wir entdecken, dass Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Wahrung der Grundrechte stets die produktive und kreative Antwort von Gesellschaften auf fundamentale Krisen waren. Sie waren jeweils Resultate des tragfähigen – aber keineswegs immer „bequemen“! – Narratives einer sich im Rahmen demokratisch-pluralistischer Verfahren wandelnden Gesellschaft. Dass aus diesem Potential keine „automatischen“ Zukunftsgarantien ableitbar sind, lehrt die Geschichte jedoch ebenso. „Demokratie macht Arbeit“ könnte man salopp sagen. Und diese „Arbeit“ gelingt nur durch das Vertrauen und durch die Teilhabe der Vielen. Warum nicht bei der offensichtlich notwendigen, Werte-basierten Weiterentwicklung unseres bewährten, da und dort aber an seine Grenzen stoßenden Systems das Wissen und die Erfahrung der geistig jung gebliebenen ‚Alten‘ mit der Dynamik, Phantasie und Zukunftsorientierung der ‚Jungen‘ zusammenführen? In diesem notwendigen Dialog der Generationen mit dem Ziel eines erneuerten, zukunftstauglichen „Gesellschaftsvertrages“ für Österreich und für Europa wird es klug sein, auch die Stimme Heinrich Neissers zu hören.

Das von ihm selbst bekundete Lebensmotto kommt nur scheinbar ganz harmlos daher und schimmert doch in gleich mehreren leuchtenden Facetten. Dieses Motto lautet ‚Freude durch Offenheit‘. Ja, diese Offenheit macht dem pointiert, durchaus auch charmant und immer klug formulierenden Redner, Gesprächs- und auch Interviewpartner Heinrich Neisser erkennbar seit jeher Freude. Freunde hat er sich mit dieser Attitüde nicht immer gemacht. Und wenn doch, dann solche fürs Leben. Selbst „Parteifreunde“ im ironischen Sinn haben ihn auf diesem seinem eigenen Weg eher bestätigt. Er war und ist eben – auch hier seinem Vorbild Josef

Klaus ähnlich – kein „Anpassler“. Beider Persönlichkeiten Konsens lautete, dass es eben keinen Konsens zwischen dem nachhaltig politisch Notwendigen und dem bloß kurzfristig ‚Populären‘ geben darf und kann, wenn dadurch das Gemeinwohl leidet.

Neisser kennt die Wirkung direkter Sprache und setzt sie in diesem Sinne entsprechend gekonnt ein. Er wählt, wenn es darauf ankommt, stets die Klarheit vor der Diplomatie. Dadurch zeigt er unbeirrbar, dass Haltung eben keine „Tochter der Zeit“ ist. An seinem markanten Beispiel ist diese kardinale Tugend vielmehr die Resultante eines soliden christlichen, demokratischen und sozialen – vulgo: ‚schwarzen‘, dennoch hell leuchtenden – Welt- und Menschenbildes.

Der bekannte Satz: „Hier stehe ich, ich kann nicht anders“ geht der Überlieferung nach auf Martin Luther zurück. Für Heinrich Neisser würde dieses Motto als Wappenspruch – vermutlich mit einem kämpferischen Löwen am Schild, jedenfalls aber in den Farben Rot-Weiß-Rot gehalten – ebenso gut taugen. Und Josef Klaus, das große Vorbild für ein politisches Leben mit Leidenschaft und Anstand, würde vermutlich zustimmend zu einem solchen Gestaltungsvorschlag nicken.

Ein kritischer Vordenker für Österreich und Europa

Georg Kapsch

English Abstract

Heinrich Neisser is a remarkable and extraordinary character and personality. As an intellectual and responsible human being he always stood in politics for holistic concepts and long term thinking to the advantage of people and the entire population. The variety of topics he covers and was dealing with in politics, in the economy but also in science is also fascinating. The huge number of publications shows this impressingly. His vision of an efficient and lean Austria combined with a strongly integrated European Union as a model for success are up to date more than ever before. Heinrich Neissers courage in expressing his opinion, his critical view but also his humor and his addiction to people is making him a personality one wants and must honor.

Deutsche Zusammenfassung

Heinrich Neisser ist eine außergewöhnliche Persönlichkeit. Als intellektueller und verantwortungsvoller Mensch stand er in der Politik auch immer für ganzheitliche Konzepte und langfristiges Denken zum Nutzen der Menschen. Faszinierend ist auch die Vielfalt der Themen, mit denen er sich sowohl im politischen und wirtschaftlichen aber auch im wissenschaftlichen Bereich durch zahlreiche Publikationen beschäftigte. Seine Vision eines effizienten und schlanken Staates Österreich gepaart mit einer stark integrierten europäischen Union als Erfolgskonzept sind zeitgemäßer denn eh und je. Heinrich Neissers Mut in seiner Meinungsstärke, sein kritischer Blick aber auch sein Humor und seine Zuwendung zu Menschen machen ihn zu einer Persönlichkeit, die man einfach schätzen will und schätzen muss.

Seit Jahrzehnten leistet Prof. Heinrich Neisser durch sein engagiertes, weltoffenes und liberales Wirken, seine fundierte Expertise und seinen Mut, neu zu denken, einen bedeutenden Beitrag, um Österreich positiv weiterzuentwickeln. Es gibt nur wenige Persönlichkeiten in unserem Land, die in einem so breiten Themenspektrum und umfangreichen Aufgaben – von der Politik bis zur Wissenschaft – maßgeblich tätig waren und sind. Zu Recht wird er daher von Kolleginnen und Kollegen sowie Weggefährten als „exzellenter europäischer Wissenschaftler, außergewöhnlicher Lehrer und analytischer Politiker mit der Bereitschaft zum Dialog“ gewürdigt.

So wäre etwa die Erfolgsgeschichte, die Österreich und seine Industrie in den vergangenen Jahrzehnten geschrieben haben, ohne Heinrich Neissers Wirken anders verlaufen. Der überzeugte und überzeugende Europäer war bei den Weichenstellungen unseres Landes auf dem Weg nach Europa maßgeblich beteiligt: etwa als Abgeordneter zum Nationalrat, als dieser die Bundesregierung im Juni 1989 aufforderte, den Beitritt Österreich zur damaligen „Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft“ zu beantragen. Als Klubobmann der Volkspartei und ab 1994 als Zwei-

ter Präsident des Nationalrates wirkte er maßgeblich an historischen Entscheidungen mit. Zu nennen wären hier beispielsweise die Beschlüsse im Nationalrat zur Teilnahme Österreichs am Europäischen Wirtschaftsraum 1992, zum Beitritt zur Europäischen Union 1995 oder die Entscheidung des Hauptausschusses 1998, die den Weg Österreichs in die Eurozone ebnete. Auch nach seiner aktiven politischen Laufbahn beschäftigte sich Heinrich Neisser auf politischer und wissenschaftlicher Ebene intensiv mit der Ausgestaltung und Zukunft der Europäischen Union.

Trotz aller Krisen steht das Erfolgsprojekt Europa immer noch für Wohlstand, demokratische Sicherheit und seine vier Grundfreiheiten – freier Personen-, Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr. Der europäische Binnenmarkt, die gemeinsame Währung, das Schengener Abkommen und einheitlich hohe Qualitätsstandards haben große Vorteile für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen gebracht. Diese Errungenschaften gilt es für die Zukunft zu bewahren, denn angesichts des technologischen Wandels und des immer härter werdenden globalen Wettbewerbsdrucks muss Europa seinen Platz in der Welt neu definieren. Europa kann auf Dauer nur funktionieren, wenn eine große Mehrheit der Bevölkerung hinter dem europäischen Projekt steht. Die Union muss sich in den kommenden Monaten und Jahren weiterentwickeln, um ihre Existenz zu sichern.

Dafür müssen die Grundsteine für ein starkes, offenes, global respektiertes und wettbewerbsfähiges Europa 2030 gelegt werden: So muss die Union mittel- bis langfristig ausgerichtet werden – hin zu effizienteren Strukturen und mehr Geschlossenheit. Der Erhalt der industriellen Wettbewerbsfähigkeit, die Bewältigung der Wirtschaftskrise als Folge der Pandemie-Bekämpfung, die Digitalisierung oder der Kampf gegen den Klimawandel verlangen nach gesamteuropäischen Anstrengungen. Hierfür liegt es an den Mitgliedstaaten, enger zusammenzuwachsen und wieder an einem Strang zu ziehen, um Richtiges auch richtig umzusetzen. „Ein Europa, das lediglich nach dem Prinzip des Intergouvernementalismus aufgebaut ist – das heißt, dass jeder Staat souverän bleibt und jede Entscheidung blockieren kann –, macht die Verwirklichung der europäischen Idee unmöglich. Dadurch würde auch die Europäische Union als Wertegemeinschaft zum Fragment werden. Sie benötigt mehr denn je ein gemeinsames Verständnis von Solidarität“, schlussfolgerte Neisser in einem Gastkommentar in der *Wiener Zeitung* im Mai 2019.

Doch wie sollte Europas Weg in die Zukunft aussehen, um seine Rolle in der Welt stärken und ausbauen zu können? Europa muss sich für die Zukunft wappnen und auf das setzen, was es stark macht: den Binnenmarkt und die gemeinsame Währung. Aus Sicht der Industrie sind kurz- bis mittelfristige Weichenstellungen in folgenden Bereichen nötig:

1. Starke europäische Industrie- und Wirtschaftspolitik: Damit Europa sein volles Potenzial als Wirtschaftsraum nutzen kann, gibt es zur Vollendung des Binnenmarktes keine Alternative. Eine europäische Industriepolitik muss die industrielle Wettbewerbsfähigkeit ins Zentrum einer nachhaltigen Politikgestaltung rücken. Dabei geht es unter anderem darum, Schlüsseltechnologien zu erhalten und aufzubauen und strategische Wertschöpfungsketten zu sichern.

- 2. Ambitionierte Energie-, Klima- und Ressourcenpolitik:** Die Industrie ist mit ihrer Innovationskraft ein wesentlicher Teil der Lösung, um wichtige Antworten auf den Klimawandel zu liefern. Europa muss deshalb deutlich mehr in Energieforschung, in Speichertechnologien und in den Ausbau moderner Energieinfrastruktur investieren. Die richtige Nutzung des Innovations-, Entwicklungs- und Forschungspotenzials Europas garantiert die Entwicklung von Schlüsseltechnologien, die es braucht, um das Ziel der Klimaneutralität zu erreichen. Zudem muss durch eine kluge und balancierte Politik für Unternehmen eine Abwanderung der Industrie aus Europa in Weltregionen mit niedrigeren Umweltstandards verhindert werden.
- 3. Fairer internationaler Handel:** Ziel einer aktiven EU-Handelspolitik sollte es sein, das regelbasierte, multilaterale Handelssystem und Europas bilaterale Wirtschaftsbeziehungen zu stärken und auszubauen, sodass Europa im Zentrum einer internationalen, auf Kooperation basierenden, fairen Handels- und Wirtschaftspolitik steht. Von einem fairen Handel sind wir heute relativ weit entfernt. Zudem braucht es moderne Handelsschutzinstrumente und klare (wechselseitig wirkende) Regeln im Bereich der Auslandsinvestitionen (FDI).
- 4. Wirtschafts- und Währungsunion ausbauen:** In den kommenden Jahren sollte zudem die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) durch Vollendung der Bankenunion, die Schaffung einer Kapitalmarktunion und durch eine einheitliche Einlagensicherung vertieft werden. Die Eurostaaten sollten ihre selbst gesetzten budgetären Regeln befolgen und Verstöße sanktionieren, der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) sollte zu einem Europäischen Währungsfonds ausgebaut und zur Überwachung nationaler Haushalte eingesetzt werden.
- 5. Strukturelle Verbesserungen:** Entscheidend ist eine konsequente Fokussierung auf jene Aufgaben und Ziele mit echtem EU-Mehrwert: Es braucht dort ein Mehr an Europa, wo es notwendig ist – hin zu effizienteren Strukturen zur Umsetzung. Eine Vertiefung ist etwa dort nötig, wo bestehende Regeln nicht ernst genommen werden, vor allem bei Fragen der Wirtschafts- und Währungsunion. Ebenso im Bereich der Außenpolitik, Migrationssteuerung oder bei der Verteidigungspolitik. Gleichzeitig ist eine Beschränkung auf das Wesentliche erforderlich, um ausufernde Überregulierung in europäischer und nationaler Gesetzgebung zu vermeiden, effizientere Institutionen zu schaffen und die interne Handlungsfähigkeit zu verbessern.

Die Themenvielfalt, die Heinrich Neisser im Laufe seiner Karriere als Staatssekretär, Minister, Klubobmann, Zweiter Nationalratspräsident sowie als Verfassungsjurist, Politikwissenschaftler und Universitätslehrer bearbeitete, ist mehr als beachtlich. Hinzu kommen berufliche Stationen, bei denen er Erfahrungen in Industrie und Wirtschaft vertiefen konnte. So leitete Heinrich Neisser zwischen 1974 und 1981 unter dem damaligen IV-Präsidenten Hans Iglar eine Stabsabteilung in der Vereinigung Österreichischer Industrieller, wie die Institution damals hieß. Im

Rahmen dessen war er etwa sechs Monate bei Henkel in Düsseldorf. Von 1981 bis 1984 fungierte er als Bundesgeschäftsführer des Management-Clubs.

In Erinnerung bleibt beispielsweise seine Tätigkeit als Bundesminister für Föderalismus und Verwaltungsreform zwischen 1987 und 1989 sowie seine zahlreichen wissenschaftlichen Publikationen. Die Fragen nach der Reform und Ausgestaltung des österreichischen Bundesstaates bzw. Diskussionen über die Reform des Föderalismus werden in der breiten Öffentlichkeit einmal mehr und einmal weniger – zuletzt leider eher selten – geführt. Als erster Föderalismusminister definierte Heinrich Neisser wie folgt: „Föderalismus bedeutet das Zusammenwirken von Bund, Ländern und Gemeinden, das auf dem Prinzip der Subsidiarität und einer den Erfordernissen der Zeit angepassten Kompetenzverteilung beruht.“

Um die zukünftigen Herausforderungen im zunehmenden Standortwettbewerb erfolgreich bewältigen zu können, ist ein schlanker, zeitgemäßer Staat notwendig, mit einer effizienten, leistungsfähigen und bürgerorientierten Verwaltung. Weit über die Reform des Finanzausgleichs hinausgehend benötigen wir in Österreich eine grundsätzliche Diskussion über die Form des Föderalismus und die beste Aufgaben- und Kompetenzverteilung, denn unsere heutige Form des Föderalismus ist die teuerste.

Die Effizienz im föderalen System kann nur in einem länger und grundlegend angelegten und umfassenderen Anpassungsprozess verbessert werden. Der relativ knappe Zeitraum und der thematische Umfang der aktuellen Finanzausgleichsverhandlungen lassen im Grunde leider nur punktuelle Veränderungen zu.

Das föderale System bedarf in seiner Gesamtheit einer grundlegenden Veränderung. Die Verbesserungsvorschläge müssen nicht neu erfunden werden. Konzepte dafür liegen oft seit Jahrzehnten vor und warten auf die Umsetzung (Österreich-Konvent, Rechnungshof, WIFO, KDZ, EcoAustria). Heinrich Neisser betonte dazu in einem Interview mit der *Presse* 2011: „Dass es eine Zentralisierung des Bildungssystems braucht, ist klar. Auch bei anderen großen Themen von der Gesundheit bis zum Sozialen wird man um eine Zentralisierung nicht herumkommen. Man wird auch schauen müssen: In welchen Bereichen haben die Länder mehr autonomen Gestaltungsspielraum?“ Allerdings gab er dabei auch zu bedenken: „Bei Reformen wird heute vor allem an den nächsten Wahltag, an die Stimmen gedacht. Keine Regierung hat bisher klargemacht: Was kommt auf die junge Generation zu, wenn es keine Pensionsreform gibt?“

Aus Sicht der Industrie sollten Reformanstrengungen jedenfalls folgende Hauptziele verfolgen:

- klare Kompetenz- und Aufgabenverteilung auf die einzelnen Gebietskörperschaftsebenen (damit auch Steigerung der Effizienz der Aufgabenerfüllung),
- verstärkte Aufgabenorientierung vor allem bei der Mittelzuweisung und Schaffung von Anreizstrukturen für die effiziente Mittelverwendung,
- Herstellung von Transparenz bei allen Gebietskörperschaften,

- Vereinfachungen für Unternehmen, durch Abschaffung besonders verwaltungsaufwendiger Gemeinde- und Landesabgaben und die
- Verankerung eines Einsparungspfades im Finanzausgleichsgesetz.

Viele Anläufe sind gescheitert – die Umsetzung des Vorhabens bleibt aber nach wie vor entscheidend: Österreich benötigt eine umfassende Staats-, Verfassungs- und Aufgabenreform sowie eine tiefgreifende Föderalismus-, Struktur- und Verwaltungsreform. Vom Einsparungspotenzial durch Strukturreformen würden die Menschen in unserem Land profitieren, wie etwa das Wirtschaftsforschungsinstitut EcoAustria berechnet hat: Demnach liegt alleine in den Bundesländern in den Bereichen öffentliche Verwaltung, Gesundheitsversorgung, Pflege und Wohnbauförderung ein Effizienzpotenzial in einer Größenordnung von 6 Mrd. Euro liegt – ohne, dass es zu Leistungseinbußen bei Bürgerinnen und Bürgern kommt. Auf Ebene des Gesamtstaates zeigt ein internationaler Vergleich nur für die Bereiche Verwaltung, Bildung und Gesundheit ein Effizienzpotenzial in zweistelliger Milliardenhöhe.

Es würde den Rahmen dieses Aufsatzes sprengen auf alle Bereiche einzugehen, in denen sich Heinrich Neisser verdient gemacht hat. Zu nennen wären etwa dessen wichtige Arbeiten über Demokratiefragen und auf seine – mittlerweile realisierten – Vorschläge für eine innovative Verwaltung samt einer Haushaltsrechtsreform mit Wirkungsorientierung und Globalbudgetierung.

Fachlich versiert, meinungsstark, engagiert, kritisch, aber auch humorvoll – Heinrich Neisser vereint in seiner besonderen Persönlichkeit unzählige positive Attribute, die ihn zu einem besonderen Menschen, Politiker, Wissenschaftler und Zeitgenossen machen. Als Bürger der Republik Österreich können wir uns glücklich schätzen für seinen Einsatz für unser Land über nunmehr ein halbes Jahrhundert. Dafür gebührt ihm größter Dank.

Als Heinrich Neisser ... Ein politisches Leben im Rahmen der Mediengeschichte

Peter Plaikner

English Abstract

The biography of the politician and lawyer, scientist and publicist Heinrich Neisser shares striking cornerstones with the development of the Austrian media landscape. Hardly any other representative of public life has retained such a powerful voice in social discourse over such a long period. This active contemporary witness encompasses the entire transformation of the development of the Second Republic, accompanied by print and radio journalism, into political communication that is still more guided by screen media. It includes the rapid rise of television in the 1960s, the internet in the 1990s, and social media in the 2010s. Neisser followed this media change at a crucial point up to the turn of the millennium and could not be vanishes into thin air even by the enormous upheavals that followed. How extraordinary this endurance is can be demonstrated by taking a stroll through the historical stations.

Deutsche Zusammenfassung

Die Biographie des Politikers und Juristen, Wissenschaftlers und Publizisten Heinrich Neisser teilt in verblüffender Weise markante Eckpunkte mit der Entwicklung der österreichischen Medienlandschaft. Kaum ein anderer Vertreter des öffentlichen Lebens hat über eine so lange Phase eine derart gewichtige Stimme im gesellschaftlichen Diskurs behalten. Diese aktive Zeitzeugenschaft umfasst die gesamte Transformation des von Print- und Hörfunk-Journalismus begleiteten Aufbaus der Zweiten Republik zu einer immer noch mehr von Bildschirm-Medien geleiteten politischen Kommunikation. Sie beinhaltet den rasanten Aufstieg von Fernsehen in den 1960er-, Internet in den 1990er- und Social Media in den 2010er-Jahren. Neisser hat diesen Medienwandel bis zur Jahrtausendwende an mitentscheidender Stelle verfolgt und sich auch durch die enormen Umbrüche danach nicht von der Bildfläche verdrängen lassen. Wie außergewöhnlich dieses Standhalten ist, das lässt sich anhand eines Streifzugs durch die historischen Stationen aufzeigen.

1 Im Bundeskanzleramt: das Rundfunkgesetz und die Media-Analyse

Als Heinrich Neisser 1966 vom Verfassungsgerichtshof ins Bundeskanzleramt wechselte (wo er 1969 zum Staatssekretär wurde), markierte die erste Alleinregierung unter Josef Klaus nicht nur eine grundsätzliche Zäsur der Nachkriegspolitik. Auch Österreichs Medienlandschaft stand in doppelter Hinsicht vor einer kompletten Neuaufstellung. Das geschah einerseits durch die populäre Umsetzung des Rundfunkvolksbegehrens von 1964 durch das ORF-Gesetz.

Der Nationalrat erfüllte dieses Wahlversprechen der ÖVP mit den Stimmen der FPÖ bereits vier Monate nach seiner Neuwahl.¹ Es vollzog sich andererseits hinter den Kulissen durch eine neue Form, die Leserzahl von Zeitungen zu erfassen. Ebenfalls schon 1964 hatten die Werbeagenturen J. Walther Thompson und Lintas eine erste Media-Analyse mit den Umfragemethoden der Marktforschung durchgeführt. Dadurch wurden manch vorherige Annahmen über Publikumsgrößen über den Haufen geworfen. Wenn überhaupt auf Daten beruhend, hatten frühere Einschätzungen lediglich die vom Verlegerverband geprüfte Druckauflage der Blätter als Grundlage.² Dieser Mangel an Auflagenkontrolle sollte noch weitere 30 Jahre anhalten. Doch für die Media-Analyse (MA) konstituierte sich bereits 1965 ein Verein, der seitdem regelmäßig – seit 2007 im Halbjahresabstand – gemeinhin anerkannte Reichweitendaten liefert. Infolge von Fusion mit den Ergebnissen von Tele- und Radiotest, den später entstandenen Medienmarktforschungen für Fernsehen und Hörfunk, zeichnete diese MA über viele Jahre das vollständigste Gesamtbild der österreichischen Medienlandschaft.³

Tab. 1: Reichweitenentwicklung der Mediengattungen

	1965	1967	1969	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1978	1980	1983	1985	1988	1990	1992	1993	1994	1995	1996				
Tageszeitungen	49,8	53,8	59,5	61,3	60,1	61,0	63,7	61,6	64,4	65,0	67,0	69,2	70,5	71,5	72,8	72,0	74,6	75,1	76,0	76,8				
Radio	67,0	59,3	69,2	68,2	68,0	69,0	68,0	69,4	69,7	74,4	74,9	77,2	78,9		80,4	81,5	84,1	83,9	79,2	80,1				
Fernsehen	27,5	38,0	52,4	56,8	60,8	65,6	66,6	68,5	70,4	74,3	72,0	75,1	74,1		74,2	76,3	76,3	77,6	77,3	77,7				
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Tageszeitungen	76,5	76,1	76,1	75,7	75,0	73,8	75,2	73,9	74,2	72,7	70,0	72,9	75,0	73,7	73,0	72,8	71,8	69,2	68,4	66,7	64,6	62,3	60,7	
Radio	79,6		82,8	85,1	84,8	84,8	84,1	84,5	84,1	83,4	83,0	82,1	82,2	81,9	81,9	81,9	81,9	79,0	77,2	76,7	76,4	75,5	76,2	
Fernsehen	78,0	77,9	77,7	77,9	68,1	70,3	69,3	69,3	68,5	67,2	64,2	63,4	61,8	62,7	62,7	62,7	62,7	63,3	62,4	62,7	65,3	65,1	66,4	
Internet	1,9	3,1	7,5	13,2	19,8	23,0	26,2	28,4	31,3	34,3	40,4	41,7	45,8	49,5	51,4	54,4	57,1	68,9	71,8	75,0	78,8	81,1	83,0	

Die Tagesreichweite von Fernsehen in Österreich hat sich in den sechs Jahren von 1965 bis 1971 mehr als verdoppelt. Ausgehend von einer möglichst ähnlichen Ausgangsbasis entspricht das ungefähr der Entwicklung von Internet zwischen 2003 und 2009.⁴

- 1 Vgl. V. Ergert, 50 Jahre Rundfunk in Österreich, Band III, Residenz: Salzburg 1977, S. 174–234.
- 2 Vgl. P. Muzik, Die Zeitungsmacher. Österreichs Presse: Macht, Meinungen und Milliarden, Orac: Wien 1984, S. 46.
- 3 Vgl. L. Meyer-Janzek, Mediaforschung in Österreich, Manstein: Perchtoldsdorf 2011.
- 4 Die Daten sind über einen derart langen Zeitraum nicht direkt vergleichbar, weil es so wohl in der Media-Analyse selbst, in die über Jahrzehnte auch die Zahlen für Radio und Fernsehen einfließen, als auch bei Radio- und Teletest immer wieder zu Methodenänderungen gekommen ist. Wie schwierig die Vergleichbarkeit abseits des unterschiedlichen Nutzungsverhaltens von Printmedien, Radio, Fernsehen und Internet ist, zeigt sich allein schon an den Werten ab 2014. Sie stammen für Zeitungen und Internet aus der Media-Analyse (die über 14-Jährige erfasst). Die Radiotest-Daten hingegen gelten für die über Zehn-, die Teletest-Werte für die über Zwölfjährigen. Seit sie nicht mehr für die Media-Analyse fusioniert werden, gibt es auch für die generelle Reichweite keine wirkliche gemeinsame Währung mehr.

Ihre Daten von einst sind infolge immer wieder angepasster Methodik nicht direkt mit aktuellen Zahlen vergleichbar. Sie zeigen dennoch, dass die Superlative, mit denen das aktuelle Tempo von Medienentwicklungen oft beschrieben wird, durchaus zu hinterfragen sind. So steht die Geschwindigkeit, in der Fernsehen vom Statussymbol zur Haushaltsgrundausrüstung geworden ist, jener der Durchsetzung von Internet 30 Jahre später nicht nach.

Die Einführung der Media-Analyse bzw. die zunehmend evidenzbasierte Auswahl zumindest der Privatwirtschaft für ihre Werbeeinschaltungen markierte indirekt den Anfang vom Ende der deklarierten Parteipresse, die über Jahrzehnte den Gegenpol zu den sogenannten unabhängigen Zeitungen gebildet hatte. Diese Entwicklung vollzog sich in einem ähnlichen Zeitrahmen wie jene vom de facto Zwei- zum wirklichen Mehrparteiensystem. Solche Parallelen von Medien- und Politikentwicklung böten ein noch weithin unbeackertes Feld zur wissenschaftlichen Aufarbeitung.

2 Im Nationalrat: das ORF-Gesetz, die Parteien- und die Presseförderung

Als Heinrich Neisser 1975 erstmals in den Nationalrat einzog, hatte dieser noch vor der Wahl einen Doppelschlag zu Politik und Medien gelandet. Die pikanterweise eine dünne Ausgabe des Bundesgesetzblattes bildenden Bundesgesetze Nummer 404 und 405⁵ sind noch heute die erste Grundlage für die Parteien- und Presseförderung. Der Neoabgeordnete in Opposition gegen die SPÖ-Alleinregierung unter Bundeskanzler Bruno Kreisky erlebte den Vollzug dieser neuen Subventionen in einer Doppelrolle, die für eine Doppelperspektive auf die gegenseitigen Abhängigkeiten von Demokratie und Wirtschaft geradezu prädestiniert – als Leiter einer Stabsabteilung der Industriellenvereinigung (IV). Das Lobbying für die Presseförderung vollzog sich aber nicht durch sie. Um unabhängige Berichterstattung zu gewährleisten, zieren sich Medienhäuser bis heute, der IV beizutreten. Sie wahren ihre Interessen vorzugsweise über den Zeitungs-, den Zeitschriften- und – seit 1993 – den Privatsenderverband.⁶

Diesem von den Verlegern begründeten Block steht seit seiner Reform ab 1967 mehr noch als zuvor der ORF gegenüber. Er war durch das Rundfunkgesetz 1974⁷ in eine Anstalt öffentlichen Rechts umgewandelt worden. Statt des früheren 22-köpfigen Aufsichtsrats hatte er ein Kuratorium mit 35 Mitgliedern erhalten.

5 Vgl. Republik Österreich, Bundesgesetzblatt, 128. Stück, S. 1975.

6 VÖZ (Verband Österreichischer Zeitungen – ehemals „Zeitungsverleger“), ÖZV (Österreichischer Zeitschriften- und Fachmedienverband) und VÖP (Verband Österreichischer Privatsender).

7 Vgl. F. F. Wolf, 25 Jahre ORF, 1975–2000, Residenz: Salzburg [u. a.] 2001.

Diese Größe gilt wie die Formel für seine Zusammensetzung noch heute.⁸ Seit der letzten großen Reform 2001, durch die der ORF zu einer Stiftung öffentlichen Rechts wurde, heißt das Gremium lediglich anders: Stiftungsrat. Der unverwüsthche Besetzungsmodus erinnert an das politische Kontinuitätsjahr schlechthin: Die Nationalratswahl von 1975 ist die einzige in der Zweiten Republik, die keine Mandatsverschiebung brachte. Ein Blick auf dieses Resultat lässt kaum erahnen, wie heftig zuvor die Auseinandersetzungen um das neue Rundfunkgesetz waren.⁹

Verbunden mit einer veränderten Organisationsstruktur schuf der Programm-, Versorgungs- und Föderalismusauftrag eine inhaltlich adaptierte Basis für den ORF. Die Erhöhung der Rundfunkgebühr von 71 auf 86 Schilling¹⁰ bescherte dem Unternehmen den größten Gebührenertragsprung seiner Geschichte von fast 20 % auf 1,67 Milliarden Schilling.

Tab. 2: ORF-Ertragsentwicklung

Anteil Gebühr	ORF	Erträge in Millionen Euro			
	Jahr	Gebühr	Werbung	sonstige	total
67,3%	1968	68,0	30,8	2,3	101,1
63,3%	1969	72,1	37,0	4,7	113,8
60,6%	1970	76,7	41,0	8,8	126,5
58,6%	1971	83,1	45,8	12,9	141,9
59,2%	1972	87,2	48,1	12,0	147,3
60,2%	1973	90,8	50,4	9,7	150,9
57,5%	1974	98,3	61,6	11,1	170,9
60,6%	1975	121,1	67,0	11,8	199,9
56,3%	1976	123,1	69,6	25,9	218,6
57,1%	1977	138,8	86,5	15,7	237,9
58,2%	1978	149,3	91,9	15,5	256,8
56,5%	1979	157,1	102,1	19,0	278,2
56,9%	1980	176,4	112,6	20,9	309,8
40,1%	1981	125,4	115,9	71,4	312,7
38,9%	1982	138,1	125,4	91,7	355,2
55,7%	1983	207,0	138,1	26,3	371,4
57,0%	1984	224,6	141,6	28,1	394,4
56,0%	1985	230,2	150,7	30,1	411,0
52,9%	1986	229,9	172,0	32,9	434,9
49,7%	1987	232,4	192,9	42,2	467,4
48,0%	1988	233,8	206,5	47,1	487,4
47,5%	1989	258,1	233,6	51,7	543,4
47,0%	1990	263,0	243,9	52,6	559,5
44,0%	1991	265,3	252,5	85,6	603,3
42,0%	1992	269,7	315,2	56,9	641,8
42,9%	1993	278,8	308,3	62,9	650,1

Anteil Gebühr	ORF	Erträge in Millionen Euro			
	Jahr	Gebühr	Werbung	sonstige	total
43,7%	1994	323,1	327,8	89,2	740,1
45,5%	1995	324,0	312,4	75,9	712,3
46,4%	1996	329,7	299,0	81,5	710,2
44,7%	1997	324,2	316,8	84,1	725,1
45,6%	1998	350,8	318,8	99,5	769,1
44,7%	1999	367,8	348,8	110,0	823,6
43,3%	2000	369,7	365,2	118,7	853,5
45,0%	2001	374,6	348,4	109,5	832,6
47,0%	2002	388,7	324,8	112,9	826,3
48,1%	2003	402,3	312,4	122,6	837,3
50,7%	2004	444,5	312,1	119,9	876,5
51,1%	2005	450,8	300,8	131,1	882,7
51,6%	2006	462,8	302,0	132,2	897,0
51,5%	2007	472,7	300,2	145,3	918,2
56,9%	2008	503,9	263,3	117,6	884,8
60,6%	2009	526,4	222,8	119,3	868,5
63,0%	2010	580,2	216,2	124,1	920,5
63,2%	2011	584,2	216,7	123,3	924,1
63,8%	2012	595,5	210,7	127,0	933,2
64,1%	2013	615,1	208,2	136,0	959,3
64,6%	2014	589,5	221,7	101,0	912,2
63,8%	2015	593,6	207,5	130,0	931,1
62,2%	2016	595,7	229,8	131,7	957,2
62,9%	2017	624,8	232,6	136,3	993,7
60,9%	2018	637,1	229,6	179,1	1.045,8
61,1%	2019	643,0	219,5	190,7	1.053,2

Diese umgerechnet 121,1 Millionen Euro waren das 48-Fache der erstmals ausgeschütteten Bundespresseförderung – damals noch eine reine Vertriebssubvention, deren Berechnungsgrundlage die seit 1973 von den Verlagen abzuführende Umsatz-

8 Vgl. ORF, Das Unternehmen, Gremien, Stiftungsrat, online: <https://der.orf.at/unternehmen/gremien/stiftungsrat/index.html> (31.10.2020).
 9 In Prozent der Stimmenanteile: 1974 (1971): SPÖ 50,4 % (50,0 %), ÖVP 42,9 (43,1 %), FPÖ 5,4 (5,5 %).
 10 Vgl. F. F. Wolf (Fn. 7), S. 102.

steuer bildete. Die finanzielle Schere zwischen dem Programmtegel für den ORF (er erhält nur rund zwei Drittel der Rundfunkgebühr) und der Bundespresseförderung ist seitdem auf das 72-fache angewachsen. Auch die ursprünglich geringere Förderung der Parteien ist mittlerweile sechsmal so hoch. Und dies, obwohl bereits 1985 neben dieser allgemeinen Unterstützung des Vertriebs eine „Besondere Presseförderung“ als Beitrag „zur Erhaltung der Medienvielfalt in den Bundesländern“ geschaffen wurde. Sie blieb auf Zeitungen „mit besonderer Bedeutung für die politische Meinungs- und Willensbildung“ beschränkt, die „keine marktbeherrschende Stellung“ hatten. Das waren vor allem die Parteizeitungen von SPÖ und ÖVP.

3 Der Föderalismusminister und die Fernsehregionalisierung

Als Heinrich Neisser 1987 als Minister in jenes Bundeskanzleramt zurückkehrte, wo er zuletzt 1970 als Staatssekretär gedient hatte, waren dort bereits die neuen Agenden Parteien- und Presseförderung angesiedelt, wo sie bis heute Tür an Tür behandelt werden. In der von Franz Vranitzky geführten ersten großen Koalition seit 1966 erlebte er hier als Bundesminister für Föderalismus und Verwaltungsreform einerseits die Regionalisierung des ORF-Fernsehens¹¹ unter dem Druck der neuen deutschen Privatsender und die wahrscheinlich gravierendsten Veränderungen der österreichischen Zeitungslandschaft durch den Einstieg deutscher Verlagskonzerne.

Tab. 3: Entwicklung der Presse- und Parteienförderung

in Mio. Euro	Presseförderung				Parteienförderung		
	Vertrieb	Besondere	Qualität	gesamt	Parteien	Akademien	gesamt
1975	2,544			2,544	1,817		1,817
1976	6,177			6,177	4,637		4,637
1977	5,868			5,868	4,419		4,419
1978	5,868			5,868	4,419		4,419
1979	5,861			5,861	4,419		4,419
1980	5,868			5,868	5,087	3,198	8,285
1981	5,868			5,868	5,087	3,198	8,285
1982	5,281			5,281	5,596	2,878	8,474
1983	5,281			5,281	5,596	3,198	8,793
1984	5,863			5,863	6,025	3,430	9,455
1985	6,226	2,907		9,133	8,931	4,057	12,989
1986	6,071	2,834		8,905	8,931	5,123	14,055
1987	4,228	1,974		6,201	7,044	5,770	12,814
1988	3,223	1,505		4,727	7,143	5,792	12,935
1989	4,884	2,791		7,674	7,284	5,982	13,265
1990	4,578	14,535		19,113	7,467	6,995	14,462
1991	4,121	9,622		13,742	13,891	7,993	21,883
1992	7,875	13,013	0,727	21,615	14,347	8,336	22,683
1993	7,714	12,623	0,701	21,038	14,931	8,666	23,597

11 Vgl. P. Bußjäger/G. Keuschnigg/C. Schramek (Hrsg.), Die föderale Bedeutung der ORF-Landesstudios, Institut für Föderalismus: Innsbruck 2020.

in Mio. Euro	Presseförderung				Parteienförderung		
	Vertrieb	Besondere	Qualität	gesamt	Parteien	Akademien	gesamt
1994	7,634	12,492	0,694	20,820	15,464	8,886	24,350
1995	7,674	12,556	0,698	20,928	15,933	9,935	25,868
1996	7,255	11,991	0,666	19,912	14,659	8,972	23,631
1997	6,674	11,032	0,613	18,319	14,659	8,995	23,654
1998	7,255	10,986	0,666	18,907	14,659	8,995	23,654
1999	7,255	11,391	0,666	19,312	14,659	8,995	23,654
2000	5,862	9,593	0,533	15,988	14,659	8,275	22,934
2001	5,862	7,283	0,533	13,678	14,010	8,467	22,477
2002	5,862	7,365	0,533	13,760	14,383	8,535	22,918
2003	5,495	7,384	0,505	13,384	14,383	8,535	22,918
2004	4,758	6,994	1,731	13,483	14,383	8,535	22,918
2005	4,525	6,644	1,668	12,837	14,680	9,562	24,242
2006	4,525	6,645	1,668	12,838	15,029	8,343	23,372
2007	4,525	6,645	1,658	12,828	15,248	10,914	26,162
2008	4,525	6,645	1,668	12,838	16,142	11,268	27,410
2009	4,525	6,645	1,668	12,838	16,075	11,607	27,682
2010	4,525	6,645	1,668	12,838	16,165	11,575	27,740
2011	4,362	6,406	1,608	12,376	15,583	11,270	26,853
2012	3,924	5,287	1,575	10,786	15,260	10,450	25,710
2013	3,885	5,242	1,712	10,839	36,069	10,164	46,233
2014	3,710	3,242	1,697	8,649	42,724	10,495	53,219
2015	3,874	3,242	1,764	8,880	29,368	10,495	39,863
2016	3,799	2,970	1,678	8,447	29,368	10,495	39,863
2017	3,885	3,242	1,785	8,912	29,368	10,495	39,863
2018	3,885	3,242	1,736	8,863	29,926	10,495	40,421
2019	3,885	3,242	1,756	8,883	42,927	10,495	53,422

1987 erwarb die Westdeutsche Allgemeine Zeitung vorerst 45 Prozent an der *Kronen Zeitung*, 1988 dann auch am *Kurier*. Das waren damals Österreichs reichweitenstärkste Tageszeitungen. Wenige Monate später gründete Oskar Bronner den *Standard* – ursprünglich mit einer Hälfte-Beteiligung des Axel Springer Verlags, der 1989 auch 45 Prozent der Moser Holding („Tiroler Tageszeitung“) erwerben sollte. Die weiteren Einkaufspläne des damals noch in Hamburg ansässigen Eigentümers von *Bild* und *Welt* scheiterten am Widerstand der Verleger von *Oberösterreichischen Nachrichten* und *Salzburger Nachrichten*.¹² Springer wollte damals einen Ring von Bundesländerzeitungen installieren. Ein Unterfutter für diese Absicht lieferte deren plötzlich verschärfte Wettbewerbssituation mit dem ORF. Er hatte dem seit jeher regionalisierten Hörfunk mit seinen neun Landessendern den Fernseh-Föderalismus zur Seite gestellt. „Bundesland heute“ war einerseits die Antwort eines TV-Monopols auf die ständig mehr aus Deutschland einstrahlenden und eingespeisten Privatsender, andererseits aber auch eine neue Konkurrenz für die Bundesländer-Tageszeitungen. Die neun Mutationen sind auch heute noch in Summe bis auf wenige Ausnahmen die reichweiten- und marktanteilsstärkste Sendung des ORF-Fernsehens.

12 Vgl. H. Fidler, Österreichs Medienwelt von A bis Z, Falter-Verlag: Wien 2008, S. 303.

Tab. 4: Bundesland heute, Marktanteile in Prozent

Teletest 12+	57	58	57	55	55	55	51	52	52	51	50
Marktanteile	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Wien	47	47	44	41	42	37	34	36	34	35	34
Niederösterreich	49	51	48	41	42	42	38	40	40	37	36
Burgenland	62	61	60	62	58	55	53	58	55	52	52
Steiermark	55	57	55	56	54	52	50	54	57	55	55
Kärnten	66	64	64	67	65	63	61	65	64	67	60
Oberösterreich	55	54	54	53	53	54	51	50	51	51	48
Salzburg	66	63	61	59	63	59	57	58	58	58	58
Tirol	68	68	66	64	64	66	66	62	59	59	59
Vorarlberg	64	66	68	65	66	64	63	65	66	63	64

Während in der Metropolregion Wien die Marktanteile für „Bundesland heute“ kontinuierlich sinken, sind sie in der Steiermark und in Vorarlberg seit einem Jahrzehnt nahezu unverändert und erreichen in West- und Südösterreich ein extrem hohes Niveau. Die oberste Zeile zeigt den Bundesdurchschnitt.¹³

Dieser neuen Marktsituation waren die verbliebenen Parteiblätter am wenigsten gewachsen. In der Phase von Neisser als Minister im Kanzleramt fällt sowohl das Ende des ÖVP-Organs *Südost-Tagespost* als auch der Verkauf des publizistischen SPÖ-Flaggschiffs *Arbeiter-Zeitung (AZ)* an Hans Schmid, den Chef der damals größten österreichischen Werbeagentur GGK. Doch weder sein Know-how noch die 1990 auf Rekordhöhe dotierte Presseförderung konnten das Gattungsterben verhindern. Nach *Volkszeitung* und *Neue Tiroler Zeitung* der ÖVP im gleichen Jahr erschienen 1991 auch die *AZ* und die *Volksstimme* der KPÖ zum letzten Mal.¹⁴ Neisser hatte unterdessen schon mit dem Wechsel von Alois Mock zu Josef Riegler als Vizekanzler seine Agenden an diesen übergeben, der sie neben seinen Aufgaben als Landwirtschaftsminister wahrnahm.

4 Der Klubobmann, ein Magazinverlag und die Medienliberalisierung

Als Heinrich Neisser 1989 in den Nationalrat zurückkehrte, geschah dies nur wenige Tage nach der Wahl Jörg Haiders zum Landeshauptmann von Kärnten.¹⁵ Dessen

13 Vgl. ORF, Jahresberichte, online: <https://der.orf.at/unternehmen/recht-grundlagen/jahresberichte/index.html> (31.10.2020).

14 Vgl. F. Ivan/H. W. Lang/H. Pürer (Hrsg.), 200 Jahre Tageszeitung in Österreich, 1783–1983, Styria: Graz 1983.

15 Die Landtagswahl 1989 (im Vergleich zu 1984) hatte der SPÖ mit 46 % (51,7 %) und der ÖVP mit 21 % (28,3 %) starke Verluste und der FPÖ mit 29 % (16 %) einen enormen Gewinn beschert. Aufgrund eines Abtauschs zwischen ÖVP (2. Regierungssitz)

1986 begonnener bundesweiter Aufstieg erreichte bei der Nationalratswahl 1990 einen ersten Gipfel mit 16,6 Prozent für die FPÖ, während die Volkspartei erstmals unter 40 Prozent blieb und sogar weniger als ein Drittel der Stimmen erhielt. Neisser orchestrierte in dieser rundum schwierigen Periode als Klubobmann die Positionen der Volkspartei. Neben der politischen Wegentwicklung vom De-Facto-Zweiparteien-Staat und der Vorbereitung des Beitritts zur Europäischen Union kam es zu entscheidenden Weichenstellungen in der Medienlandschaft. Die *WAZ*¹⁶ erhöhte ihre Anteile an *Krone* und *Kurier* offiziell auf (fast) die Hälfte¹⁷, Springer bei der Moser Holding und *TT* gar auf 65 Prozent und gründete *fifty-fifty* mit den Gebrüdern Wolfgang und Helmuth Fellner *News* samt dem daraus entstandenen größten österreichischen Magazinverlag.¹⁸ Ein noch weit größerer Schritt als die Veränderungen im Printmedienmarkt nicht nur aus Sicht der Politik war allerdings der Abschied vom Rundfunkmonopol. Mit dem Regionalradiogesetz von 1993 wurde zumindest die legale Grundlage dafür geschaffen.

Dass sich der flächendeckende Privatradiostart weitere fünf Jahre verzögern sollte,¹⁹ ist eine andere, zutiefst österreichische Geschichte jener Art, die Neisser in seiner Laufbahn immer wieder kritisiert hat.²⁰ Wie sehr sich die Rahmenbedingungen für Journalismus in Österreich durch das Ende des Monopols verändert haben, findet aber immer noch zu wenig Beachtung. Vereinfacht ausgedrückt: Wer als Radio- oder Fernsehmacher vor 1998 mit seinem Arbeitgeber (zwangsläufig der ORF) nicht mehr konnte, hatte zwei Möglichkeiten: den Beruf wechseln oder auswandern. Was eine solche Schere im Kopf insbesondere für den politischen Journalismus bedeutet hat, ist auch ohne empirische Grundlage leicht vorstellbar. Nicht von ungefähr gab es in den 1980er- und 1990er-Jahren einen weit überproportional hohen Anteil von Österreichern in Spitzenpositionen der deutschen Privatsender.

und FPÖ (Landeshauptmann) wurde die Wiederwahl von Peter Ambrozy (SPÖ) verhindert und stattdessen vom Landtag Jörg Haider gewählt.

16 Heute Funke Medien Gruppe.

17 Heute bei der *Kronen Zeitung* 50 % Familie Dichand, 50 % Funke (dort aber 49 % Signa Holding rund um Investor René Benko), beim *Kurier* 50,56 % Raiffeisen, 49,44 % Funke, bei der Moser Holding 75,01 % Familie Moser, 24,99 % Bank für Tirol und Vorarlberg.

18 Heute VGN Medien Gruppe (75 % Horst Pirker, 25 % Familie Fellner).

19 Ende 1995 konnten lediglich die Antenne Steiermark und Radio Melody in Salzburg auf Sendung gehen. Der Start der anderen Sender verzögerte sich aufgrund höchststrichterlicher bis April 1998.

20 Vgl. Rundfunk & Telekom Regulierungs-GmbH, Band 1/2003: 5 Jahre Privatradio in Österreich, Rundfunk & Telekom Regulierungs-GmbH: Wien 2003.

5 Der Parlamentspräsident, die Gratismedien und das Privatrado

Als Heinrich Neisser 1994 zum zweiten Präsidenten des Nationalrats wurde, überlagerten einerseits das Ergebnis der vorhergehenden Wahl²¹ und andererseits der EU-Beitritt nur 84 Tage danach sowohl sachpolitische als auch medientechnologische Umbrüche, die deutlich über Österreichs Rückstand in der Medienliberalisierung hinaus wirken sollten. Der weitere Aufstieg der FPÖ drückte nun auch die SPÖ erstmals unter 40 und die ÖVP gar unter 30 Prozent. Ihr Obmann- und Vizekanzlerwechsel von Erhard Busek zu Wolfgang Schüssel Anfang Mai sollte letztlich mehr als nur eine übliche Rochade für Partei und Staat bedeuten. Da war der *Standard* schon drei Monate im Internet – als erste deutschsprachige Zeitung. Diesem First Mover-Mut folgten 1996 nahezu alle österreichischen Tageszeitungen und 1997 auch der ORF.

Noch weniger Beachtung fand hierzulande eine internationale Entwicklung, die erst im nächsten Jahrhundert auch das Gefüge der österreichischen Medienlandschaft samt ihren Wechselbeziehungen zur Politik massiv erschüttern sollte: In Stockholm, einem der dichtest besetzten Pressemärkte Europas erschien erstmals die als Pendlerlektüre für die U-Bahn konzipierte Gratistageszeitung *Metro*.²² Sie war der Urahn des 2001 in Wien gegründeten *U-Express*, der wiederum als direkter Vorfahr von *Heute* (*2004) gilt, dem nach Reichweite zweitgrößten Tagblatt Österreichs, das in der Hauptstadt seit einem Jahrzehnt sogar vor der *Krone* rangiert. Auch *Österreich* hat sich nach seiner Gründung 2006 sehr rasch zu einer vor allem als Gratisgazette verbreiteten Titel entwickelt. Die beiden Blätter sorgen heute für jedes vierte der täglich 2,74 Millionen verbreiteten Exemplar österreichischen Tageszeitungen, von denen nur noch 56 Prozent verkauft werden. Sie erhalten über diese Marktstellung hinaus überproportional viele Einschaltungen von öffentlichen Institutionen.²³

21 SPÖ und ÖVP hatten gegenüber 1990 (in Klammern) deutlich verloren, die FPÖ stark gewonnen. Die Grünen konnten zulegen, und dem Liberalen Forum (LIF) gelang der Einzug in den Nationalrat: SPÖ 34,9 % (42,8 %), ÖVP 27,7 % (32,1 %), FPÖ 22,5 % (16,7 %), Grüne 7,3 % (4,8 %), LIF 6 %.

22 Vgl. M. Haller, *Gratis-Tageszeitungen in den Lesermärkten Westeuropas*, Nomos: Baden-Baden 2009, S. 31–33.

23 Vgl. P. Pramer, *Öffentliche Stellen warben im zweiten Quartal um rund 50 Millionen Euro*, online: <https://www.derstandard.at/story2000108600942/oeffentliche-stellen-warben-im-zweiten-quartal-um-rund-50-millionen> (31.10.2020).

Tab. 5: Auflagenvergleich nach Verbreitung und Verkauf

Auflagenkontrolle ÖAK	2.666.956	1.786.153	67%	2.740.475	1.526.021	56%
Verbreitung und Verkauf	2009			2019		
Kronen Zeitung	854.336	798.216	93%	719.778	672.779	93%
Heute	483.099			547.647		
Österreich	282.987	108.880	38%	539.560	24.436	
Kurier	173.409	146.006	84%	124.154	115.654	93%
Standard	94.781	65.642	69%	70.112	56.041	80%
Presse	88.140	67.355	76%	76.324	68.206	89%
Summe Wien	1.976.752	1.186.099	60%	2.077.575	937.116	45%
Kleine Zeitung	298.463	273.814	92%	299.174	278.375	93%
OÖNachrichten	131.146	103.580	79%	124.142	101.076	81%
Salzburger Nachrichten	80.778	68.043	84%	82.207	70.207	85%
Tiroler Tageszeitung	101.987	86.324	85%	88.116	76.106	86%
Vorarlberger Nachrichten	66.469	62.611	94%	59.073	56.401	95%
Neue Vorarlberger TZ	11.361	5.682	50%	10.188	6.740	66%
Summe Bundesländer	690.204	600.054	87%	662.900	588.905	89%

Die Tabelle zeigt, wie insbesondere in Wien der Marktanteil der verkauften Tagespresse infolge der Gratiszeitungen schrumpft – von 2009 noch 60 auf 2019 nur noch 45 Prozent der verbreiteten Auflage. In West- und Südösterreich hingegen hat sich der Anteil der verkauften Exemplare in diesem Zeitraum erhöht. Die Übersicht zeigt alle österreichischen Tageszeitungen – ausgenommen das *Volksblatt*, die letzte Parteitagezeitung (ÖVP Oberösterreich), und die *Wiener Zeitung* im Eigentum der Republik. Beide nehmen seit vielen Jahren weder an Media-Analyse noch Auflagenkontrolle teil, obwohl sie enorme öffentliche Mittel (Presseförderung bzw. Pflichteinschaltungen) beziehen.

Die für den Nutzer kostenfreie Verbreitung von Information – gleichgültig ob via Internet oder durch Gratiszeitungen – ist aber eine Hauptursache für die Entwertung von Journalismus. Diese Entwicklung hat durch Social Media noch einen Verstärker erhalten, der nicht nur die Geschäftsmodelle von Zeitungen gefährdet. Es gibt noch keine überzeugende Antwort darauf, wie sich (demokratiepolitisch relevanter) Journalismus nach der digitalen Transformation wirtschaftlich betreiben lässt.

In der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre war von einer solchen Gefährdung aber nichts zu spüren. Global sorgte das Internet für einen Medienschub, national glaubten die Verleger, mit dem Privatrado den ORF in dessen ureigenem Revier herausfordern zu können. Trotz intensiver Beratung und Warnungen – von der bayerischen bis zur nordrhein-westfälischen Landesmedienanstalt – sahen viele die neuen Hörfunk-Möglichkeiten auch als journalistisches Projekt. Verfehlte Marktanteilsziele und hohe Geldverluste sorgten für das Zurückstutzen auf musikgeprägtes Formatradio. Als nachrichtliche Informationsmedien gilt für Privatradios die Formel: je lokaler und kleiner, desto eher. Nichtsdestotrotz hat ihre Zulassung die

Aufstellung des ORF-Hörfunks enorm verändert: Ö3 wurde in direkter Konkurrenz zur privaten Musikkonkurrenz neu aufgestellt. Längere Informationsstrecken und anspruchsvollere Musik wanderten zu Ö1. Als Auffangbecken für den Rest wurde aus der internationalen Visitenkarte Blue Danube Radio der Jugendkultursender FM4.²⁴

6 Der Politikprofessor, die Mediengesetze und der Social-Media-Boom

Als Heinrich Neisser 1999 aus der aktiven Politik ausschied, waren die grundsätzlichen Machtverschiebungen ähnlich stark²⁵ wie zum Start der Alleinregierungen Klaus und Kreisky in den 1960er- und 1970er-Jahren, um größere Reformen auch im Medienbereich zu ermöglichen. Die ÖVP-FPÖ-Koalition unter Wolfgang Schüssel brachte allein 2001 Rundfunkgesetz, Privatrado- und Privatfernsehgesetz sowie das Gesetz zur Einrichtung der Medienbehörde KommAustria auf den Weg, 2004 folgte die Novellierung der Presseförderung. Neisser hat dies aus seiner Beobachterposition als Inhaber des Jean-Monnet-Lehrstuhls für europäische Integration zur Kenntnis genommen. Österreich war bis zum 1.6.2003 – dem bundesweiten Start für die terrestrische Ausstrahlung von ATV plus – der letzte Staat Europas ohne eigenes, nationales, frei über Antenne empfangbares Privatfernsehen. In Deutschland waren RTL und Sat.1 Anfang schon 1984 gestartet. Und während in Österreich die Printmediensubvention in neue gesetzliche Bahnen gelenkt wurde, entstand in den USA bereits Facebook. Die heute politisch mindestens so einflussreiche digitale Plattform Twitter folgte 2006, zum Ende der ÖVP-BZÖ-Regierung. Die elf Folgejahre unter einer Großen Koalition von Sozialdemokratie und Volkspartei brachten in der Medienpolitik lediglich den Erhalt des Status Quo – verkörpert durch den ORF und den seit Anfang 2007 amtierenden Generaldirektor Alexander Wrabetz. Unterdessen bauten die Oppositionsparteien – vor allem FPÖ, aber auch Grüne und später Neos – sich eigene Kommunikationskanäle mit Hilfe der neuen Social Media auf: Facebook, YouTube und Twitter. Die verzögerte Implantierung dieses Medien- und Mediennutzungswandels durch SPÖ und ÖVP wurde in der Bundespräsidentenwahl 2016 besonders deutlich, als ihre Kandidaten frühzeitig ausschieden, während z. B. der spätere Amtsträger Alexander Van der Bellen schon seine Kandidatur zuerst via Video auf Social Media angekündigt hatte.

24 Vgl. F. F. Wolf (Fn. 7), S. 35–43.

25 Nationalratswahl 1999 (1995): SPÖ 33,2 % (38,1 %), FPÖ 26,9 % (21,9 %), ÖVP 26,9 % (28,3 %), Grüne 7,4 % (4,8 %). Die Volkspartei kam erstmals nur auf Rang 3, bildete aber mit der FPÖ die neue Bundesregierung. Die SPÖ landete erstmals seit 1970 in der Opposition.

Tab. 6: Social Media-Beobachtung 2016

	Twitter	Facebook		
	23.10.2016	23.10.2016	05.02.2016	Zuwachs
Kern (Faymann)	17.000	95.000	23.000	72.000
Kurz	149.000	333.000	105.000	228.000
Strache	14.000	428.000	315.000	113.000
Glawischnig		30.000	24.000	6.000
Strolz	45.000	44.000	40.000	4.000
Van der Bellen	29.000	213.000	47.000	166.000
Hofer	8.000	283.000	11.000	272.000
Clinton	9.941.000	7.387.000	2.386.000	5.001.000
Trump	12.671.000	11.653.000	5.592.000	6.061.000

Die Tabelle zeigt, wie intensiv bei den Präsidentschaftswahlen 2016 in Österreich und den USA die Kandidaten ihr Engagement auf Facebook und Twitter verstärkt haben – und die entsprechende Entwicklung der österreichischen Parteichefs bzw. von Sebastian Kurz, der damals noch Außenminister war. Lediglich Hillary Clinton verzeichnete im Vergleichszeitraum prozentuell ähnliche Zuwächse wie der spätere österreichische Bundeskanzler.

Unterdessen brachte Sebastian Kurz sich noch als Außenminister über solche Kanäle in Stellung für ÖVP-Übernahme und Kanzlerschaft. Er verdreifachte 2016 in nur acht Monaten seine Fan-Zahl auf Facebook und rückte dem dort als un- einholbar gegoltenen FPÖ-Obmann Heinz-Christian Strache nahe. Der Wettlauf zwischen den beiden auf dieser Plattform wurde erst durch die Ibiza-Affäre und die Neuwahlen 2019 gestoppt – so wie die Medienpläne der ÖVP-FPÖ-Regie- rung. Auch das entsprechende Kapitel im aktuellen Programm mit den Grünen²⁶ wirkt – vorerst gebremst durch die COVID-Krise – deutlich ambitionierter, als es den großen Koalitionen unter Werner Faymann und Christian Kern gelungen war. Ihnen genügte, ähnlich wie früher unter Fred Sinowatz, Franz Vranitzky und Viktor Klima in Sachen Medien die gemeinschaftliche Wahrung ihres Einflusses auf den ORF. Diese Ära ist weniger infolge der Zulassung von Privatfernsehen als durch den Aufstieg von Social Media endgültig vorbei. Um auch in Zukunft über eine eigenständige nationale Medienlandschaft zu verfügen, wird es mehr brauchen als den Abgleich einerseits von Partei-Begehrlichkeiten und andererseits der wider- strebenden Interessen von ORF und Verlegern.

Heinrich Neisser hat die Gefahren solcher Blockaden früh erkannt und deshalb 2008 die „Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform“ gegründet, deren Obmann er bis heute ist. Der jährliche Demokratiebefund dieser Gruppe enthält

26 Vgl. Die neue Volkspartei/Die Grünen – Die Grüne Alternative, Aus Verantwor- tung für Österreich, Regierungsprogramm 2020–2024, online: <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/die-bundesregierung/regierungsdokumente.html> (1.11.2020).

durchwegs umfangreiche Kapitel zur aktuellen Entwicklung der Medienlandschaft in Österreich.

Epilog

Welches Gewicht das Wort Heinrich Neissers auch mehr als zwei Jahrzehnte nach seinem Rückzug aus aktiven politischen Funktionen hat, das zeigte er u. a. im Herbst 2020 als Mit-Initiator der Tagung über „Die Zukunft der Kärntner Sloweninnen/Slowenen 100 Jahre nach der Volksabstimmung“²⁷ in Klagenfurt sowie bei der Präsentation des zehnten Demokratiebefundes im Wiener Presseclub Concordia. Seine Kritik an der mangelnden „solidarischen Verantwortung“ der Bundesregierung, der Instrumentalisierung der Pandemie für die Wiener Landtagswahl und der Vernachlässigung des Parlaments in wesentlichen Dingen fand breiten Niederschlag.²⁸ Warum das immer noch so ist, hat er 2011 in ganz anderem Zusammenhang und nicht auf sich bezogen gut erklärt:²⁹ „Ohne die Vergangenheit glorifizieren zu wollen, besaßen die früheren Spitzenpolitiker ein anderes Politikverständnis. Heute dominiert der Show-Charakter von Politik, es gibt eine enge Verbindung zu den Medien in Kombination mit einer geistigen Beliebigkeit. [...] Manchmal hat man fast das Gefühl, jeder Politiker könnte bei jeder Partei sein, den Akteuren fehlt eine innere – und damit auch inhaltliche – Orientierung. Mit dieser Grundausstattung kann man jedoch nicht ernsthaft Politik betreiben, denn diese ist notwendigerweise ein geistiges Geschäft. Nur gelingt es heute fast keinem mehr, diese Dimension von Politik sichtbar zu machen.“ Ihm schon.

27 Vom 2. bis 4.7.2020, Programm, online: https://www.mohorjeva.at/images/uploads/programm_gemeinsam_skupno_juli2020_mail.pdf (1.11.2020).

28 Vgl. *Kurier*, Demokratiebefund: Durch Corona Vertrauen in Regierung auf Höchstwert, 2020, online: <https://kurier.at/politik/inland/demokratiebefund-durch-corona-vertrauen-in-regierung-auf-hoehstwert/401049274> (1.11.2020).

29 Vgl. W. Hämmerle, Heinrich Neisser und Niki Kowall, in: *Wiener Zeitung*, 2011, online: https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/reflexionen/zeitgenossen/407575_Heinrich-Neisser-und-Niki-Kowall.html (1.11.2020).

Liberaler Konservative in Zeiten des Rechtspopulismus: Heinrich Neisser als Kritiker der Anpassung an rechte Strömungen

Hans Rauscher

English Abstract

With the rise of right wing populism a number of traditional Christian democratic conservative parties in the West tried to counter this trend by adopting the issues and polemics of the right wingers. This was sometimes successful, especially in Austria. Traditional liberal-conservative Politicians like Heinrich Neisser criticized this vehemently. What will be the outcome of this debate?

Deutsche Zusammenfassung

Eine ganze Reihe von christdemokratischen und konservativen Parteien, an vorderster Front die türkische ÖVP, hat die Übernahme von Inhalten des Rechtspopulismus, vor allem in der Migrationsfrage, zu einer – anfangs erfolgreichen – Strategie gemacht. Liberalkonservative wie Heinrich Neisser haben das zunehmend schärfer kritisiert. Wem wird die Entwicklung recht geben?

Heinrich Neisser ist ein bürgerlicher Liberaler, wie er im Buch steht, man könnte ihn auch als Liberal-Konservativen bezeichnen. Das ist ein Politikertypus, wie er in den christdemokratischen Volksparteien der Nachkriegszeit in Europa lange Zeit prominent vertreten war. Angela Merkel, der frühere EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker, der frühere italienische Ministerpräsident und EU-Vorsitzende Romano Prodi, weiter zurückliegend der italienische Nachkriegs-Premier und Mitbegründer der Europäischen Einigung, Alcide de Gasperi, gehören dazu. Im Gegensatz zu den erzkonservativen, oft reaktionären Strömungen traten sie für eine Öffnung innerhalb des konservativen Spektrums ein, für Konsens mit dem politischen Gegner (meist Sozialdemokraten), für eine behutsame Liberalisierung in der Gesellschaftspolitik. Die christliche Grundierung war meist gegeben – Heinrich Neisser ist Mitglied der traditionsreichen CV-Verbindung Rudolfina – aber die klerikal-politische Anmutung aus der Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg fehlte.

Neisser war lange der Paradeintellektuelle der Österreichischen Volkspartei, manchmal ein Vordenker, zuletzt immer öfter ein Kritiker von der Seitenlinie. Es liegt in der Natur der Sache, dass sich im politischen Überlebensgeschäft eher die kalten, bedenkenlosen Pragmatiker als die nachdenklichen, abwägenden Zweifler durchsetzen. Neisser selbst hat in einem *Standard*-Interview zu seinem 80. Geburtstag Realismus gezeigt:

„Es gab tatsächlich einmal Bestrebungen, mich ins Rennen zu schicken, aber mein Level war der Klubobmann. Meine Stärke war eine Mischung aus Diplomatie und Kommunikation, doch für einen Parteiboss fehlte mir die gewisse Brutalität, und letztlich bin ich auch ein bisschen zu sensibel. Als Parteichef wäre ich keine Erfolgsstory geworden.“

In der ÖVP ist der Typ liberaler Christdemokrat nicht sehr dominant gewesen. Die prägenden Persönlichkeiten der ÖVP waren eher auf der traditionell-konservativen Seite, wie etwa der legendäre Kanzler Julius Raab, der nationalkonservative Kanzler einer Alleinregierung von 1966–70, Josef Klaus, schließlich Wolfgang Schüssel, Kanzler von 2000–2006, der als erster ÖVP-Chef keine Scheu hatte, mit der Rechtsaußenpartei FPÖ eine Koalition einzugehen.

Der 2017 zum ÖVP-Chef und Kanzler aufgestiegene Sebastian Kurz hat die Partei zweifellos auf einen harten rechtspopulistischen Kurs geführt und sieht (sah) Politiker wie David Cameron oder den niederländischen Rechtsliberalen, die den Staat „verschlanken“ wollten, als Vorbilder. Kurz ist in der Frontlinie jener konservativen Politiker, der aus dem Aufstieg des Rechtspopulismus in der westlichen Welt den Schluss gezogen haben, dass man als traditioneller Konservativer dem aufsteigenden Rechtspopulismus, Rechtsnationalismus und Rechtsextremismus nur Herr wird, in dem man entweder ein Bündnis mit ihm eingeht (und hofft, ihn dadurch „zähmen“ zu können) oder, noch radikaler, einen Großteil seines Rechtsextremismus übernimmt. Er ist international nicht der Einzige, der das versucht hat.

Christdemokratische Politiker wie Heinrich Neisser oder Erich Busek haben diesen Kurs prinzipiell immer abgelehnt. Sie sind damit in einer Minderheitenposition geblieben und übten sich in immer schärferer Kritik, ohne viel ausrichten zu können. Aber es gab lange einen liberalen, ja katholisch-liberalen Flügel in der Österreichischen Volkspartei, so wie in nahezu allen christdemokratischen Volksparteien Europas. Dieser ist heute geschrumpft.

Mahnende Stimmen von liberaler Seite werden in allen konservativen Parteien ungerne gehört. Heute geht es aber um eine ziemlich wichtige Richtungsentscheidung – wer wird recht behalten? Die konservativen Politiker, die mit dem Rechtspopulismus flirten und auf eine Strategie der „Zähmung“ bzw. der Übernahme rechtspopulistischer Inhalte und dann auch Wähler setzen? Oder die liberalen Politiker und Beobachter, die jede Annäherung an nationalpopulistische Parteien und Inhalte für fatal halten?

Es gibt allerdings eine sozusagen objektive Zwickmühle: In den letzten Jahren sahen sich viele sozialdemokratische, aber eben auch christdemokratische und konservative Parteien in Europa und den USA mit der Bedrohung durch den Rechtspopulismus konfrontiert. Sie reagierten ziemlich unterschiedlich:

Die Kaperung der traditionellen Republikanischen Partei durch den Rechtspopulisten Donald Trump ist das eindrucksvollste Beispiel – die alte “Grand Old Party” (GOP) war klassisch wertkonservativ und wirtschaftsliberal mit Betonung auf Steuersenkungen, Kleinhalten des Staates – und einem Großmachtinterventi-

onismus in allen möglichen Ecken der Welt. Trump, den anfangs niemand ernst nahm und der auf wütenden Widerstand des alten GOP-Establishments stieß, ließ die auswärtigen Kriege weg (sie erscheinen ihm Geldverschwendung), fügte aber ein Element hinzu, das in der alten WASP (White Anglo Saxon Protestant)-Partei nur unterschwellig eine Rolle gespielt hatte: blanken Rassismus. Trump wurde auch von abgestiegenen, armen Weißen die Treue gehalten, obwohl er ihre materielle Lage überhaupt nicht verbessert hat. Er bewies ihnen nur täglich, dass er die Vorherrschaft der Weißen aufrechterhalten will, indem er z. B. sich weigerte, bewaffnete, rechtsextreme Milizen zu verurteilen. Damit hat er die alte GOP in eine rassistische, rechtspopulistische Partei verwandelt (die, nebenbei, viele Arbeiter anzog, die früher demokratisch gewählt hatten). Das Partei-Establishment wagte ihm nicht mehr zu widersprechen.

Der zweite wichtige konservative Politiker, der eine alte konservative Partei auf diese Weise transformierte, war der Brite Boris Johnson. Die traditionellen Tories standen unter Druck von Rechtsaußen – die populistische UKIP des Nigel Farage hatte mit ihrem rabiaten Anti-EU- und Anti-„Ausländer“-Kurs den Konservativen massiv viele Stimmen weggenommen. Johnson reagierte, indem er blitzartig den Brexit (den er ursprünglich gar nicht so sehr gewollt hatte) zu seinem Thema machte – und seither auch einen möglichst harten Brexit. So hat er Farage in die Ecke gedrängt, allerdings auch Großbritannien einer ungewissen Zukunft ausgeliefert.

Nicht ganz vergleichbar, aber ähnlich ist die Situation in Polen und Ungarn zu sehen, wo autoritäre Führungsfiguren, die Parteien vorstehen, die sich christlich nennen, den Rechtspopulismus und Rechtsextremismus inkorporiert haben und damit selbst zu extremen Rechtsparteien mit fragwürdiger demokratischer Legitimierung geworden sind.

Andererseits haben die wichtigsten europäischen Staaten Frankreich und Deutschland der Versuchung widerstanden. Merkel erstickte jeden Versuch einiger CDUler, mit der AfD ins Geschäft zu kommen. Nach anfänglichem Schwanken haben das auch die CSUler Horst Seehofer und Markus Söder getan. In Frankreich lehnten schon früher alle konservativen Parteichefs und der der jetzt liberal-konservative Premier Emmanuel Macron jedes „appeasement“ gegenüber der starken Le-Pen-Bewegung ab.

Österreich war und ist ein Sonderfall. Der Rechtspopulismus ist in kaum einem anderen Land so stark wie hier; unter Haider kam die FPÖ auf 27 % (1999) und unter Strache auf 26 % (2017). Marine Le Pen kam bei den Präsidentschaftswahlen 2017 gegen Macron auf 34 %, Norbert Hofer gegen Alexander Van der Bellen hingegen 2016 auf 46 %. NS-Anklänge wie die von Jörg Haider hätten in Deutschland beim ersten Mal zu seinem sofortigen Rücktritt geführt, in Österreich ließ man ihm das durchgehen. Die FPÖ galt lange, lange trotz aller rechtsextremen und neonazistischen „Einzelfälle“ für viele als denkbarer Koalitionspartner.

In die Tat umgesetzt haben das als erster Kreisky, dann Schüssel und jetzt Kurz. Kreisky verdankte seine Kanzlerschaft 1970 einem Deal mit Friedrich Peter und

bewog 13 Jahre später seinen Nachfolger Sinowatz, eine Koalition mit der FPÖ unter Norbert Steger einzugehen. Der konnte als Nationalliberaler durchgehen, aber das Funktionärsreservoir war voll mit „Keller-Nazis“, wie Steger das selbst nannte. Für die Motive Kreiskys bräuchte man einen eigenen Essay, vielleicht sogar ein Buch – eine wichtige Rolle spielte wohl, dass er als junger Mensch den christlichen Ständestaat mehr hasste als die Nazis.

Die FPÖ (und ihr Vorläufer, der VdU) konnte die Verwurzelung im rabiatischen Deutschnationalismus und Nationalsozialismus nie wirklich ablegen. Das sogenannte „Dritte Lager“ (im Gegensatz zu den Sozialdemokraten und Christdemokraten) baute historisch auf dem Deutschnationalismus der Monarchie und der Ersten Republik auf, der vom Anschluss an „Großdeutschland“ träumte. Als sich dieser Traum dann 1938 verwirklichte, hatte der alte Deutschnationalismus der Burschenschaftler längst die Ideen des Nationalsozialismus inkorporiert und umgekehrt wurden die Burschenschaften keineswegs unwillig in das neue NS-Staatschema einbezogen. Nach Krieg und Niederlage wandelte sich das im Laufe der Jahrzehnte dann zu einem Österreich-Nationalismus, der die „deutsche Kulturgemeinschaft“ betonte. Der traditionelle Antisemitismus verblasste etwas, aber rassistische Ablehnungen von Fremden blieben. Nach 1945 verbot es sich zunächst für die beiden staatstragenden Parteien, mit diesen Parias eine formelle Koalition einzugehen, obwohl es Versuche dazu gab – und jedenfalls Unterstützung sowohl von SPÖ und ÖVP. Letztere wagte es lange nicht, die Koalition der Ersten Republik aufleben zu lassen (die Christlich-Sozialen bildeten ab 1920 mit den Deutschnationalen eine Regierung).

Schon Alois Mock hatte mit 1986 mit Haider eine Koalition schließen wollen, der damals noch intakte liberale Flügel und vor allem der Wirtschaftsflügel der ÖVP hinderten ihn aber daran. Die dominante Stellung der SPÖ unter Kanzler Franz Vranitzky erzeugte dann immer mehr Frust in der ÖVP und als 1995 das letzte große gemeinsame Projekt der rot-schwarzen Koalitionsregierung, der EU-Beitritt, abgehakt war, wagte der neue ÖVP-Obmann Wolfgang Schüssel vorzeitige Neuwahlen mit dem Ziel, anschließend mit Haider zu koalieren. Das scheiterte am schwachen Wahlergebnis von Schüssel gegen Vranitzky – und am Zurückzucken von Haider. Heinrich Neisser war zu dieser Zeit (1994–1999) Zweiter Nationalratspräsident. Als Schüssel dann 1999 einen zweiten Versuch mit der FPÖ wagte, schied Neisser mit 63 wohl nicht zufällig aus der aktiven Politik aus.

Konservative Politiker wie Mock, Schüssel und auch Kurz konnten sich trotz aller ständigen Hinweise auf die wahre Natur der FPÖ nie zu einer echten Abgrenzung gegenüber dieser Rechtsaußen-Partei verstehen. Das mag damit zusammenhängen, dass man ja schließlich Kreisky als „Referenz“ hatte und sich die verschiedenen „Einzelfälle“ und vor allem die Aussprüche Haiders („ordentliche Beschäftigungspolitik im Dritten Reich“, „anständige SS“) einfach schönredete; und im tiefsten Grund wohl damit, dass man die Abneigung gegen alles „Linke“ mit den Freiheitlichen teilte.

Heinrich Neisser hatte als Klubobmann der ÖVP von 1990–94 und als Zweiter Nationalratspräsident mit den Sozialdemokraten ein gutes Arbeitsverhältnis gehabt und er hatte ebenso wie Erhard Busek und andere eine grundsätzliche Abneigung gegen das, was die FPÖ repräsentierte. In einem „Standard“-Interview von 2016 sagte er auf die Frage, wie das wäre, wenn sich die ÖVP der FPÖ „an den Hals wirft“: „Dann fände ich das furchtbar. Das Problem der FPÖ hat sich ja nicht geändert: Ihr fehlt die personelle Qualität für eine Regierung.“

Im selben Interview sagte Neisser: „Ich bin zeitlebens ein Anhänger der Großen Koalition gewesen, aber nicht deshalb, weil ich in Rot und Schwarz so verliebt bin, sondern weil diese Koalition ein Fangnetz war. Selbst während der sozialdemokratischen Alleinregierung Bruno Kreiskys war die Mitsprache der ÖVP, etwa über die Sozialpartnerschaft, immer gesichert, es gab eine gemeinsame Verantwortung. Heute haben SPÖ und ÖVP das Gespür verloren, was eine Koalition bedeutet.“

Neisser hatte sich ab 1999 auf eine Professur in Innsbruck, aufs Bücherschreiben und ab 2008 auf seine Tätigkeit in der Reform-„Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratieform“ konzentriert. Aber mehr und mehr wurde er zu einer Stimme jener, die grundsätzlich, auch demokratiepolitisch unterlegte Kritik am Anpassungskurs der ÖVP an den Rechtspopulismus übten.

2016 war er (wieder im *Standard*) einer der wenigen, der gegen die Flüchtlingspolitik von Sebastian Kurz Bedenken anmeldeten:

„Quer durch die EU agieren Regierungsparteien permanent mit Rücksicht auf rechtspopulistische Bewegungen, die die schwierige Situation für ihre Zwecke instrumentalisieren. Das ist ein völlig verfehltes Unterfangen, denn Politik ist immer auch ein Risiko: Es gibt keine Garantie, bei der nächsten Wahl für die eigenen Taten belohnt zu werden – auch wenn sie richtig waren [...] Die Regierung macht ihre Flüchtlingspolitik aus Angst vor Erfolgen der FPÖ. Auch Österreich muss man den Vorwurf machen, dass all das, was nun geschieht, den ethischen Prinzipien der Europäischen Union widerspricht: Dort ist die Rede von Solidarität, Rücksichtnahme und wechselseitiger Hilfe – doch diese Verpflichtungen spielen keine Rolle mehr. Das Etikett ‚christlich-sozial‘ darf sich die ÖVP nicht mehr umhängen.“

2019 widersprach Neisser in einem *profil*-Interview heftig dem EU-Bashing, das Kanzler Kurz als Instrument im Kampf für die Wahlen zum EU-Parlament einsetzte. Der Bundeskanzler und ÖVP-Chef hatte Brüssel „Regelungswahnsinn“ und „Bevormundung“ vorgeworfen. Neisser: „Das ist die klassische Erzählung der populistischen, neonationalistischen Bewegungen, die den europäischen Integrationsprozess prinzipiell in Frage stellen. Wenn das, was Kurz verlangt und formuliert hat, die aktuelle Linie der ÖVP ist, hat sie kein Recht mehr, sich als Europapartei zu bezeichnen.“

Etwa zur selben Zeit gab Neisser den Neos fachliche Unterstützung in der EU-Politik, fügte aber hinzu, er bleibe ÖVP-Mitglied. Und schließlich kritisierte er 2020 bei der Präsentation des „Demokratieberichts“ den „flapsigen“ Umgang der Regierung mit dem Rechtsstaat (Kurz: „juristische Spitzfindigkeiten“): Die Diskussion über Rechtsstaatlichkeit würden in einer „etwas eigenartigen Lockerheit“

geführt: „Es ist nicht unbedeutend, mit welcher Wortwahl die Diskussion geführt wird“.

Auch in Österreich ist das Urteil noch ausständig, ob der konservative Kurs der Angleichung an den Rechtspopulismus diesmal funktioniert. In einer Hinsicht ist steht aber das Ergebnis bereits fest: Die FPÖ lässt sich – wie alle rechtspopulistischen Bewegungen – nicht „zähmen“, nicht „einbinden“. Wer immer sich auf eine Regierungskoalition mit ihr einlässt, steht nach relativ kurzer Zeit vor einem Trümmerhaufen. Das liegt in der Natur solcher Parteien und Bewegungen: Sie sind zu sachlicher Arbeit unfähig, weil ihr Erfolgsrezept in der ununterbrochenen Agitation und Opposition besteht. Sie haben außerdem ernsthafte Probleme, das System der liberalen Demokratie und des Rechtsstaates anzuerkennen. Außerdem neigen sie, wie alle radikalen Parteien, zum Sektierertum: Es gibt immer eine Fraktion, die es noch radikaler will.

Das von Kreisky induzierte Experiment der SPÖ von 1983–86 explodierte mit dem Putsch durch Jörg Haider, der einen verantwortungsvollen Kurs in einer Koalitionsregierung nicht mittragen wollte.

Der nächste Misserfolg passierte Wolfgang Schüssel, als die Regierungsbeteiligung der FPÖ 2002 in Knittelfeld von rechten Sektierern gesprengt wurde. Haider machte dann zwar mit dem BZÖ weiter, aber seine politische Power war gebrochen.

2019 sprengte sich die FPÖ mit dem Ibiza-Video selbst in die Luft. Kanzler Kurz musste ebenfalls zur Kenntnis nehmen, dass die Freiheitlichen im Grunde regierungsunfähig sind. In diesem Fall traten durch Ibiza die Inkompetenz und die Korruptionsbereitschaft der FPÖ als sozusagen konstituierendes Element klar zu Tage.

Allerdings zeigt zumindest die Geschichte der schwarz-blauen Schüssel-Haider-Koalition und der türkisen Kurz-Strache-Koalition eines: Die ÖVP kann gewaltig vom Zerbröseln des rechteren Partners profitieren. 2002 liefen die FPÖ-Wähler scharenweise zu Schüssel über und 2019 gingen sie zu Sebastian Kurz. Während Schüssel bei der Übernahme freiheitlich-extremen Gedankenguts noch relativ vorsichtig vorging, kannte Kurz beim inzwischen virulent gewordenen „Ausländer“-Thema keine Hemmungen. Schüssel konnte die freiheitlichen Leihstimmen auch nicht lange halten. Mit dem Auftreten des Haider-Herausforderers HC Strache wanderten sie wieder zur FPÖ zurück. Mit Straches Selbstsprengung in Ibiza suchten die FPÖ-Wähler abermals Zuflucht bei der inzwischen türkisen und eindeutigen rechteren ÖVP. So blieb es bis in den Herbst 2020 hinein.

Liberales Konservative müssen sich also fragen, ob sie nicht doch falsch gelegen sind. Ob man – zumindest österreichischen Bedingungen, in einem strukturell eher rechten Land – mit einem Kurs der Anpassung an die Rechten nicht doch besser fährt.

Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Textes, Mitte Oktober 2020, gibt es keine definitive Antwort, nur Hinweise. Das Hauptmoment des rechtspopulistischen Aufstiegs, die Migrationsfrage, ist in den Hintergrund getreten. FPÖ, AfD und

die „Lega“ in Italien schwächeln massiv, zeigen Inkompetenz und Sektierertum, das schätzen die Wähler gerade in Zeiten von Corona nicht. Davon profitieren die Regierenden, die einen Eindruck von Kompetenz vermitteln, sei es nun die eher gemäßigt-liberale Merkel oder der eher rechtspopulistische Kurz.

Mitte Oktober schien Europa einem de facto-Lockdown entgegen zu taumeln. Wie dramatisch die Auswirkungen auf den gesellschaftlichen Frieden und vor allem auf den wirtschaftlichen Wohlstand werden, konnte zu diesem Zeitpunkt schlecht abgeschätzt werden. Aber fest stand, dass politischer Erfolg unter diesem Vorzeichen eher weniger durch populistische Ablenkungsmanöver als durch den Beweis von Krisenmanagement und wirtschaftlicher Kompetenz zu erreichen war. Und: Vielleicht braucht Österreich in einer kommenden Wirtschaftskrise wieder ein „Fangnetz“ und die „gemeinsame Verantwortung“, von der Heinrich Neisser gesprochen hat.

Heinrich Neisser, der Parlamentarier

Wolfgang Sobotka/Günther Schefbeck

English Abstract

Heinrich Neisser was a Member of the Austrian National Council from 4th November 1975 to 28th January 1987, and from 16th May 1989 to 28th October 1999. From 7th November 1994 to 29th October 1999 he was also holding the office of the Second President of the National Council. Before, from 1990 to 1994, he chaired the parliamentary party group of the Austrian People's Party. Thus, he went through the parliamentary course of honour, from MP to party whip and up to member of the presidium. His former fellow MPs acknowledge him to incarnate the main parliamentary virtues, like expertise, rhetorical brilliance, and the abilities to resolve conflict as well as to achieve consensus. Heinrich Neisser himself sees his true political vocation in exercising the function of an MP.

Deutsche Zusammenfassung

Heinrich Neisser hat dem österreichischen Nationalrat vom 4.11.1975 bis zum 28.1.1987 und vom 16.5.1989 bis zum 28.10.1999 als Abgeordneter angehört. Vom 7.11.1994 bis zum 29.10.1999 übte er das Amt des Zweiten Präsidenten des Nationalrates aus. Zuvor hatte von 1990 bis 1994 als Klubobmann den Parlamentsklub der Österreichischen Volkspartei geleitet. Er hat somit den parlamentarischen Cursus honorum durchlaufen, vom Abgeordneten über den Klubobmann zum Mitglied des Präsidiums, und er verkörpert, wie ihm allgemein von seinen ehemaligen Abgeordnetenkollegen konzidiert wird, die besten Tugenden eines Parlamentariers, Fachkompetenz, rhetorische Brillanz, Konflikt- und Konsensfähigkeit. Auch er selbst bekennt, dass er in der Funktion des Parlamentariers seine eigentliche politische Berufung erblickt hat.

Persönliche Worte zu Heinrich Neisser, einem Parlamentarier aus Leidenschaft, von Wolfgang Sobotka, Präsident des Nationalrates

Es ist ein schönes Zeichen, einem der schon lange von der politischen Bühne abgetreten ist, anlässlich eines besonderen Geburtstags Aufmerksamkeit zu schenken. Aufmerksamkeit nicht nur in dem Sinne, Glückwunschadressen oder einen Toast auf das Geburtstagskind anzubringen, sondern mit etwas Bleibendem, einer Festschrift, den Jubilar nochmals in die Mitte der Gesellschaft zu holen und seine vielfältige Arbeit zu würdigen. Weggefährten, Freunde und Kenntnisreiche der Vita und der Arbeiten Dr. Heinrich Neissers haben mit ihren Beiträgen in der Festschrift ihre besondere Wertschätzung ausgedrückt.

Für den österreichischen Nationalrat, dessen zweiter Präsident er war, ist es ein besonderes Anliegen, diesem „Homopolitikus“ auch diese Wertschätzung entgegen-

gen zu bringen. Heinrich Neisser, der auch jetzt noch immer wieder zu Diskussionen als interessanter Gesprächspartner geladen wird, der sich dann und wann auch öffentlich zu Wort meldet, war ein besonderer Parlamentarier, dem die geschliffene Rede im Plenum stets ein großes Anliegen war. Umfassend gebildet, nebstbei ein bemerkenswerter Pianist, durchlief Heinrich Neisser viele Positionen auf der politischen Bühne. Insgesamt 22 Jahre Parlamentarier, hatte Heinrich Neisser verschiedenste Positionen inne: Staatssekretär, Bundesminister, Klubobmann und schlussendlich als Krönung seiner politischen Karriere, Zweiter Nationalratspräsident.

Seine Karriere als Experte und Wissenschaftler verlief genauso abwechslungsreich wie sein politischer Werdegang. Ob als Mitarbeiter im Präsidium des Verfassungsgerichtshofes, des Verfassungsdienstes im Bundeskanzleramt oder als Chef des Managementklubs der Industriellenvereinigung, seine kenntnisreiche Arbeit wurde überall geschätzt. Sein ausgewiesenes Expertentum für die Wissenschaft fand in der 1989 zuerkannten Honorarprofessur für politische Wissenschaften an der Universität Wien, ihren besten Ausdruck. In die Wissenschaften kehrte er als Gastprofessor nach dem Ausscheiden aus der aktiven Politik an die Universität Innsbruck zurück. Schlussendlich hatte er bis 2017 den Jean-Monnet-Lehrstuhl für europäische Integration an der Universität Innsbruck.

Ausdruck seines vielfältigen und breiten Wissenshorizonts sind seine vielen Publikationen zu den unterschiedlichsten Themenbereichen wie Europäische Integration, Parlamentarismus, Wahlrecht und anderen. Es ist eine besondere Auszeichnung für das österreichische Parlament, solch einen umfassend tätigen Parlamentarier in seinen Reihen gehabt zu haben. Wir wünschen ihm von dieser Stelle Gesundheit, Zufriedenheit und Lebensfreude zu seinem 85. Geburtstag.

Auf mein Ersuchen hin hat Dr. Günther Schefbeck den folgenden Beitrag verfasst. Dr. Schefbeck ist langjähriger Mitarbeiter der Parlamentsdirektion und beschäftigt sich mit vertiefter Parlamentarismus-Forschung, insbesondere betreut er ein "Oral History"-Projekt mit ehemaligen Mitgliedern der gesetzgebenden Körperschaften. Ihm sei an dieser Stelle ausdrücklich gedankt.

Einleitung

Wir schreiben den 4.12.1975. In der damals noch sehr ausführlich geführten Debatte über das Bundesfinanzgesetz für das darauffolgende Jahr ergreift ein junger Abgeordneter der oppositionellen Österreichischen Volkspartei erstmals das Wort, hält also seine im parlamentarischen Sprachgebrauch so genannte „Jungferrede“. Das Überraschende: Obleich er erst seit einem Monat, seit dem 4.11.1975, dem Nationalrat angehört, tritt er bereits als der Hauptredner seiner Fraktion zur Debatte stehenden Budgetkapitel, es handelt sich um das Kapitel „Militärische Angelegenheiten“, auf, denn er hat bereits mit seinem Eintritt in den Nationalrat die Funktion des Wehrsprechers der ÖVP übertragen erhalten.

Es handelt sich um Dr. Heinrich Neisser. Dass ihm damals bereits eine Sprecherfunktion und die damit verbundene Fraktionsführung im Fachausschuss übertragen worden ist, zeugt von dem Vertrauen und der Erwartung, die seine Partei in den jungen Abgeordneten und insbesondere in seine fachliche Kompetenz setzt. Auch die „Jungfernrede“ zeugt von dieser Kompetenz: Obgleich ihm das Thema Landesverteidigung neu ist und er sich in seiner vorangegangenen beruflichen Tätigkeit mit anderen Themen, wie insbesondere Verfassungsrecht, beschäftigt hat, ist die Rede wohl fundiert – heute würden wir sagen „evidenzbasiert“. Darüber hinaus aber, und das charakterisiert den Politiker Heinrich Neisser sogar noch mehr als seine Fachkompetenz, ist diese Rede getragen von dem aufrichtigen Willen zur Zusammenarbeit über Parteigrenzen hinweg: Leitbegriffe, welche sich darin finden, sind beispielsweise die Suche nach „gemeinsame[n] Lösungen“,¹ das Wort von der „konstruktiven Opposition“², das Bekenntnis der „Konsensbereitschaft“³ und das Angebot, „einen gemeinsamen Weg zu beschreiten“⁴. Für einen Abgeordneten einer Partei, die eben erst in ihre Oppositionsrolle gefunden hat und naturgemäß um Profilierung durch kantige Opposition gegen eine starke, mit absoluter Mehrheit ausgestattete Regierungspartei bemüht sein muss⁵, ist eine solche Konsensorientierung gar nicht selbstverständlich.

Für Heinrich Neisser aber ist sie eben charakteristisch.

Heinrich Neisser, der seinen 85. Geburtstag begeht, hat mehr als ein Viertel seines Lebens hindurch dem österreichischen Nationalrat angehört. Unter den Parlamentariern ist er in all diesen Jahren insbesondere durch die erwähnten Eigenschaften, also durch Fachkompetenz und Konsensorientierung, aber auch durch Witz, Eloquenz und analytische Schärfe in seiner Argumentation hervorgetreten. Er ist darüber hinaus auch einer jener Parlamentarier gewesen, die sich mit dieser Stätte ihres politischen Wirkens mit der kritischen Loyalität des Wissenschaftlers auseinandergesetzt haben.⁶ Grund genug, aus Anlass seines „runden“ Geburtstages

1 Sten. Prot. NR, XIV. GP, 7. Sitzung, S. 439.

2 Ibid., S. 440.

3 Ibid., S. 442.

4 Ibid., S. 445.

5 Mit der Rolle der Opposition im politischen System hatte sich Neisser zuvor auch theoretisch beschäftigt: H. Magenschab/H. Neisser, *Parlament und Opposition – Stellung, Rolle und Modelle der parlamentarischen Opposition in Österreich*, Österreichische Gesellschaft für Politik: Wien 1973.

6 Aus seinen vielen einschlägigen Arbeiten seien beispielshalber genannt: H. Neisser, *Die Zukunft des Parlamentarismus*, in: A. Payrleitner (Hrsg.), *Österreich neu – Herausforderung nach der Wende*, Molden: Wien 2000, S. 18–29; ders., *Demokratiereform in Österreich – Potentiale und Instrumente*, in: A. Pelinka/F. Plasser/W. Meixner (Hrsg.), *Die Zukunft der österreichischen Demokratie*, Signum: Wien 2000, S. 423–438; ders., *Die Funktionen des Parlaments im Wandel*, in: ders./S. Puntischer-Riekmann (Hrsg.), *Europäisierung der österreichischen Politik – Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft*, WUV-Universitätsverlag: Wien 2002, S. 133–152; ders., *Zukunftsperspektiven der österreichischen Demokratie*, in: T. Öhlinger/K. Poier (Hrsg.), *Direkte Demokratie und*

Heinrich Neissers Wirken im Parlament in Erinnerung zu rufen und Revue passieren zu lassen.

Dafür steht zum Glück eine Quelle von unerreichbarer Authentizität zur Verfügung: die persönlichen Erinnerungen an seine Tätigkeit im Parlament, die Heinrich Neisser in einem Interview im Rahmen des parlamentarischen "Oral History"-Projekts geäußert und damit gleichsam zu Protokoll gegeben hat.⁷ Alle wörtlichen Zitate Heinrich Neissers in diesem Beitrag, sofern sie nicht eigens gekennzeichnet sind, entstammen diesem Interview, welches der Jubilar am 24.1.2018 gegeben hat.

1 Der Abgeordnete

Dass Heinrich Neisser in den Nationalrat gewählt worden ist, verdankt er strukturell dem sozialpartnerschaftlichen Hintergrundnetzwerk seiner Partei und persönlich seinem zweiten bedeutenden Förderer – nach dem ehemaligen Bundeskanzler Josef Klaus –, nämlich dem Präsidenten der Industriellenvereinigung Hans Iglar. Hatte ihn Josef Klaus als jungen Verfassungsjuristen ins Bundeskanzleramt und schließlich sogar zum Staatssekretär im Bundeskanzleramt berufen, so war es Hans Iglar, der ihm die Möglichkeit eröffnet hat, in die Industriellenvereinigung zu wechseln und dort gesellschaftspolitische Grundsatzarbeit zu leisten. Beeindruckt von der Brillanz seines Mitarbeiters, trug Iglar dafür Sorge, dass Neisser auf die Kandidatenliste der ÖVP für die Nationalratswahl im Jahr 1975 gelangte.⁸ Mit wehmütiger Ironie erinnert sich Heinrich Neisser:

„Ich stand damals auf der Wiener Liste am Kampfmandat, das war der Platz Nummer 14 – damit man sieht, wie sich die Zeiten geändert haben.“⁹

Neissers Einstieg in die parlamentarische Tätigkeit war, wie bereits erwähnt, gleich mit der Übernahme einer wichtigen Sprecherfunktion verbunden, zugleich aber auch mit einem wichtigen Einblick in politische Entscheidungsprozesse: „Das war für mich ein Schlüsselerlebnis, ich bin dann gleich im Jahr 1975, ohne dass ich es gewusst habe – das habe ich am Abend aus dem Fernsehen erfahren, das ist immer

Parlamentarismus: wie kommen wir zu den besten Entscheidungen?, Böhlau: Wien/Graz [u. a.] 2015, S. 79–88.

7 Zu diesem Projekt vgl. G. Schefbeck, *Erlebter Parlamentarismus – Das österreichische Parlament im Spiegel persönlicher Erinnerungen*, Parlamentsdirektion: Wien 2021 (im Druck).

8 Vgl. T. Faulhaber, *Die Vereinigung Österreichischer Industrieller*, Signum: Wien 1980, S. 78.

9 Tatsächlich erhielt die ÖVP bei der Nationalratswahl 1975 im Wahlkreis 9 – Wien 13 Mandate, und Heinrich Neisser wurde ein Mandat im Wahlkreisverband I zugewiesen; siehe Bundesministerium für Inneres (Hrsg.), *Die Nationalratswahl vom 5.10.1975*, Bundesministerium für Inneres: Wien 1975, S. 23, 27.

so üblich gewesen, offensichtlich bis heute noch –, Wehrsprecher der Österreichischen Volkspartei geworden.“

Ein Sprung oder Wurf ins „kalte Wasser“ sozusagen, den Heinrich Neisser erfolgreich gemeistert hat, wobei ihm sowohl seine Kommunikationsfähigkeit als auch sein analytischer Verstand behilflich gewesen sind. Obgleich ein „weißer Jahrgang“, fand Heinrich Neisser rasch Zugang zu allen wichtigen Ansprechpartnern im Bundesheer, die dann, wie er sich erinnert,

„sehr schnell bereit waren, mit mir zu diskutieren, mit mir zu arbeiten, weil die auch gesehen haben, dass Landesverteidigungspolitik durchaus eine intellektuelle Herausforderung ist“.

Dieser intellektuellen Herausforderung hat sich Heinrich Neisser mit seiner breiten juristischen Kenntnis gestellt und im Übrigen auch gemeinsam mit Felix Ermacora und Oskar Kopf eine dreibändige Ausgabe des Wehrrechts bearbeitet, die zum Standardwerk geworden ist.¹⁰ So hat es Heinrich Neisser stets vermocht, juristisches Wissen und analytische Fähigkeit mit der Offenheit für Kommunikation und persönliche Eindrücke, wie er sie als Wehrsprecher zum Beispiel bei zahlreichen Kasernenbesuchen erhalten hat, zu verbinden.

Das Gleiche gilt auch für die nächste wichtige parlamentarische und politische Funktion, die Heinrich Neisser als Abgeordneter bekleidet hat, nämlich die Funktion des Wissenschaftssprechers seiner Partei. Als sie ihn 1979, nach seiner Wiederwahl in den Nationalrat, mit dieser Funktion betraute, schien dies allen, die ihn kannten, durchaus folgerichtig, hatte er doch ein persönliches Naheverhältnis zur Universität und bereits viel Lehrerfahrung. Für manche Vertreter der Wissenschaft kam diese Entscheidung der ÖVP dennoch überraschend; auch hiezu die persönliche Erinnerung Heinrich Neissers:

„Das haben wieder einige nicht verstanden bei der Wissenschaft, weil sie gesagt haben, wie kommt das, dass ein Wehrsprecher Wissenschaftssprecher wird? Und dann habe ich einmal in einer Diskussion einen späteren Kollegen, mit dem ich dann sehr gut war, zutiefst beleidigt, weil ich gesagt habe: weil beides mit ‚W‘ anfängt.“

Als Oppositionsabgeordneter fand Heinrich Neisser natürlich eine durch die Aufgabenverteilung zwischen Regierung und Regierungsfraktion einerseits und Oppositionsfractionen andererseits eingeschränkte Einflussmöglichkeit auf den Gesetzgebungsprozess vor. Und doch hat er auch aus dieser Situation das Bestmögliche gemacht, wobei ihm eben seine Konsensorientierung und seine kommunikative Offenheit zugutekamen:

„[...] als ich Wissenschaftssprecher geworden bin, war die Hertha Firnberg die erste Wissenschaftsministerin in Österreich, die in manchen Sachen sehr hart war und in vielem auch sehr sozialdemokratisch pointierte Wissenschaftspolitik betrieben hat, aber auf der anderen Seite wieder eine gewisse Offenheit hatte, und mit ihr habe ich mich sehr oft

10 F. Ermacora/O. Kopf/H. Neisser, Das österreichische Wehrrecht, Teil 1–3, Manz: Wien ²1980, Teil 2a 1981.

getroffen, und wir waren uns eigentlich im Klaren, wo man überhaupt etwas tun soll, und wo es nicht gegangen ist, hat man gar nicht den gemeinsamen Versuch gemacht.“

Kern der parlamentarischen Gesetzgebungstätigkeit war natürlich die Ausschuss- und damals mehr als heute die Unterausschussarbeit. In den Unterausschüssen, die zu wichtigen Materien eingesetzt wurden, konnten die zumeist von der Bundesregierung vorgelegten Gesetzesvorlagen eingehend, Paragraph für Paragraph, durchdiskutiert werden, und da bot sich auch der Opposition die Möglichkeit, zumindest in der Detailarbeit Einfluss zu nehmen, wenn sie sachlich gut vorbereitet war. Heinrich Neisser nennt ein Beispiel:

„Ich kann mich erinnern, wir haben wirklich hart gearbeitet, im Jahr 1981 – der [Justizminister] Broda hat damals den Entwurf eines Mediengesetzes vorgelegt – haben wir zwei Jahre lang im Parlament dieses Mediengesetz¹¹ in einem Unterausschuss unter breiter Anheftung aller Betroffenen gemacht. Das war wirklich ein Erlebnis, zwei Jahre lang ist das Gesetz [...], das hat völlig neu ausgeschaut als das, das die Regierung eingebracht hat. Das war ein Produkt, eine Innovation, die von der parlamentarischen Seite gekommen ist. Also, das war das, was mich sehr fasziniert hat.“

Natürlich hing das Ausmaß dieser legislativen Einflussnahme oppositioneller Abgeordneter auch vom Arbeitsklima, auch von der persönlichen Vertrauensbasis ab, die zwischen den Abgeordneten über fraktionelle Grenzen hinweg bestand. Heinrich Neisser bekennt:

„Ich war – das klingt jetzt ein bisschen eigenartig, es soll aber kein Eigenlob sein – nie einer, der groß losgezogen ist und jede Woche drei andere beleidigt hat. Ich habe dann eher den Ruf bekommen, ein konsensorientierter, aber der Sache verpflichteter Abgeordneter zu sein. Und es hat schon auch viele Möglichkeiten gegeben, dass man im Parlament auch entsprechende Gesprächspartner bei den anderen Parteien gefunden hat.“

Der überfraktionelle Dialog zu politischen Fragen war Heinrich Neisser immer, auch damals schon, ein besonderes Anliegen, und das Parlament schien ihm stets der Ort zu sein, an welchem dieser Dialog stattzufinden hätte – ein Dialog zwischen den Fraktionen, aber auch mit der Zivilgesellschaft, ein Dialog, der über tagesaktuelle politische Fragen hinauszugehen und langfristige Perspektiven zu berücksichtigen hätte. Heinrich Neisser sagt:

„Ich habe immer die Auffassung vertreten, es gibt Grundsatzfragen der Gesellschaft, die eigentlich auch in der Vorbereitung, im Dialog beim Parlament angesiedelt werden müssen. Ich habe das immer problematisch gefunden, dass die Grundrechtskommission beim Bundeskanzleramt sitzt, die Strafrechtskommission saß beim Justizminister und so weiter. [...] In anderen Parlamenten ist es so, also wenn Sie sich den Deutschen Bundestag anschauen, das ist eine etwas andere Situation. Und ich habe ja immer gemeint, man sollte hier doch viel mehr investieren in eine geistige Auseinandersetzung.“

11 Bundesgesetz vom 12.6.1981 über die Presse und andere publizistische Medien (Mediengesetz), BGBl. Nr. 314/1981; das Ergebnis der Unterausschussverhandlungen gibt der Bericht des Justizausschusses, 743 d. B. zu den Sten. Prot. NR, XV. GP, wieder.

Ein Grundproblem der Gesetzgebung ist Heinrich Neisser auch in jenem Phänomen begegnet, das gemeinhin als „Gesetzesflut“¹² bezeichnet wird:

„[...] der Ausdruck ist ja symptomatisch: Die Flut, die auf uns zukommt und uns wehrlos wegschwemmt. [...] Man kann es natürlich verfassungstheoretisch begründen mit dem Determinierungsgebot des Art. 18 [...], aber: es gibt auch ein übersteigertes Normierungsbedürfnis in der Bevölkerung, glaube ich.“

Hier äußert sich der prononciert Liberale:

„Für mich war ein Schlüsselerlebnis die Beschlussfassung über das Studentenheimgesetz,¹³ weil ich mir gedacht habe, das wird ein Gesetz, da brauchen wir drei Artikel, weil der Großteil ja eigentlich die gesellschaftliche Kooperation ist, Beziehungen zwischen Gesellschaft und Gruppierungen, die sich selbst organisieren, was ja weit gefehlt war. Wir haben Listen gekriegt, was alles normiert worden ist. Damals gab es in einigen Studentenheimen ja eine unglaubliche Misstrauenssituation zwischen der Heimführung und den Heimbewohnern, und alle diese Konflikte wollte man ins Gesetz hineinnehmen, um sie zu verhindern. Und dieser Glaube ist schon charakteristisch gewesen, wenn es im Gesetz drinnen steht, ist es gut, dann gibt es keine Konflikte.“

Mit dem Phänomen der „Gesetzesflut“ hängt unmittelbar zusammen die Frage nach der Qualität der Legistik. Der hervorragende Jurist Heinrich Neisser hat sich natürlich als Abgeordneter mit dieser Frage in besonderem Maße auseinandergesetzt. Kurz vor seinem Eintritt in den Nationalrat hatte das Bundeskanzleramt die „Legistischen Richtlinien“ herausgegeben, welche die Qualität der Legistik verbessern sollten; Heinrich Neisser dazu:

„Das war sicher ein Schritt nach vorne, aber die Verständlichkeit der Gesetze, der leichtere Zugang zum Recht, das ist ein Problem, das man natürlich differenziert sehen muss. [...] Es hat sich ja Mitte der 70er Jahre in Österreich eine Art Gesetzgebungswissenschaft entwickelt, mit sehr guten Beiträgen.¹⁴ Es sind ja eine Menge Publikationen erschienen, die eigentlich keine Auswirkungen gehabt haben. [...] Da ist viel gearbeitet worden, es ist aber nicht in die Praxis umgesetzt worden. Das ist schon auch ein bisschen die Schuld des Parlaments gewesen, weil das Haus von sich aus, die Spitze, hätte müssen mehr Initiative ergreifen.“¹⁵

-
- 12 Vgl. die Ausführungen von L. Adamovich, Die Gesetzesflut, in: Jahrbuch des österreichischen Parlaments: Daten, Fakten, Analysen, Manz: Wien 1994, S. 125–132, wieder abgedruckt in ders., Ausgewählte Werke, Österreich: Wien 2012, S. 151–158.
 - 13 Bundesgesetz vom 15.5.1986 über das Wohnen in Studentenheimen (Studentenheimgesetz), BGBl. Nr. 291/1986.
 - 14 Als Beispiele seien genannt die Beiträge zu: T. Öhlinger (Red.), Methodik der Gesetzgebung – Legistische Richtlinien in Theorie und Praxis, Springer: Wien [u. a.] 1982; H. Kindermann (Hrsg.), Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung 1982, Springer: Berlin [u. a.] 1982; H. Schäffer (Hrsg.), Gesetzgebung und Rechtskultur – Internationales Symposium Salzburg 1986, Manz: Wien 1987.
 - 15 Vgl. auch die Überlegungen in: H. Neisser, Die Bürde des Gesetzesstaates, in: ders./Frieser (Hrsg.), Hilflos im Paragraphenschwung – Eindämmung der Gesetzesflut und Vereinfachung der Gesetzessprache als politischer Auftrag, Medien & Recht: Wien 1992, S. 9–22.

Der Rolle des Oppositionsabgeordneten, wie sie sich in einem fraktionell festgefügtten Parlament herausgebildet hatte, entsprach naturgemäß mehr noch als die legislative Arbeit die Tätigkeit in der Kontrolle der Vollziehung. Die schärfste Waffe der Opposition in den 1970er- und 1980er-Jahren war die dringliche Anfrage, und Heinrich Neissers Ruf als besonders eloquenter Parlamentarier fußte nicht zuletzt darauf, dass ihn seine Fraktion häufig mit der Begründung von dringlichen Anfragen beauftragte. Noch heute erinnert sich Heinrich Neisser:

„[...] das ist dann ziemlich scharf aneinander gegangen.“

Der Untersuchungsausschuss als parlamentarisches Kontrollinstrument stand hinsichtlich seiner Einsetzung damals zwar noch nicht in der Verfügungsgewalt parlamentarischer Minoritäten, aber umso mehr, wenn es zum Beispiel aufgrund massenmedialen Drucks zur Einsetzung kam, im Blickpunkt öffentlicher Aufmerksamkeit. Heinrich Neisser hat zu jenen Parlamentariern gezählt, die den Untersuchungsausschuss nicht nur als Ort der Ausmünzung politischen Kleingeldes betrachtet, sondern sich auch kritisch-analytisch mit seiner Funktionalität auseinandergesetzt haben.¹⁶ Im Rückblick stellt er fest:

„Man soll das nicht überschätzen, aber ich sehe in den Untersuchungsausschüssen doch ein ganz wesentliches Element parlamentarischer Transparenz – trotz aller Mängel, dass es zum Teil eine Show wird zwischen Opposition und Regierung oder zwischen einzelnen Personen.“

Andere Kontrollrechte sieht Heinrich Neisser zwar als zum Teil intensiv eingesetzt, aber zu wenig intensiv genutzt, insbesondere das allgemeine Interpellationsrecht:

„Ich weiß nicht, ob das heute noch so ist, aber mich hat das damals immer furchtbar geärgert, die Abgeordneten haben Fragen eingebracht und jeder hat versucht, das Einbringen der Frage bei den Medien zu verkaufen, aber mit der Antwort hat sich dann eigentlich niemand mehr auseinandergesetzt. [...]“

Auch in diesem Punkt verbindet Heinrich Neisser die praktische Erfahrung des Abgeordneten mit der analytischen Kompetenz des Politikwissenschaftlers:

„Ich glaube, es gilt noch der alte Befund, der ja auch in der Parlamentarismusliteratur immer wieder erwähnt wird: Das Parlament ist hauptamtlich eigentlich Kontrolleur.“¹⁷

16 Charakteristisch dafür seine fünf grundsätzlichen Schlussfolgerungen aus der Tätigkeit des Noricum-Untersuchungsausschusses: Sten. Prot. NR, XVII. GP, 136. Sitzung, S. 15951–15953. Siehe jüngst auch den Kommentar von H. Neisser zu Art. 53 B-VG in: B. Kneihls/G. Lienbacher (Hrsg.), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, 17. Lieferung, Österreich: Wien 2016, S. 1–35.

17 Vgl. dazu H. Neisser, Die Kontrollfunktion des Parlaments, in: H. Schambeck (Hrsg.), Österreichs Parlamentarismus – Werden und System, Duncker & Humblot: Wien 1986, S. 652–721.

3 Der Klubobmann

Über ein Jahrzehnt bewährt in seiner Abgeordnetentätigkeit, stand Heinrich Neisser zu Beginn des Jahres 1987, als die ÖVP als Juniorpartner in eine Koalition mit der SPÖ eintrat, für eine Regierungsfunktion an. Viele rechneten damit, dass er als langjähriger Wissenschaftssprecher dieses Ressort übernehmen würde, aber wieder einmal kam es anders, und Heinrich Neisser wurde Kanzleramtsminister, zuständig für Föderalismus und Verwaltungsreform, und Regierungskordinator. Diese Funktion übte er mehr als zwei Jahre hindurch aus, und doch erscheint sie im Blick auf seine politische Laufbahn, die ihren Schwerpunkt so eindeutig im Parlament gefunden hat, lediglich als ein Zwischenspiel. Auf seine Rückkehr als Abgeordneter in den Nationalrat im April 1989 folgte nach der Neuwahl des Jahres 1990 seine Wahl zum Klubobmann der Österreichischen Volkspartei, womit er eine parlamentarische Schlüsselfunktion übernahm.

Heinrich Neisser erzählt:

„[...] Ich bin ja mit zwei Stimmen Mehrheit zum Klubobmann gewählt worden. Mein Gegenkandidat war der Fritz König, und ich habe damals gewonnen mit 45 zu 43. Das ist ja nicht ganz leicht gewesen, aber das muss ich wirklich dem Fritz König zu Ehren sagen, er war unglaublich fair und hat auch nicht den Versuch gemacht, gegen mich zu agieren oder zu intrigieren.“

Sind die politischen Parteien nach Gerhard Leibholz eine Art „Transmissionsriemen“, über welchen der gesellschaftliche Wille auf die Ebene der staatlichen Willensbildung übertragen wird,¹⁸ so bilden die Parlamentsfraktionen wiederum deren Transmissionsriemen im Parlament, haben aber in der Detailarbeit der parlamentarischen Willensbildung durchaus eine eigenständige Funktion zu erfüllen.¹⁹ Eine festgefügte Fraktionsstruktur macht, was als politischer Eigenwert oft hervorgehoben wird, die parlamentarische Arbeit und damit die staatliche Willensbildung berechenbar, impliziert aber gleichzeitig ein Spannungsverhältnis zum in Österreich verfassungsrechtlich verbürgten freien Mandat der einzelnen Abgeordneten. Im Brennpunkt dieses Spannungsverhältnisses steht der Klubobmann.

18 Siehe insb. den „Klassiker“: G. Leibholz, *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, Scriptor-Verlag: Kronberg/Ts. 1967, vgl. freilich z. B. schon M. Hättich, *Innerparteiliche Demokratie und politische Willensbildung*, in: *apuz* 69,49 (1969), S. 28–38, hier: S. 28, oder aus der jüngeren Literatur S. Bukow/U. Jun, *Parteien und moderne Staatlichkeit*, in: S. Bukow/U. Jun/O. Niedermayer (Hrsg.), *Parteien in Staat und Gesellschaft*, Springer: Wiesbaden 2016, S. 3–13, hier S. 4, m. w. H. Die Judikatur des deutschen BVerfG zeigt sich von der Leibholzschen These maßgeblich beeinflusst, vgl. z. B. U. Volkmann, *Hat das Verfassungsrecht eine Theorie der Opposition – und braucht es eine?*, in: *ZParl* 48,3 (2017), S. 473–490, hier S. 476.

19 Einen Überblick über die theoretischen Modelle des Verhältnisses von Partei und Parlamentsfraktion gibt R. Messerschmidt, *Fraktionenparlament Nationalversammlung – Entstehung und Bedeutung innerfraktioneller Geschlossenheit* (= Frankreich-Studien, Bd. 10), Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden 2005, S. 46 ff.

Heinrich Neisser berichtet aus seinen Erfahrungen:

„Es ist ganz schwierig, es gibt natürlich auf der einen Seite eine gewisse Logik dafür, dass ein Abgeordneter, der durch eine Partei ins Parlament kommt, eigentlich verpflichtet ist, die inhaltliche Vorstellung der Partei auch umzusetzen. [...] Auf der anderen Seite ist es natürlich so, dass das freie Mandat eigentlich jemanden nicht überhaupt loslöst von jeder Bindung, sondern ihn ausschließlich seinem Gewissen und seiner eigenen intellektuellen Autorität verpflichtet macht. Das Problem kann man, glaube ich, in der Praxis nur dadurch lösen, dass man in ganz heiklen Fragen eine Abstimmungsfreiheit gibt, das sind die berühmten Gewissensfragen, wobei dabei auch das Problem ist, ob es als Gewissensfrage anzusehen ist oder nicht, das ist ja auch nicht a priori feststellbar, aber wichtig war mir, dass es eine offene Diskussion gegeben hat. Ich habe versucht, das in meinem Klub insofern zu realisieren, als über alle jene Punkte, wo ich gewusst habe, dass sie eine Sensibilität haben, ausführlich gesprochen wurde, sodass jeder – auch sogenannte Einzelgänger – die Möglichkeit hatte, eine andere Position zu beziehen.“

Findet die Debatte im Klub unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt, so achtet die Öffentlichkeit und achten insbesondere die Vertreter der Massenmedien sorgfältig darauf, wie die Mitglieder eines Klubs im Plenum abstimmen, insbesondere, ob einzelne Klubmitglieder von der Linie ihres Klubs abweichen und aus welchen Gründen, zum Beispiel aufgrund einer regionalen Verpflichtung oder aus grundsätzlichen ideologischen Erwägungen. Oft wird die Leistung eines Klubobmanns daran gemessen, ob er die „Klubdisziplin“ im Plenum aufrechtzuerhalten vermag, also ob es ihm gelingt, ein solches Abweichen einzelner Klubmitglieder von der Abstimmungslinie zu verhindern. Heinrich Neisser, aus der ihm eigenen Liberalität und intellektuellen Redlichkeit heraus, hat seine Aufgabe als Klubobmann anders verstanden:

„Ich habe sogar zweimal einem Abgeordneten, der gekommen ist und gesagt hat, das kann er nicht mittragen, aber er würde mir zuliebe doch mitstimmen, gesagt: ‚Tu das nicht, ich lege sogar Wert darauf, dass du dagegen bist.‘ Ich sehe die Klubdisziplin nicht darin empirisch bestätigt, dass alle zum selben Zeitpunkt gemeinsam aufstehen.“

Ein anderer Aspekt der „Klubdisziplin“, der in der Öffentlichkeit viel Beachtung findet, ist die Präsenz der Abgeordneten im Plenum, welche Heinrich Neissers Nachfolger als Klubobmann sogar mit der Verhängung von Sanktionen sicherzustellen getrachtet hat. Auch in dieser Hinsicht hat Heinrich Neisser, seinen liberalen Prinzipien entsprechend, die Eigenverantwortung betont:

„Sanktionen habe ich nicht diskutiert, ich habe die Erfolglosigkeit all dieser Maßnahmen gesehen. Ich habe dann das Glück gehabt, dass es im Klub selber immer ein paar Abgeordnete gegeben hat, die aufgestanden sind und die beklagt haben, dass die anderen nicht da sind. Und das ist ein herrlicher Einstieg gewesen, dass dann der Klubobmann auch mahnende Worte sagen konnte.“

Insgesamt resümiert Heinrich Neisser seine vierjährige Arbeit als Klubobmann: „Für mich war, wenn ich jetzt zurückblicke auf meine politische Tätigkeit, der Klubobmann die zeitaufwändigste Periode in meinem politischen Leben. Ich habe

Familie gehabt, und meine Frau hat das natürlich gespürt.“ Für die Mitglieder des Klubs ist der Klubobmann die wichtigste Ansprechperson:

„Sie mussten immer da sein. [...] Ich bin ja kein Frühaufsteher [...], aber wenn die gewusst haben, um acht Uhr in der Früh sitzt der Neisser im Zimmer, wenn ich die Tür aufmache und schau rein, und er ist da – das war ganz wichtig. Und ich bin dann meistens bis um acht, neun, zehn am Abend drinnen gesessen, das wussten sie. Die sind dann gekommen und haben geredet und gefragt – da muss immer einer präsent sein. Das ist eine Funktion, die Sie im Haus erfüllen müssen und nicht außer Haus erfüllen dürfen.“

Und so war, wie Heinrich Neisser bekennt, die Tätigkeit als Klubobmann für ihn zwar „die anspruchsvollste, und zwar vor allem auch physisch,“ aber zugleich „politisch die interessanteste. Ich war noch nie in meiner ganzen politischen Laufbahn so informiert und auch im Zentrum der Informationen wie in diesen vier Jahren. Es geht am Klubobmann nichts vorbei, Sie sitzen in den Koalitionsgremien drinnen und so weiter.“ Auch an den Regierungsverhandlungen nach den Wahlen der Jahre 1990 und 1994 hat Heinrich Neisser mitgewirkt und dabei natürlich einen unvergleichlich tiefen Einblick in die Funktionsweise des politischen Systems erlangt:

„Wie verhandelt wurde, was verhandelt wurde, was im Abkommen steht und was nicht drinnen steht. Und wir haben doch einen guten Konsens in diesem Arbeitsprogramm gehabt, das hat die Sache erleichtert.“

Maßgeblich bestimmt war dieser Konsens im Arbeitsprogramm von der gemeinsamen Absicht, Österreich in die EG bzw. EU zu führen. Und so war die Ära des Klubobmanns Heinrich Neisser inhaltlich geprägt von den entscheidenden Schritten auf dem Weg Österreichs in die EU. Staatspolitisch bedeutete dies, dass noch viel Überzeugungsarbeit bei skeptischen Bevölkerungsgruppen, wie etwa den Bauern oder den vom Transitverkehr betroffenen Tirolern, zu leisten war, während auf der parlamentarischen Ebene zum einen der Beitrittsprozess zu begleiten und sein Ergebnis in die verfassungsgesetzliche Form zu gießen war, an welcher die Volksabstimmung vom 12.6.1994 anknüpfte,²⁰ und zum anderen die österreichische Rechtsordnung an den gemeinschaftlichen Rechtsbestand angepasst werden musste, was überwiegend schon im „Vorziehverfahren“ des EWR-Beitritts geschah²¹. So kam es, dass insbesondere in legislativer Hinsicht Heinrich Neissers Ära als Klubobmann zu einer der arbeitsreichsten Gesetzgebungsperioden des Nationalrates überhaupt wurde.

20 Bundesverfassungsgesetz über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union, BGBl. Nr. 744/1994.

21 Der Anteil des «acquis communautaire», welcher bereits mit dem EWR-Beitritt in der österreichischen Rechtsordnung zu implementieren war, wurde auf etwa zwei Drittel geschätzt, vgl. F. Breuss, Das EWR-Abkommen: Wie groß sind die Integrationseffekte für EFTA und EG?, in: *WiSt* 23,1 (1994), S. 2–9. Allgemein zur „Europäisierung“ der österreichischen Rechtsordnung siehe z. B. W. Hummer, Die Europäische Union – das unbekannte Wesen, Springer: Wien 2010, S. 46–53.

Und so blickt Heinrich Neisser zurück auf diese Phase der Vorbereitung des österreichischen EU-Beitritts:

„Also, das war das Schöne: Ich habe natürlich die parlamentarische Debatte erlebt, ich habe die Ausschüsse erlebt, auch, was es da an Auseinandersetzungen gegeben hat, ich habe die ganze Vorbereitung der Volksabstimmung vom 12.6.1994 erlebt – das war eigentlich mein politischer Höhepunkt.“

4 Der Zweite Präsident

Auf die politisch so besonderes interessante, aber auch physisch anspruchsvolle vierjährige Tätigkeit als Klubobmann folgte Heinrich Neissers Wahl zum Zweiten Präsidenten des Nationalrates, also in jene Präsidiumsfunction, die gemäß parlamentarischer Usance von der zweitstärksten Fraktion des Hauses zu besetzen war. Heinrich Neisser wurde am 7.11.1994 erstmals zum Zweiten Präsidenten gewählt, mit deutlicher Stimmenmehrheit, und zwar sogar mit noch größerer Mehrheit als die übrigen Präsidiumsmitglieder, was als Indiz für seine überfraktionelle Anerkennung gewertet werden kann. Dieses Bild bestätigte sich bei seiner neuerlichen Wahl zum Zweiten Präsidenten am 15.1.1996 nach dem vorzeitigen Ende der Gesetzgebungsperiode und der Neuwahl des Nationalrates. Bis zu seinem Ausscheiden aus dem Nationalrat und der Konstituierung des neu gewählten Nationalrates am 29.10.1999 hat Heinrich Neisser das Amt des Zweiten Präsidenten ausgeübt.

Als Mitglied des Präsidiums des Nationalrates hatte Heinrich Neisser naturgemäß sowohl eine nach außen in Erscheinung tretende Verantwortung in der Leitung der Sitzungen des Hauses als auch eine von der Öffentlichkeit weniger wahrgenommene, nach innen wirkende Verantwortung für die Gestaltung des parlamentarischen Verfahrens durch die Präsidialkonferenz, das Lenkungsorgan des Nationalrates.

In der Sitzungsleitung, in welcher sich die Mitglieder des Präsidiums traditionsgemäß in zweistündigem Turnus abwechseln, wird der jeweils vorsitzführende Präsident natürlich insbesondere an seinem Umgang mit Verletzungen der Würde des Hauses gemessen, welchen die Massenmedien besondere Aufmerksamkeit zuwenden. Für den Präsidenten stellt diese Aufgabe eine Gratwanderung zwischen die Freiheit der parlamentarischen Auseinandersetzung zu weit einschränkender Restriktion einerseits und als Laissez-faire misszuverstehender Liberalität andererseits dar. Seine Feingefühligkeit hat Heinrich Neisser, wie allgemein anerkannt worden ist, in besonderem Maße dazu befähigt, diesen Grat zu beschreiten. Er selbst spricht von einem Abwägungsproblem,

„auch bei den Ordnungsrufen. Dieses Problem – das sollte man eigentlich in der Öffentlichkeit gar nicht sagen – bewältigen Sie nur, wenn Sie weghören können, wenn es darauf ankommt.“

Und so liegt die besondere Verantwortung einerseits darin, im Einzelfall abzuwägen, was „die Grenzen des guten Geschmacks und das, was wirklich im Sinne einer gewissen Parlamentsethik vertretbar ist,“ noch zulassen, andererseits in der gesamthaften Betrachtung des Sitzungsverlaufs:

„Sie müssen genau wissen, das ist entscheidend, es ist alles auch eine Instinktfrage, wenn irgendwo sich etwas zusammenbraut. Das spürt man ja schon, und da müssen Sie rechtzeitig hineinfahren, denn wenn das eine Eigendynamik kriegt, kann es Ihnen passieren, dass Sitzungen abgebrochen werden.“

Zumindest ebenso wichtig wie die sichtbare Sitzungsleitung ist die unsichtbare Arbeit in der Präsidialkonferenz, die unter anderem der Festlegung des parlamentarischen Arbeitsplans und der Tagesordnungen der Sitzungen, aber auch der Beratung grundsätzlicher Verfahrensfragen dient. Der Präsidialkonferenz gehören die Mitglieder des Präsidiums und die Vorsitzenden der Parlamentsklubs an, also die führenden Persönlichkeiten des Parlaments, und dementsprechend schwierig zu leiten sind manchmal ihre Sitzungen, wie Heinrich Neisser in Würdigung des damaligen Präsidenten des Nationalrates Heinz Fischer feststellt:

„[...] ich habe das damals einmal dem Heinz Fischer gesagt, ich habe ihn bewundert, wie er allen Provokationen aus dem Weg gegangen ist.“

Die Tätigkeit in der Präsidialkonferenz verlangt profunde Kenntnis des parlamentarischen Verfahrens und Verfahrensrechts:

„Sie müssen gut sein, Sie müssen wirklich die Geschäftsordnung kennen, Sie haben niemand anderen, der daneben sitzt und Ihnen sagt, wie es geht.“

Die gute Kooperation zwischen den Mitgliedern des Präsidiums ist also besonders wichtig, sowohl was den Gleichklang in der Leitung der Plenarsitzungen als auch was die Zusammenarbeit in der Präsidialkonferenz betrifft. Dieses gute Kooperationsverhältnis hatte Heinrich Neisser nicht nur mit Heinz Fischer, den er noch aus der studentischen Politik der 1950er-Jahre kannte, sondern auch mit den von der FPÖ gestellten Präsidiumsmitgliedern. Heinrich Neisser betont:

„Wen ich sehr geschätzt habe, war der Brauneder.“

Der angesehene Rechtshistoriker Wilhelm Brauneder hat als Mandatar der FPÖ in den Jahren 1995 bis 1999 das Amt des Dritten Präsidenten des Nationalrates ausgeübt.

„Der Brauneder ist als Präsident auch seine Linie gegangen, und ich weiß selbst, welche Schwierigkeiten er in seiner eigenen Fraktion gehabt hat – die haben geglaubt, der sitzt da oben als Fraktionsvertreter, nicht? Das ist eine persönliche Herausforderung, mit dem müssen Sie fertig werden, und es geht.“

Was Heinrich Neisser damit zum Ausdruck bringt, ist natürlich auch sein persönliches Amtsverständnis, das er als Zweiter Präsident des Nationalrates verwirklicht hat: seine Verpflichtung zur überparteilichen Amtsausübung.

5 Bilanz eines Parlamentarierlebens

Wenn sich seine ehemaligen Abgeordnetenkollegen an Heinrich Neisser erinnern, dann sprechen sie von ihm mit großer Hochachtung. Das gilt auch für ehemalige Mandatare anderer Fraktionen: In der Erinnerung des ehemaligen SPÖ-Abgeordneten Robert Sigl zum Beispiel ist er „ein brillanter Redner, ein geschliffener, gekonnter Mensch“,²² für den ehemaligen SPÖ-Klubobmann Peter Kostelka „ein von mir noch immer extrem geschätzter Gesprächspartner“,²³ für Herbert Haupt, der als Dritter Präsident des Nationalrates in den Jahren 1994/95 gemeinsam mit Heinrich Neisser dem Präsidium des Nationalrates angehört hat,

„ein brillanter Kopf, [...] ein wirklich engagierter Großbürger mit einer liberalen Lebenseinstellung, [...] künstlerisch begnadet und ein blendender Jurist.“²⁴

Seine ehemaligen Kollegen erinnern sich an Heinrich Neisser also besonders im Zusammenhang mit seiner persönlichen Integrität und seiner rhetorischen Brillanz. Wenn Heinrich Neisser ans Rednerpult trat, dachten sich seine Kollegen, wie es Thomas Barmüller, Abgeordneter zunächst der FPÖ und dann des Liberalen Forums, formuliert:

„Da kommt der Neisser, da freut man sich und ist neugierig, wem er jetzt eine verbal auflegt oder wie er das macht.“²⁵

Ein Zwischenrufduell zwischen Andreas Wabl und Heinrich Neisser, das dessen Schlagfertigkeit belegt, ist Barmüller in besonderer Erinnerung:

„Wabl hat sich geärgert, weil er gefunden hat, der Neisser ist zu machtpolitisch orientiert in seiner Rede, was Neisser auch sein konnte, aber er hat das gut kaschiert, und ruft nach unten: ‚Kennen Sie Machiavelli?‘ Und Neisser hat den ersten Zwischenruf nicht gehört, sichtlich nicht, was den Wabl nur noch wütender gemacht hat: ‚Kennen Sie Machiavelli?‘ Und da hat der Neisser gemerkt, Wabl ist offenbar aufgebracht, er stand auch hinten so eingehakt beim Sessel und vorne übergelehnt über das Pult, denn der Abstand war so, dass man sich so richtig nach unten lehnen hat können, und diesen zweiten Zwischenruf hat er gehört, der war nämlich wieder: ‚Kennen Sie Machiavelli?‘

Und da hat man schon gemerkt, er hat ihn wahrgenommen, weil er aber nicht reagiert hat, ist der Wabl wirklich wütend geworden und hat er nach unten gebrüllt: ‚Kennen Sie Machiavelli?‘ Und alle haben schon den Wabl angeschaut, weil es war irgendwie schon an der Grenze, an der Kippe, und der Neisser schaut ihn an und sagt: ‚Nein, nicht persönlich!‘ Und dann musste Wabl selber lachen, und dann bist du natürlich fertig g’fahren, egal, worüber du dich geärgert hast, wenn du selber lachen musst, weil die Replik vom Rednerpult einfach gut ist, dann ist die politische Schärfe einfach auf null gesunken. Was immer er sagen wollte, er hat es nicht ’rübegebracht. Das ist mir sehr in Erinnerung.“²⁶

22 “Oral History”-Interview vom 7.6.2017.

23 “Oral History”-Interview vom 9.2.2017.

24 “Oral History”-Interview vom 20.6.2016.

25 “Oral History”-Interview vom 18.9.2015.

26 *Ibid.*, vgl. auch die Dokumentation dieses Wortwechsels in Sten. Prot. NR, XVIII. GP, 8. Sitzung, S. 430.

Heinrich Neissers Witz und persönlicher Charme haben sich natürlich ganz besonders auch am Rande der parlamentarischen Arbeit entfalten können, und daran erinnern sich viele seiner ehemaligen Kollegen besonders gerne. Und er verstand auch zu feiern, wie sein Präsidiumskollege Herbert Haupt erzählt:

„Wir haben ja seinerzeit sogar ein gemeinsames Abschlussfest des Zweiten und Dritten Präsidenten im Zimmer des Zweiten Präsidenten gehabt, weil das bedeutend größer ist und vor allem – für die Jahreszeit des Parlamentsschlusses – auch einen Balkon gehabt hat. Und dort haben wir von einem oberösterreichischen Bürgermeister aus Grieskirchen, einem langjährigen Abgeordneten, immer das Bier zur Verfügung gestellt gekriegt, der Kollege Huber hat immer einen hervorragenden Speck mitgebracht und ich Hauswürstel. Und das hat man dann dort alles aufgebaut und in entsprechender Form nach der Plenarsitzung eine Abschiedsfeier gemacht, was dann auch dazu geführt hat, dass ein Artikel gekommen ist von den Temperenzlern der Sozialdemokratie mit ‚Alkoholismus im Parlament!‘, dazu ein Foto von meinem Auto mit 17 Kisten Wein drinnen, die stammten von unserem damaligen ehemaligen Abgeordneten und Landwirtschaftssprecher Hintermayer, der Weinbauer war in Großweikersdorf. [...] Der Erfolg von dem Fest war übrigens, dass wir offenes Bier im Parlament gekriegt haben. Wenn also von meiner Arbeit nichts übrig bleibt, das offene Bier im Parlament verdanken die Abgeordneten mir und dem Heini Neisser und unseren Feiern.“²⁷

Auch Karl Smolle, damals Abgeordneter des Liberalen Forums, zuvor der Grünen, hat diese besondere Erinnerung an die Qualität der informellen Begegnungen mit dem Zweiten Präsidenten Heinrich Neisser:

„Aber es gab natürlich auch angenehme Dinge, da drüben beim ‚Adam‘ (einem beliebten Restaurant nahe dem Parlamentsgebäude), wo uns spät am Abend unser Zweiter Präsident mit dem Klavier unterhalten hat [...] Und da entsteht eine Intimität, die nichts mit Trinken und Nacht zu tun hat, sondern mit der Möglichkeit, frei über das Problem zu reden, das man hat, in einer Sachfrage, in einer persönlichen Frage oder auch in einer allgemein politischen Frage. Das würde ich nicht missen wollen. Aber am nächsten Tag musste man um acht Uhr wieder raus, nach zweimal kalt duschen war man wieder soweit.“²⁸

Die Fähigkeit und Bereitschaft zum offenen Diskurs über Parteigrenzen hinweg – mit Abgeordnetenkollegen, aber natürlich auch mit den Mitgliedern der Zivilgesellschaft – ist auch aus der Sicht von Heinrich Neisser selbst eine der wichtigsten Eigenschaften, die zum Anforderungsprofil eines Parlamentariers zählt. Er sagt dazu:

„Diese Offenheit heißt für mich nicht, sich jeden anzuhören und dann ‚ja, ja‘, zu sagen und den wieder gehen zu lassen, sondern auch hier muss man Gespräche verarbeiten. Grundvoraussetzung ist: Sie müssen eine gute Menschenkenntnis haben. Sie müssen auch bei einer Diskussion, wenn Sie in einem Saal sitzen, in der Lage sein, die angeborenen Querulanten zu erkennen, dann die, die quasi eine Diskussion umfunktionieren, und die, die aus einem echten Bedürfnis heraus mit Ihnen reden wollen. Das ist vielleicht eine

27 “Oral History”-Interview vom 20.6.2016.

28 “Oral History”-Interview vom 8.2.2016.

etwas vordergründige Kategorisierung, aber das müssen Sie machen, sonst können Sie selber mit den Diskussionsbeiträgen nichts anfangen. Und wenn Sie das machen, dann haben Sie die Möglichkeit, aus Diskussionen etwas mitzunehmen.“

Darüber hinaus fordert Heinrich Neisser von einem Parlamentarier dies:

„Und das größte Problem – das brauchen Sie als Zweites –, ist, dass Sie zwischen Ihren eigenen Präferenzen und Ihren Einstellungen und dem, was aus dem Gesichtspunkt der Gemeinschaft notwendig ist, unterscheiden können. Ich halte nicht denjenigen für den besten Abgeordneten, der seinen eigenen Interessen oder den Interessen einer Gruppe als Lobbyist zum Durchbruch verhilft. Das ist nicht der beste, der erfolgreich ist für seine Leute, der beste ist der, der – und das ist eine Frage der Verantwortung – bei seiner Entscheidung, die er dann gefällt hat oder die er unterstützt, sagen kann, das ist nicht nur für die, für die es unmittelbar gilt, eine gute Sache, sondern das ist verträglich, das ist sozial verträglich. Da gibt es dann Worte, bei denen man auch vorsichtig sein muss: gemeinwohlverträglich. Das scheint mir das Wichtige zu sein. Und die finden Sie, das muss ich auch dazusagen, relativ selten in einem Parlament, wo natürlich die Interessenvertreter drinnen sitzen. Das können Sie nicht von einem Gewerkschaftsvertreter, von einem Kammervertreter verlangen – im Regelfall nicht. Es gab schon solche, die das auch erfüllt haben, aber das ist dann der Sprung, da müssen Sie dann wirklich Größe zeigen – und das sind dann die großen Parlamentarier.“

Für Heinrich Neisser war das Parlament eine Pflanzstätte der Toleranz:

„Ich glaube wirklich, das klingt jetzt natürlich auch ein bisschen überheblich, was ich nicht sein will, aber ich glaube, dass ich durch meine Tätigkeit im Parlament toleranter geworden bin. Es gibt ja zwei Möglichkeiten: Man wird intolerant – auch das ist möglich – oder man wird toleranter. Wenn Sie 24 Jahre – mit dieser Unterbrechung (durch die Tätigkeit als Kanzleramtsminister) bin ich 24 Jahre Mitglied des Nationalrates gewesen – in so einer Pluralität leben – und phasenweise sogar sehr dicht: Budgetverhandlungen haben noch zwei Wochen gedauert, als ich ins Parlament kam, und dergleichen –, dann haben Sie ein anderes Bild von einer Gesellschaft, aber auch von einem Menschen. Sie werden dann wahrscheinlich auch etwas großzügiger gegenüber den anderen, ja, zu großzügig gegenüber sich selbst soll man nie werden [...] aber es entsteht schon ein anderer Mensch.“

So war das Parlament für Heinrich Neisser, seinem eigenen Bekenntnis zufolge, jene Wirkungsstätte, die ihn am meisten geprägt und an welcher er sich am besten zu entfalten vermocht hat:

„Und ich muss im Rückblick sagen – jetzt habe ich ja die Möglichkeit, auf ein längeres Leben, abwechslungsreiches Leben zurückzublicken –: Parlamentarier zu sein, das war meine eigene politische Aufgabe und Berufung. Ich war Staatssekretär, dann war ich einmal zweieinhalb Jahre lang Kanzleramtsminister: Mich haben die Regierungsämter nie fasziniert. Die Tätigkeit im Parlament ist eigentlich für mich das wirklich Faszinierende gewesen, aus zweierlei Gründen: Natürlich auch die Auseinandersetzung mit anderen politischen Richtungen, mit dem Bemühen um den Konsens, aber auch quasi um Gegensätzlichkeiten deutlich zu machen. Aber das, was mich eigentlich noch mehr interessiert, war die Sacharbeit. Ich war in einer Reihe von Ausschüssen und war auch sehr viel in Unterausschüssen. Und das war eigentlich das, was mich am meisten fasziniert hat.“

Heinrich Neissers Plädoyer für New Public Management

Das Buch „Die innovative Verwaltung“ wiedergelesen

Matthias Tschirf

English Abstract

In the late nineties, New Public Management became known as the “magic formula” for modernisation and cost control within the public services sector. The concept helped establish new leadership models and introduce a market-based and cost conscious perspective to public administration.

Heinrich Neisser, Austrian state secretary, minister, parliamentarian and academic with a track record of successful administrative reform over the recent decades, deemed the political climate after Austria’s entry into the European Union ripe for modernisation utilising the principles of New Public Management. The analyses and recommendations detailed in Neisser’s publication titled “Innovative Administration” have kept their relevance, despite the emergence of new challenges such as the handling of security, finance, economic crises and a global pandemic.

Specific learnings from this book – citizen-orientated and efficient public services, the goal orientation of administrative behaviour, the use of management tools and the importance of a high-quality legislation – still hold true today within a completely different technological framework. The impending generational change due to demographic factors in the public administration sector (within Austria as well as on a European level) in particular prompts us to engage with and reconsider the twenty year old theses introduced by Heinrich Neisser.

Deutsche Zusammenfassung

New Public Management entwickelte sich in den späten 90er-Jahren zu einer „Zauberformel“ zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung und Kostendämpfung. Der Begriff definierte neue Führungsformen und die Übertragung marktwirtschaftlichen und kostenbewussten Denkens auf die öffentliche Hand.

Heinrich Neisser, der als Staatssekretär, Minister, Parlamentarier und Wissenschaftler durch Jahrzehnte wesentliche Akzente zur Verwaltungsreform gesetzt hat, nutzte das Reformklima nach dem österreichischen EU Beitritt um mit dem Thema New Public Management die Modernisierung des öffentlichen Dienstes auf die politische Agenda zu setzen. Der Sammelband „Die innovative Verwaltung“ empfiehlt sich auch heute in seinen Analysen und Empfehlungen. In den vergangenen zwei Jahrzehnten sind völlig neue Herausforderungen erwachsen, von der Sicherheitsfrage, über Finanz und Wirtschaftskrisen und nunmehr einer Pandemie.

Die Botschaften des Buches hinsichtlich eines bürgernahen und effizienten öffentlichen Dienstes, der Zielorientierung des Verwaltungshandelns, das Nutzen von Managementtools und eine qualitätsvolle Gesetzgebung haben auch unter völlig veränderten technologischen Rahmenbedingungen nichts an Bedeutung verloren. Gerade der durch die Demographie bedingte Generationswechsel in der Verwaltung in den nächsten Jahren (übrigens in allen Verwaltungen der europäischen Länder) lädt ein sich mit den Thesen Neissers die er in diesem Buch vor mehr als 20 Jahren vorstellte auseinander zu setzen.

In den (späten) 90er-Jahren wurde die Diskussion über die Reform des öffentlichen Sektors um einen Schlüsselbegriff bereichert: New Public Management (NPM). NPM hat in den Worten Heinrich Neissers als „Zauberformel“ als Lösung schwieriger Probleme der Verwaltungsorganisation gegolten. Dieser Begriff definierte neue Führungsformen der öffentlichen Verwaltung im modernen Industrie- und Dienstleistungsstaat des ausgehenden 20. Jahrhunderts.

NPM sollte durch Übertragung marktwirtschaftlichen und kostenbewussten Denkens auf die öffentliche Hand aus den budgetären Schwierigkeiten, welche die entwickeltesten Industriestaaten geraten waren, herausführen.

Ziel von New Public Management war und ist die Übernahme von Steuerungsinstrumenten und -verfahren der Privatwirtschaft durch die öffentliche Verwaltung umso dem Postulat nach mehr Effizienz und Dienstleistungsgedanken gerecht zu werden. NPM verlangt eine Konzentration des Staates auf seine Kernaufgaben, will eine Bewertung der Leistungen der Verwaltung durch eigene Leistungsindikatoren und erwartet dadurch eine Steigerung der Arbeitsproduktivität.

Der programmatische Auftrag von NPM lautet: „Die Verwaltungsziele sind durch eine weitreichende Organisationsreform zu erreichen, die vor allem zu kleineren, überschaubaren, netzwerkartig miteinander verknüpften Zellen führen soll“ und fordert dezentralisierte Verwaltungseinheiten, sogenannte „agencies“ mit Budgetverantwortung und eigenverantwortlichen Leistungsträger.

Der 85. Geburtstag Heinrich Neissers ist ein guter Anlass, sich mit seinem Buch „Die innovative Verwaltung“, das die Perspektiven des New Public Management in Österreich im internationalen wie im österreichischen Kontext beleuchtet, zu beschäftigen. Es definiert sein Reformanliegen und analysiert die österreichischen Verwaltungsstrukturen.

Neisser hat lange Jahre als der wohl profundeste Kenner der österreichischen Verwaltung gegolten, war Politiker, Verwaltungspraktiker und Wissenschaftler. Er konnte zwei Mal – als Staatssekretär unter Josef Klaus von 1969 bis 1970 und als Minister in der Großen Koalition von 1987 bis 1989 – in exekutiven Regierungsfunktionen die Modernisierung der österreichischen Verwaltung vorantreiben.

Die Zeit im legendären Kabinett des großen Reformers Josef Klaus – dem Persönlichkeiten angehörten, die das öffentliche Leben Österreichs der nächsten Jahrzehnte wesentlich gestalten sollten, wie Josef Taus, Alois Mock, Thomas Klestil, Franz Karasek und Peter Marboe – prägten den späteren Bundesminister für Föderalismus und Verwaltungsreform im Bundeskanzleramt und Staatssekretär im Bundeskanzleramt, langjährigen Nationalratsabgeordneten, Klubobmann und Nationalratspräsidenten Heinrich Neisser.

Als Bundesminister für Föderalismus und Verwaltungsreform initiiert er 1987 in der neuen Großen Koalition das Projekt Verwaltungsmanagement. Es orientierte sich dabei an internationalen Vorhaben insbesondere in den USA, der Schweiz, oder in UK. Diese Reform befasste sich umfassend mit den verschiedensten Themen der Verwaltung, insbesondere einer Modernisierung des Dienstrechtes und der

Gehaltsstrukturen sowie der Übernahme privatwirtschaftlicher Managementkonzepte in den öffentlichen Dienst.

Das Projekt griff das Thema IT (damals EDV) auf, entwickelte ein Raumkonzept für die Bundesverwaltung und entrierte Verwaltungscontrolling und ein modernes Budgetrecht, das an die Stelle der mariatheresianischen Kameralistik treten sollte. Heinrich Neissers politische Agenda als Verwaltungsreform-Minister 1987–89 antizipierte New Public Management noch bevor es den Begriff gab.

Österreich hatte in den 80er-Jahren wirtschaftliche Krisen zu überstehen, es seien die Pleiten verstaatlichter Unternehmen und Banken erwähnt. Die (wirtschaftliche) Modernisierung stand auf der Agenda des Kabinetts Vranitzky-Mock weit oben. Die Regierung suchte die Annäherung an die Europäische Gemeinschaft. Diese schuf zu der Zeit (noch vor dem Fall des Eisernen Vorhanges) den Binnenmarkt. Dieser Vertiefung sollte dann die Erweiterung zur Europäischen Union in den 90er-Jahren folgen.

Neisser hat sich in Vorträgen und Vorlesungen, Aufsätzen und Büchern als auch in seiner Lehr- und Forschungstätigkeit als Wissenschaftler mit Staats und Verwaltungspolitik auseinandergesetzt. Er verknüpft dabei seine politische Erfahrung mit praktischer administrativer Expertise.

Neisser wurde bald ein wesentlicher Protagonist der Idee des New Public Management, das er in dem Sammelband – Heinrich Neisser, Gerhard Hammerschmid (Hg.) Die innovative Verwaltung – Perspektiven des New Public Management in Österreich (= Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Band 18), Wien 1998) – darstellt.

Das Buch erschien in einer sehr dynamischen Zeit, die durch Globalisierung und beginnende Digitalisierung geprägt war. Europa hatte in den 90er-Jahren aus der mit „Eurosklерose“ bezeichneten wirtschaftlichen Depression der späten 70er- und 80er-Jahre gefunden. Die Vertiefung (durch den Binnenmarkt) und die Erweiterung mit dem Beitritt Österreichs und der skandinavischen Länder zur Europäischen Union sowie die deutsche Wiedervereinigung und die Auflösung von Warschauer Pakt und Comecon stehen für den Erfolg des marktwirtschaftlichen Systems im Wettstreit mit der Planwirtschaft.

Dies beschleunigte auch die politischen Diskussionen über eine Transformation der wirtschaftlichen und sozialen Strukturen der Nachkriegszeit, die Finanzierung des Pensionssystems und eine effektivere Arbeitsmarktpolitik. Die Reformbewegung des (Sozial-)Staates sollte auch sozialdemokratische Parteien erfassen. Dieser Paradigmenwechsel wandelte die Labour Party zu New Labour und initiierte die Reformpolitik Gerhard Schröders der frühen 2000er-Jahre, die in der Agenda 2020 mündete.

Auch in Österreich begannen bereits Mitte der 90er-Jahre Diskussionen über eine Reform des Pensions- und Sozialsystems. Im Mittelpunkt stand die langfristige Finanzierung der Pensionen und Sozialleistungen. Eine ganz wesentliche Rolle spielte dabei gerade um 1998 die Reform des öffentlichen Dienstes. Eine Vielzahl

an kleineren kostensenkenden Maßnahmen wurden im Dienst, Gehalts und Pensionsrecht gesetzt.

Das Verwaltungssystem der Bundesverwaltung war in den 90er-Jahren noch durch überwiegend öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse geprägt. Man sprach damals noch von „Pragmatisierungen“ und verwendet eine Terminologie aus der Dienstpragmatik 1914, die mit dem Beamtendienstrechtsgesetz 1979 bereits außer Kraft getreten war. Die Dienstpragmatik sah die Rechtsstaatlichkeit der Verwaltung am besten garantiert durch ein System unkündbarer und unversetzbarer Beamter.

Die Reformen der Großen Koalition der 90er-Jahren schufen dann – wie schon im Projekt Verwaltungsmanagement angestoßen – ein neues Gehalts- und Pensionsystem. Die Zuordnung zu einer bestimmten Funktionsstufe und damit Entlohnung richtete sich verstärkt an der Qualität des abstrakten Arbeitsplatzes. Leitende Funktionen wurden nur noch auf fünf Jahre befristet besetzt. Für neu eintretende Beamtinnen und Beamte nach dem Vorbild des ASVG und damit entkoppelt vom Letztbezug. Mit der sogenannten „Durchrechnungszeit“ hat man die Pensionshöhe in der Folge sukzessive vom Endbezug als aktiver Beamter entkoppelt. Heute gilt für jüngere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ein an das ASVG angelehntes Pensionsystem.

Heinrich Neissers Verständnis von Verwaltungsreform war immer geprägt von der Qualität der Leistung, der Effizienz der Steuerung staatlicher Tätigkeit. Die Reformziele galt es sozialpartnerschaftlich mit der Gewerkschaft öffentlicher Dienst herbeizuführen.

Die Geschichte der letzten beiden Jahrzehnte ist eine Aneinanderreihung neuer Herausforderungen für den Staat und seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter: Der Terror für den der 11.9.2001 und seine Folgerungen stehen, die Finanzkrise 2008 mit der anschließenden Krise der Staatsfinanzen, die Flüchtlingskrise und nunmehr die Corona-Pandemie.

So folgen wir Neissers Ausführungen in seinem Buch zu New Public Management.

1 Die Rahmenbedingungen der Verwaltungsreform

Neisser definiert die politischen und institutionellen Rahmenbedingungen der Verwaltungsreform, sieht Verwaltungspolitik als genuine Staatsaufgabe, sieht ein primäres Interesse der verwaltungsbezogenen politikwissenschaftlichen Forschung an der Untersuchung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung, der Frage inwieweit die Verwaltung politische Ziele erfüllt, wobei immer stärker die Relation zur Gesellschaft im Fokus steht.

Er vergleicht die klassischen kontinentaleuropäischen Verwaltungssysteme – wie jene Frankreichs und Deutschlands – mit jenen der Civil Culture Administration.

Neisser erinnert daran, dass die Bürokratie älter ist als die Demokratie und die Bürokratien in den klassischen Verwaltungssystemen den Wechsel von Regimen

überdauerten, auch in Österreich. Sie erwiesen sich als bürokratische Leistungsordnungen mit großer Stabilität. Im Gegensatz dazu wird im angelsächsischen Raum die Administration durch das Regime, damit stärker von der Politik bestimmt.

Neisser ordnet die österreichische Verwaltung weitgehend dem klassischen kontinentaleuropäischen Verwaltungstyp zu, sieht sie „eingengt auf den Vollzug staatlicher Normen“.

Er beschreibt die Macht der Staatsbürokratie, den Einfluss der Parteien und Verbände auf die Verwaltung.

2 Verhältnis Staat und Wirtschaft

Ausführlich erklärt er das Verhältnis von Staat und Wirtschaft, führt aus wie der Staat in das wirtschaftliche Geschehen eingreift und damit die Verwaltung in die Wirtschaft.

Er postuliert eine Reform des öffentlichen Sektors unter Anwendung privatwirtschaftlicher Verhaltensweisen, insbesondere der Anwendungsmöglichkeit dieser.

Die Verwaltungsreform sieht Neisser als strategische Herausforderung. Öffentliche Verwaltung ist ein System, das sich in seinen Aufgaben und Handlungsaufgaben verändert (und antizipiert die Herausforderungen, die im 21. Jahrhundert auf den Staat zukommen sollten, von 9/11 bis zur Pandemie).

Neisser stellt die „Traditionellen Konzepte“ dar. Er meint die Österreichische Verwaltungsreform sei im Rückblick (wohl zu sehr) eine Geschichte der Kommissionen und Konzepte, und führt selbst das, von ihm als Minister initiierte Projekt Verwaltungsmanagement an.

3 Verwaltungsmodernisierung

Heinrich Neisser verweist auf die österreichische Privatisierungspraxis, führt – im damaligen zeitlichen Kontext – die Umwandlung öffentlicher Einrichtungen zu privatrechtlichen an und zählt die Umwandlung des Tabak- und Salzmonopol zu AGs auf, ebenso die Veräußerung von Anteilen der Gebietskörperschaften und die Privatisierung von Tätigkeitsbereichen (in den frühen 2000er-Jahren sollte dies beispielsweise mit der Schaffung der Bundesbeschaffungsgesellschaft, Buchhaltungsgesellschaft oder der Bundesimmobiliengesellschaft erfolgen).

4 Managementdenken in der Verwaltung

Neisser beschreibt das historisch gewachsene Berufsbeamtentum, das die Sicherheit des Arbeitsplatzes garantiert, daher die Kontinuität und Unabhängigkeit im Fokus hat, aber „Mobilitätsbarrieren begründet, die in der Privatwirtschaft so nicht bestehen“. Positiv bewertet er die damals begonnene flächendeckende Veranke-

rung der Befristung von Leitungsfunktionen und empfiehlt den verstärkten Erfahrungsaustausch von Verwaltung und Privatwirtschaft, vor allem mehr Internationalisierung der Verwaltung.

Neisser resümiert: Die österreichische Staatsverwaltung ist ein bürokratisches System mit besonderer Kontinuität und Traditionsverbundenheit. Er beklagt, dass die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung in Richtung Verwaltungsmanagement nur teilweise und ansatzweise stattgefunden hat und die großen Herausforderungen bestehen bleiben.

Heinrich Neisser lässt sein Buch mit zehn Thesen enden, die trotz der teilweise völlig geänderten Rahmenbedingungen noch immer Gültigkeit haben.

Längst regiert eine neue Politikergeneration, die sich auch einer neuen medialen Welt und Öffentlichkeit zu stellen hat.

Die österreichische Verwaltungskultur hat sich in den letzten 20 Jahren stärker in eine angelsächsische – von politischen Kabinetten stärker beeinflusste Richtung – entwickelt.

Mit den Generalsekretären wurde zuletzt in den Ministerien eine oberste Beamtenebene eingerichtet, nach dem Vorbild der beamteten Staatssekretäre in Deutschland.

Der Faktor Demographie wird in den nächsten Jahren die Verwaltung ganz massiv verändern und im Hinblick auf die Erhaltung des Fachwissens extrem herausfordern. Die Digitalisierung verändert die Arbeitswelt wie kein technologischer Sprung in den letzten Jahrzehnten und veränderte damit auch die Verwaltung nicht nur in ihrer Geschwindigkeit, sondern in ihrem ganzen Selbstverständnis.

Sie ändert die Verwaltung in jeder Hinsicht, reduziert auch was hierarchischer Abläufe betrifft.

Einige der Thesen Neissers wie die Notwendigkeit einer Gesetzgebungsreform mit den Akzenten auf Rechtsbereinigung, finaler Gesetzgebung und Steuerung bestehen heute noch genauso wie damals, ebenso das Plädoyer für eine regelmäßige Aufgabenkritik des Staates.

Das Parlament ist in Neissers Terminologie sicher seither wachsamer geworden.

Die Forderung nach einem neuen Budgetrecht ist seit etlichen Jahren mit der sogenannten Wirkungsorientierung erfüllt. Inwieweit dies in der gelebten Praxis den Thesen Neissers entspricht würde einen eigenen Beitrag rechtfertigen.

In der Ausbildung, dem Austausch von Verwaltung und Wirtschaft, hat sich sehr viel getan, was nicht heißt, dass man nicht immer wieder um Verbesserungen ringen muss.

Neisser lässt seine Thesen mit der Forderung nach einer Strategie der Verwaltungsreformpolitik enden. Dem schließt man sich gerne an.

Heinrich Neisser hat sich durch Jahrzehnte dem Thema Verwaltungsreform und Politik mit Verve gewidmet, seine Politik, seine Programme und Aufsätze, Forschungen und Vorlesungen bleiben aktuell, die Lektüre von der „innovativen Verwaltung“ lohnt sich für jeden, der Verwaltung definiert, gestaltet, an ihr mitwirkt oder sie zumindest verstehen will.

Die Geburtsstunde der EU-Grundrechtecharta: ein Gespräch mit dem Konventsmitglied Heinrich Neisser

*Gabriel N. Toggenburg**

English Abstract

On December 7th, 2020 it was 20 years ago that the EU Charter of Fundamental Rights was proclaimed. Since 1st December 2009 it has the same legal value as the EU treaties. Against this background, this article is devoted to the role and relevance of the Charter. The author describes why the process of drafting an EU fundamental rights charter was remarkable and what difficulties are associated with a supranational human rights catalogue. What follows is a complementary interview with the jubilee, Professor Heinrich Neisser, a former member of the Convention drafting the Charter. The two discuss the process and substance of the Convention. In sixteen questions and answers the reader learns about the practical circumstances of this process of the years 1999 and 2000, while providing an assessment and a contextualisation of the importance of the convention and the resulting charter. The memories of a remarkable contemporary witness make this chapter of the process of European integration tangible. The introduction to this chapter was written in private capacity and can thus not be attributed to the author's employer.

Deutsche Zusammenfassung

Am 7.12.2020 war es 20 Jahre her, dass die EU-Grundrechtecharta verkündet wurde. Seit dem 1.12.2009 hat sie die gleiche Rechtskraft wie die EU-Verträge. Vor diesem Hintergrund widmet sich dieser Beitrag der Stellung und Bedeutung der Charter. Er beschreibt, warum der Prozess der Erarbeitung einer EU-Grundrechtecharta beachtlich war und welche Schwierigkeiten mit einem supranationalen Menschenrechtskatalog verbunden sind. Der Beitrag wird dann durch ein Interview mit dem Jubilar Professor Heinrich Neisser ergänzt. Mit ihm unterhielt sich der Autor über den Prozess des Konvents. In 16 Fragen und Antworten werden nicht nur die praktischen Umstände dieses Prozesses der Jahre 1999 und 2000 beschrieben, sondern auch die Bedeutung des Konvents und der resultierenden Charter großräumig eingeordnet und in den Erinnerungen eines beachtlichen Zeitzeugen erfahrbar gemacht. Einleitung und Fragen wurden in rein privater Eigenschaft verfasst und können in keiner Weise der EU-Grundrechteagentur zugerechnet werden.

Einleitung

Ende 2020 beging die EU den 20. Jahrestag der Verkündigung ihrer Grundrechtecharta. Ein Dokument, das in seiner Bedeutung dem entspricht, was die Menschenrechtserklärung von 1948 für die Vereinten Nationen bzw. die Europä-

* Einleitung und Fragen wurden in rein privater Eigenschaft verfasst und können in keiner Weise der EU-Grundrechteagentur zugerechnet werden.

ische Menschenrechtskonvention von 1950 für den Europarat darstellt. Dennoch hat der Bekanntheitsgrad der Charta bisher nicht an jenen dieser beiden Instrumente anschließen können. Gemäß einer rezenten Umfrage der EU Grundrechteagentur in Wien haben über zwei Drittel der Menschen jeweils von der Menschenrechtskonvention und der Menschenrechtserklärung gehört – von der EU-Charta aber nur knapp über die Hälfte. Freilich ist der Unterschied dort besonders hoch, wo die EMRK bereits über Jahrzehnte in prominenter Verwendung stand. In Österreich etwa kennen fast 9 von 10 Menschen die EMRK, aber für die Charta gilt dies nur für weniger als die Hälfte der Bevölkerung.¹

Warum fällt es der EU-Grundrechtecharta schwer, bei den Menschen, deren Rechte sie auflistet, kognitiv und juristisch anzukommen? So sehr die EU anhand ihrer Grundrechtecharta auch „menschelt“, so sehr stehen der „Fleischwerdung“ dieser EU-Rechte administrative Hürden im Wege. Eine *supranationale* Organisation direkt und ausdrücklich mit den Rechtsunterworfenen ihrer Mitgliedstaaten in ein Menschenrechtsverhältnis zu setzen ist ein Novum in der Staats- und Menschheitsgeschichte. Das Projekt war im Jahre 2000 nicht nur neuartig, sondern auch anspruchsvoll. Schließlich obliegt in der EU die Umsetzung und konkrete Anwendung des Unionsrechts in erster Linie den Mitgliedstaaten. „Integration durch Recht“ kann nicht auf die Verwaltungsarmee eines Superstaats bauen, sondern muss sich auf das Vertrauen in eine „immer engere Union“ verlassen.

Doch nicht allerorts sind Staaten und ihre Einrichtungen bereit, geschweige denn bestrebt einen neuen Menschenrechtsakteur eine kommunikative Plattform einzuräumen, die zeigen würde, dass die Grundrechte der Europäer nicht nur von den althergebrachten öffentlich-rechtlichen Ansprechpartnern der Menschen – den Nationalstaaten – garantiert werden, sondern vermehrt auch durch ein Rechtssystem, das nur im fernen „Brüssel“ zuhause zu sein scheint.²

Was hat es also mit dieser Charta auf sich? Die 3.860 Wörter, gegliedert in sieben Kapitel erklären welche Rechte wir der EU gegenüber haben und welche Pflichten die EU bzw. ihre 27 Mitgliedstaaten einhalten müssen. Auf diese Weise setzt die Grundrechtecharta den Menschen in den Mittelpunkt und unterstreicht, dass die EU nicht nur eine Union von Staaten sondern auch eine Union aus deren Menschen geworden ist.

Interessant ist nicht nur der Inhalt dieser 54 Artikel. Auch die Entstehungsgeschichte der Charta hat es in sich. Denn die Charta wurde nicht in Hinterzimmern ministerieller Schattengespräche zusammengezimmert, wie das bei der Entstehung des EU-Vertragsrechts normalerweise der Fall ist. Bereits im Juni 1999 hatte sich

1 FRA, What do fundamental rights mean for people in the EU, Publications Office of the European Union: Luxembourg 2020, S. 28 f.

2 Jedenfalls zeigen Erkenntnisse der EU-Grundrechteagentur, dass die EU-Mitgliedstaaten wenig bis keine große politische Energie investieren um proaktiv sicherzustellen, dass die Rechte der Grundrechtecharta Anwendung finden. Siehe dazu jüngst FRA, Zehn Jahre danach: Das volle Potenzial der Charta ausschöpfen, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union Luxembourg 2020.

der Europäische Rat von Köln darauf geeinigt, eine Charta der Grundrechte zu erstellen und damit nicht eine klassische Regierungskonferenz, sondern ein „Gremium“ neuartiger Natur zu betrauen. Dieses „Kölner Mandat“ enthielt bereits erste Vorstellungen zum Inhalt der Charta und zum Gremium, den späteren Grundrechtskonvent. Die genaue Zusammensetzung und prozedurale Details legten die Staats- und Regierungschefs dann im Oktober 1999 in den Schlussfolgerungen von Tampere fest.

Die Entscheidung für einen parlamentarisch geprägten Konvent ist beachtlich. Die Gefahr war sicher groß, im Sinne eines Kompromisses der Regierungskonferenz bloß irgendeine Art von „Rat der Weisen“ oder „Reflexionsgruppe“ vorzuschalten. Doch die Schlussfolgerungen von Tampere stellen ein erstaunlich parlamentarisches Gremium auf die Beine. 46 der 62 Mitglieder – also drei Viertel – waren Mitglieder in nationalen Parlamenten bzw. dem EU Parlament. Natürlich hatte jeder der 15 Mitgliedstaaten auch einen Vertreter im Konvent und die Kommission war mit ihrem Vizepräsidenten Vittorino vertreten. Die Sekretariatsaufgaben wurden vom Generalsekretariat des Rates der EU erledigt was zumindest einen zusätzlichen, wenn auch bloß informellen Einflusskanal für nationale Interessen legte. Dennoch blieb der Prozess parlamentarisch geprägt. Es ist in diesem Zusammenhang von einer gewissen Symbolik, dass entgegen des Willens der Staats- und Regierungschefs die Sitzungen de facto nicht alternierend in den Gebäuden des Rates und des Parlaments, sondern im Brüsseler EU-Parlament stattfanden.

Dort wurde der Text der EU Grundrechtecharta in 16 Sitzungen über den Zeitraum von 290 Tagen zwischen 7.12.1999 und 2.10.2000 ausverhandelt. 70 NGOs gaben ihre Stellungnahmen ab, 1000 Änderungsanträge wurden eingereicht und 900 Positionspapiere vorgelegt.³ Alle Sitzungen waren öffentlich und das Gros der Dokumente wurde veröffentlicht und online zugänglich gemacht. Trotz aller Transparenz und trotz aller „Parlamentarik“ des Prozesses blieben aber das große Medienecho und öffentliche Interesse entlang des Weges zur fertigen EU-Grundrechtecharta aus.⁴ In dieser stillen aber vom Volk ignorierten Effizienz war das Schicksal des Konvents dem Schicksal der Väter und (kaum) Mütter des deutschen Grundgesetzes nicht ganz unähnlich – auch dieser Prozess des Jahres 1948 wurde von der deutschen Öffentlichkeit ignoriert.⁵

3 Siehe die Zahlen bei J. Leinen/J. Schönlau, Die Erarbeitung der EU-Grundrechtecharta im Konvent: nützliche Erfahrungen für die Zukunft Europas, in: *integration* 24,1 (2001), S. 26–33.

4 S. Barriga, Die Entstehung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (= Schriftenreihe Europäisches Recht, Politik und Wirtschaft, Bd. 291), Nomos: Baden-Baden 2003, S. 33.

5 H. Prantl, Glanz und Elend der Grundrechte. Zwölf Sterne für das Grundgesetz, Droemer: München 2014, S. 34–38.

Ganz wie die Treffen der 4 Damen und 61 Herren des Parlamentarischen Rates in Deutschland⁶ waren die Treffen der 10⁷ Damen und 52⁸ Herren in Brüssel ein elitärer Prozess. Wasser auf den Mühlen jener, die das Projekt EU-ropa als Elitenprojekt verunglimpfen wollen. Doch wie man bei Hedwig Richter nun gut nachlesen kann entwickeln sich auch auf nationaler Ebene die Gesellschaften in aller Regel über elitengetriebene Reformen und nicht über massenbetriebene (R)evolutionen weiter.⁹ Wenn es selbst auf nationaler Ebene lang braucht bis ein Grundrechtskatalog bei den Menschen „ankommt“, so muss dies wohl umso mehr für ein Projekt der EU gelten.

Jedenfalls ist das 20-Jahre-Jubiläum der EU-Grundrechtecharta ein guter Anlass, über dieses Europäische Verfassungsdokument von zentraler Bedeutung nachzudenken. Am besten macht man das, indem man sich mit einem der Väter der Grundrechtecharta unterhält. Das führte mich im Spätsommer 2020 in das Haus von Professor Neisser. Hoch über der Kärntner Landschaft mit einem herrlichen Ausblick auf den Ossiacher See gewährte er die folgenden Einblicke in seine interessanten Erinnerungen.¹⁰

Interview

Gegenwärtig versucht die deutsche Ratspräsidentschaft, die EU durch die Wogen zu lenken. Vor mehr als 20 Jahren war es auch eine deutsche Ratspräsidentschaft, die den Prozess des Grundrechtekonvents auf die Schiene setzte. Was waren eigentlich die Gründe, warum das damals geklappt hat? Es war ja bei Gott nicht das erste Mal, dass man die Idee einer EU-Charta hatte.

Professor Heinrich Neisser: Ich glaube, dass es schon auch ein Zeichen der Zeit war, weil die Charta in einer Phase entstanden ist, wo Europa doch daran war einen wesentlichen Schritt nach vorne zu machen. Mit Maastricht und vor allem seit Amsterdam begann eine Diskussion, die verstärkt die Idee der Politischen Union in den Mittelpunkt gestellt hat. Mit der Idee der politischen Union hat auch die Wertediskussion eine neue Bedeutung gewonnen und mit der Wertediskussion wurde die Frage der Grundrechte zentral. Ich glaube, es war das Klima um den Weg in eine politische Union zu gehen schon da, und die deutsche Ratspräsident-

6 Der Parlamentarische Rat hatte die Aufgabe, das deutsche Grundgesetz zu entwerfen. Er bestand aus 65 stimmberechtigten Abgeordneten, die von den jeweiligen Landesparlamenten gewählt worden waren.

7 Die Zahl ergibt sich aus der Liste der Vollmitgliedern (Ersatzmitglieder nicht einbezogen) wie sie auf der Website des EP veröffentlicht ist.

8 Die Zahl ergibt sich aus der Liste der Vollmitgliedern (Ersatzmitglieder nicht einbezogen) wie sie auf der Website des EP veröffentlicht ist.

9 H. Richter, *Demokratie – eine deutsche Affäre*. Vom 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart, C. H. Beck: München 2020.

10 Das folgende Interview wurde in der Form des gesprochen Wortes belassen.

schaft des Jahres 1999 hat dem Rechnung getragen. Man wollte die eigene Wertordnung sichtbar machen. In der Präambel der Europäischen Grundrechtecharta steht das drinnen, nämlich „die Grundrechte sichtbar zu machen“. Die deutsche Präsidentschaft hat im Rat von Köln diese Resolution gefasst, die darauf hinauslief den Konvent, der damals noch nicht so hieß, mit einer Bestandsaufnahme zu betrauen.

Der Konvent – oder „Gremium“, wie es damals noch zaghaft hieß – sollte aus Beauftragten der Staats- und Regierungschefs, des Präsidenten der Europäischen Kommission sowie Mitgliedern des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente bestehen. Klingt die Aufgabe einer reinen Bestandsaufnahme nicht eher nach einer Aufgabe für eine Beamtengruppe?

Professor Heinrich Neisser: Es wurde gesagt, dass sich diese Bestandsaufnahme an der EMRK, an der europäischen Sozialcharta, den Verfassungen der Mitgliedstaaten, der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer orientieren soll. Tatsächlich hat der Konvent dann aber wohl seinen Auftrag etwas überschritten. Denn natürlich enthält die Charta mehr als nur eine Liste von altbekannten Rechten. Da ist der Datenschutz. Oder das Asylrecht. Und ein Punkt der für mich essenziell ist, das sind die Sozialgrundrechte. Ich glaube wirklich, dass die EU mit der Charta in der Frage der Sozialgrundrechte einen ganz fundamentalen zukunftsweisenden Schritt getan hat.

Wenn wir schon bei diesem Thema sind, wo hat es denn im Konvent wirklich geknarrt, wo schien es als würde nichts mehr weitergehen?

Professor Heinrich Neisser: Das mit den Sozialrechten war gar nicht einfach. Es gab mehrere kritische Standpunkte, aber es waren schon die Briten, die hier eine wesentliche Rolle gespielt haben, mit ihrer Grundsatzskepsis gegenüber einer neuen supranationalen Grundrechtsordnung. Die sozialen Grundrechte sind eigentlich von einem Großteil im Konvent vorgelegt und unterstützt wurden und dann begann die Diskussion. Interessanterweise hat dies dazu geführt, dass in erhöhtem Maße die Berufsfreiheit und die unternehmerische Freiheit diskutiert wurden und ja dann auch aufgenommen wurden. Es fand also eine Art Gegengewichtung statt – das kennen wir ja auch aus der österreichischen Diskussion. Und das zweite war, dass wir da eine Formel entwickelt haben, die die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten ins Spiel brachte. Quasi eine Relativierung alles dessen was wir beschlossen haben. Das sieht man ja jetzt deutlich in der Textierung des Kapitels zu den sozialen Grundrechten.

Apropos, die Unterteilung der Charta in Bestimmungen zu „Würde“, „Freiheiten“, „Gleichheit“, „Solidarität“, „Bürgerrechte“, und „justizielle Rechte“ erlaubte ja auch einen Bruch mit althergebrachten Kategorien. Wie kam es dazu?

Professor Heinrich Neisser: Nun das Kapitel zu den Sozialgrundrechten heißt „Solidarität“, das haben die Franzosen vorgeschlagen. Von dort kam ja auch der seinerzeitige Vorschlag, diese sechs Kapitel quasi nach den Schlagworten der Französischen Revolution – Fraternité, Égalité, Liberté – auszurichten. Aber damit ist man nicht weit gekommen. Es gibt auch keine klar typologische Trennung entlang der Kapitel. Die Charta ist ein Mixtum aus Rechten, Prinzipien, Grundsätzen. Sie haben die rein individuellen Arbeitsrechte wie z. B. den Schutz gegen eine ungerechtfertigte Kündigung und dann haben Sie aber natürlich die programmatischen Bestimmungen wie Umweltschutz, Dienstleistungen von wirtschaftlicher Bedeutung etc, da geht es dann sehr ins Allgemeine hinein.

Von den Sozialrechten in der Charta zur Sozialunion in der EU ist es wohl noch ein weiter Weg, oder?

Professor Heinrich Neisser: Die Verankerung sozialer Rechte ist sicher eine Chance. Es ist ein Schritt in ein soziales Europa. Ich halte nichts vom Standpunkt der gegenwärtigen Regierung, dass Sozialpolitik und Sozialstaat rein nationale Sache seien. Das ist nicht durchführbar. Selbst als wildester Ordoliberalist wird man sehen, dass es zu dichte Verzahnungen zwischen der nationalen und der europäischen Ebene gibt. Langfristig kann eine enge wirtschaftliche Gemeinschaft die Sozialpolitik nicht ausklammern. Man muss es nur sensibel angehen. Ich habe die österreichische Diskussion erlebt – in Österreich ist das misslungen. Da sind die Kammern und an denen ist das Recht auf Arbeit gescheitert. Da ist die Charta viel klüger mit ihrem Recht auf eine freie Wahl des Berufs.

Sie waren zuerst Vertreter der Regierung, dann des Nationalrates. Wie hat man sich mit Wien abgesprochen in dieser Zeit?

Professor Heinrich Neisser: Ja, das stimmt, ich war ursprünglich Vertreter der Regierung, das war unter Bundeskanzler Schüssel veranlasst, bin dann aber später zum Vertreter des Nationalrates gewechselt. Mit Wien hat man sich natürlich abgesprochen. Aber ich muss sagen, was mir an dem Konvent wirklich imponiert hat war, dass eine sehr große Freiheit da war – auch bei den anderen Kollegen. Wir haben relativ frei agiert.

Natürlich hat man sich dann bemüht, das zuhause auch zu besprechen. Ich hatte Rücksprachen mit amnesty und anderen NGOs. Einmal habe ich sie ins Kanzleramt geladen. Es kamen etwa 20. Mit der Bischofskonferenz habe ich gesprochen. Und auch im Hauptausschuss des Parlaments bin ich zu diesem Thema zwei oder drei Mal aufgetreten um zu berichten. Aber ich kann Ihnen sagen, dass das Interesse nicht immer überwältigend war.

Die Zusammensetzung des Konvents ist ja etwas besonders Spannendes, da er zu drei Vierteln aus Parlamentariern bestand. Etwas ziemlich Unerhörtes im Zusammenhang mit Änderungen des EU-Primärrechts. Die Regierungsvertreter waren in der Minderzahl. Und bei 62 Mitgliedern – hielten Sie es

für realistisch, dass dieses Gremium in so kurzer Zeit seinem Auftrag gerecht wird?

Professor Heinrich Neisser: Also die Wahrheit ist, dass muss ich Ihnen ehrlich sagen, das war meine persönliche Einschätzung, ich habe während der ersten zwei bis drei Monate nicht geglaubt, dass etwas rauskommt. Wir haben angefangen mit einer konstituierenden Sitzung am 17.12.1999, die ersten Arbeitssitzungen waren am 1. und 2.2.2000, das war für uns ein bisschen heikel mit der frischen Regierungsbeteiligung der FPÖ. Erst als wir gesehen haben, dass wir einige Dinge haben, wie die Frage mit den sozialen Grundrechten, war ich optimistisch. Und als sich dann eine gewisse Kontur gezeigt hat, dass man halt doch die klassischen Grundrechte wie Glaubens- und Gewissensfreiheit ohne größere Schwierigkeiten akzeptieren konnte wurde ich wirklich zuversichtlich.

Ein europäisches Verfassungsdokument in nur 16 Sitzungen über neun Monate druckreif auszuverhandeln und dabei nationale, politische, juristische Konfliktlinien auszuplätten ist eine imponierende Leistung. Was sind die drei Faktoren, die in ihren Augen den Erfolg möglich gemacht haben?

Professor Heinrich Neisser: Die Beschlussfassung im Konsenssystem, also ohne Abstimmung ist sicher ein wichtiger Faktor. Ein Konsenssystem ist nicht nur angenehm, sondern es ist effizient. Es führt dazu, dass der Vorsitz am Schluss feststellt: es gibt einen Konsens. Beziehungsweise meistens stellt er das gar nicht fest. Er sagt nicht mal, dass es einen Konsens gibt, sondern er sagt „das haben wir und das nicht“. Wenn man das schlaue macht, kann man viel weiterbringen. Das bringt mich zum zweiten Faktor. Der Präsident des Konvents, Roman Herzog, hatte die Autorität und die Kompetenz um viel weiterbringen. Auch wenn er ja dann wegen der schweren Krankheit seiner Frau oft nicht teilnehmen konnte. Ein dritter Faktor war wohl die Zusammensetzung des Konvents. Sie würden so einen Konvent heute in der Form gar nicht mehr zusammenbringen. Es saßen dort alles überzeugte Europäer.

Von Schattenseiten im Konvent ist kaum zu lesen. Einzig an der Transparenz soll es gemangelt haben – da hört man von Vorwürfen gegen das Präsidium, wie war das?

Professor Heinrich Neisser: Das Sekretariat des Rates hat gute Arbeit geleistet, allerdings meistens unter Ausschluss der Öffentlichkeit und auch wir Konventsmitglieder wussten nicht immer wie sich Sekretariat und Präsident so absprechen. Die Erläuterungen zur Grundrechtecharta sind ein weiteres Beispiel für einen prominenten Alleingang. Wenn Sie nachschauen, in der Präambel der Charta steht ja noch dieser herrliche Satz von den Erläuterungen „die unter der Leitung des Präsidiums des Konvents zur Ausarbeitung der Charta formuliert und unter der Verantwortung des Präsidiums des Europäischen Konvents aktualisiert wurden“. Welcher Abänderungsantrag wie gewogen wurde, blieb auch unklar. Aber diese Dinge waren vielleicht zwei bis drei Mal ein Thema. Keine große Angelegenheit.

Können Sie ein bisschen aus dem Nähkästchen plaudern und ein Bild der Atmosphäre im Verhandlungsraum des Europäischen Parlaments in Brüssel vermitteln?

Professor Heinrich Neisser: Wir saßen immer am gleichen Platz. Von links nach rechts dem Alphabet nach geordnet. Neben mir saß der Melograni, ein köstlicher Italiener, ich glaube Anwalt. Sehr vornehm und immer mit Krawatte und Gilet. Die Sitzungsdisziplin war nicht bei allen gleich entwickelt. Manche waren schon eher Konferenztouristen, die sich dann schnell verdünnt haben. Manchmal endete es in einem lockeren Kommen und Gehen. Wie immer sind es letztlich eine Handvoll Leute, die so einen Prozess wirklich treiben und prägen. Namen wie Lord Goldsmith vom Vereinigten Königreich, der Deutsche Jürgen Meyer, der Franzose Braibant, der Schwede Tarschys, der Spanier Mendez de Vigo sind mir noch lebendig in Erinnerung. Und dann gab es auch Abgeordnete, für die die Teilnahme und Erscheinung beim Konvent offensichtlich nicht die Causa prima ihres Lebens war.

Noch etwas, das mich interessieren würde: Man hatte ja die vier Kurien, nämlich Kommissionsvertretung, 30 nationale Parlamentarier, 15 nationale Regierungsvertreter und die 16 EU-Parlamentarier. Welche Identitätsschiene war eigentlich am wichtigsten? War es die Zugehörigkeit zu einer der vier Kurien, oder doch die Nationalität oder aber die Zugehörigkeit zu den großen Parteienfamilien? Wie war da die Gruppendynamik?

Professor Heinrich Neisser: Also ich muss Ihnen sagen, Sie haben die Zugehörigkeit zu einer Kurie eigentlich in der Diskussion nicht gemerkt. Wir, also Voggenhuber und ich, haben zum Großteil gleiche Wortmeldungen abgegeben. Und ich habe bei vielen eigentlich nicht erkannt, ob sie beim europäischen Parlament waren oder beim nationalen Parlament. Ich glaube schon, dass der Konvent auf eine gemeinsame Grundorientierung bauen konnte. Das europäische Parlament war sehr aktiv und auch die Vertreter der Mitgliedsstaaten wollten – ich würde sagen circa 80 % von ihnen zumindest – dass bei diesem Konventsprozess was rauskommen muss. Ich konnte auch keine großen parteipolitischen Bruchlinien feststellen.

Das hängt aber vielleicht auch damit zusammen, dass man die ganz großen ideologischen Fragen ausgeklammert hat?

Professor Heinrich Neisser: Ja, das mag dazu beigetragen haben. Wobei es schon einige heikle Themen gab. Interessant waren etwa die Diskussionen um die Bezugnahme auf ein religiöses Erbe Europas in der Präambel. Der Kompromissvorschlag sprach dann von einem „geistig-religiösen und sittlichen“ Erbe. Bei dem Wort „religiös“ haben die Französer erklärt, sie können das Wort „religiös“ nicht akzeptieren, weil es gegen das laizistische Prinzip verstoßen würde. Daraufhin begann dann eine irrsinnig lange Diskussion, die zwei Sitzungen lang gedauert hat. Da sind dann alle möglichen Leute mit Wörterbüchern gekommen – die Deutschen mit dem Duden etc. Man kam dann auf die erstaunliche Idee statt von „religiös“

von „spirituell“ zu sprechen. Noch erstaunlicher war dann allerdings, dass es allein im deutschen Text bei „religiös“ blieb.

Was waren sonst noch schwierige Themen?

Professor Heinrich Neisser: Die Sozialrechte habe ich ja bereits erwähnt. Ein weiteres Thema, das mich persönlich sehr interessiert, war die Verankerung des Verankerung des ethnischen Minderheitenschutzes in der Charta. Verschiedenste Vorschläge stießen auf blanke Ablehnung bei den Franzosen. Das führte bis zu einer Auseinandersetzung mit dem französischen Vertreter. Er warf mir vor, die Probleme dauernd „anzuzünden“. Mendes de Vigo, damals Vizepräsident des europäischen Parlaments kam gar mit der Zeitung zur Sitzung um die letzten ETA Neuigkeiten samt Anzahl der Todesopfer vorzulesen. Wie Sie wissen ist Art. 22 das, was überblieb von diesen unfruchtbaren Diskussionen. Die Union wird aufgefordert Vielfalt zu respektieren. Kein großer Wurf.

Machen wir einen großen Sprung nach vorne: 20 Jahre nach dem Ende des Konvents ist die Grundrechtecharta zwar ein wichtiges Instrument in der Judikatur des EuGH und zunehmend auch der nationalen Höchstgerichte geworden, doch in den Bevölkerungen ist die Charta recht unbekannt. Was könnte oder sollte eine Regierung tun, um die Grundrechte-Charta bekannter zu machen?

Professor Heinrich Neisser: Bei uns fangen diese Diskussionen immer mit der politischen Bildung an. Natürlich spielt die politische Bildung eine Rolle, das ist keine Frage, aber die politische Bildung ist nur ein Element. Dass man Diskussionen macht und organisiert, das wäre die Aufgabe einer Europaministerin. Diese Funktion ermöglicht es Europa in Österreich aktiv zu vermitteln. Interviews geben, im Fernsehen auftreten.

Wir haben doch diesen schönen Satz gehabt bei der Volksabstimmung 1994 über den EU-Beitritt: „Europäer werden wir, Österreicher bleiben wir“. No, Österreicher sind wir geblieben, aber Europäer sind wir nicht geworden. Das ist genau der Punkt. Ich kann mich noch erinnern, als die Diskussion Mitte der 90er begonnen hat, gab es die Meinung dass es keine Innenpolitik mehr gibt, alles ist nur noch Europapolitik. Europäisierung als Prozess in allen Bereichen der Politik und auch in den Köpfen. Das ist alles diskutiert worden und ist heute alles ad acta gelegt. Es ist schwer, aber ich meine, warum sollte man nicht einmal den Versuch unternehmen, den Leuten zu sagen „Ihr seid Europäer“! Freilich bedarf es dazu Überzeugung und Sachkompetenz. Im Außenministerium hat man die. Wenn man zehn exzellente Diplomaten abstellen würde für die professionelle Vermittlung Europas, so wäre das schon ein großer Schritt. Ob das den Aufwand wert ist? Das ist eine Frage der Wertschätzung Europas. Ich befürchte, diese hat im offiziellen Österreich deutlich abgenommen.

Sie haben am Eingang unseres Gespräches gemeint, man war 1999/2000 im Begriff in Europa einen Schritt nach vorne zu machen. 2020/2021 ist die Lage anders. Wie sehen Sie unsere Gegenwart und wie sieht Ihr spekulativer Blick auf das Jahr 2040 aus? Leben Ihre EnkelInnen in einer prosperierenden Europäischen Sozialunion oder in rückgebildeten Nationalstaaten?

Die europäische Integration befindet sich in einem Zustand der Stagnation, der Voraussagen über weitere Entwicklungen schwierig macht. Eine Dynamik einer ständigen Vertiefung wird in absehbarer Zeit nicht erreicht werden. Möglich ist eine differenzierte Integration, die den integrationswilligen Staaten die Möglichkeit bietet, eine Föderation zu bilden. Ein solches Europa könnte allerdings nie eine Weltmacht werden. Für ein Europa der Zukunft ist es notwendig, dass ein gemeinsames Leben in Europa für junge Generationen zur Selbstverständlichkeit wird. Sie werden die Chance haben, Europa neu zu gestalten.

Von Europa zu Österreich. Ein Konvent der für Österreich einen Grundrechtskatalog entwirft – wäre das etwas Gutes oder gar Notwendiges?

Professor Heinrich Neisser: Schauen Sie, in Österreich sind die Grundrechte doch sehr verstreut. Bei diesem ganzen Salat, ja, da wäre es sinnvoll einen Konvent zu machen. Wenn am Ende ein einziges Grundrechtsdokument steht, das eine Übersicht gibt, und für den Einzelnen eine gewisse Orientierung, das wäre schon etwas!

Aber so ein Konvent müsste anders strukturiert sein als der letzte Konvent aus dem Jahr 2006. Ich glaube die Methode ist das Problem. Sie beginnt immer damit, dass die Beamten beisammensitzen und einen Entwurf für die Politiker machen. Sie müssen den Politiker in eine solche Diskussion à priori integrieren.

Politiker und ...

Manfried Welan

English Abstract

For thousands of years there has been a debate about the qualities that politicians should display. As long as the philosophers do not become kings or the kings are philosophers, there will be no end to the problems, Plato diagnosed more than 2000 years ago. Why do people go into politics? Max Weber demands of politicians: passion for the issues, sense of responsibility and a sense of proportion. Alois Riklin, the Swiss political scientist, asks the question: "Shouldn't we add a fourth quality – truthfulness?" In the era of trumpimus, nothing can be added to this.

Deutsche Zusammenfassung

Seit Jahrtausenden diskutiert man über die Eigenschaften, die Politiker ausweisen sollten. Solange die Philosophen nicht Könige werden oder die Könige Philosophen sind, so lange wird es kein Ende der Probleme geben, diagnostizierte Plato vor mehr als 2000 Jahren. Warum gehen Menschen in die Politik? Max Weber fordert von Politikern Leidenschaft für die Sache, Verantwortungsgefühl und Augenmaß. Alois Riklin, der Schweizer Politologe, stellt die Frage: „Sollte man nicht eine vierte Eigenschaft hinzufügen – Wahrhaftigkeit?“ In der Epoche des Trumpimus ist dem nichts hinzuzufügen.

Immer, wenn ich an Politiker denke, kommt mir Max Weber in den Sinn.
Und wenn ich weiter denke, Heinrich Neisser,
der für mich Webers Politiker verkörpert.
Er war bei aller Praxis immer auch Theoretiker und das ist der Unterschied ...
Er wurde ein einmaliger Lehrer.

1 Leidenschaft, Verantwortungsgefühl und Augenmaß

Am 28.1.1919 hielt Max Weber den wohl berühmtesten Vortrag in der Geschichte des politischen Denkens: „Politik als Beruf“.¹ In diesem Vortrag verstand er unter „Politik“ vor allem die Leitung eines Staates. Unter „Politiker“ meinte er nicht jeden Politiker, sondern leitende. Er dachte an die Regierenden, Steuernden, Ordnenen.

Für diese seien drei Eigenschaften wesentlich: Leidenschaft, Verantwortungsgefühl und Augenmaß.

1 M. Weber, Politik als Beruf, zit. n. Soziologie im Volltext: M. Weber, Gesammelte politische Schriften, hrsg. von J. Winkelmann. Zweiter Vortrag im Rahmen der Vortragsreihe „Geistige Arbeit als Beruf“, gehalten am 28.1.1919 vor dem „Freistudentischen Bund. Landesverband Bayern“ in der Münchner Buchhandlung Steinicke, online: https://de.wikipedia.org/wiki/Politik_als_Beruf (20.5.2020).

„Mit Leidenschaft war freilich kein romantischer Kult der subjektiven Erfahrung gemeint, sondern die Hingabe für ein gewähltes Ziel. Doch bliebe eine solche Leidenschaft blind, wenn sie nicht um ein Gefühl für Angemessenheit und einen gut ausgebildeten Realitätssinn ergänzt werde – um die Fähigkeit, Distanz zu den Dingen und Menschen und vor allem zu den eigenen Gefühlen zu wahren.“²

Wenn man viele Politiker kennengelernt hat, wird man Webers Politiker selten gefunden haben. Es ist der große Politiker, den uns Max Weber als Idealtyp hinstellt, der Führer und Held, also eher die Ausnahme, kaum die Erscheinungen der Politik, die wir kennen.

Ist ein solcher Idealtypus aber überhaupt gut für die Demokratie? Man kann darüber streiten. Ich bin der Meinung, dass Politiker in einer Demokratie ersetzbar, ja geradezu austauschbar und ablösbar sein sollen. In Krisen mag eine große Persönlichkeit notwendig sein. Aber ist nicht gerade in Krisen ein großes Gespräch notwendig und nicht eine große Person? „Grown-ups do not need leaders“, sagte Sir Karl **Popper** und die Schweizer sagen gern: „Wir brauchen keine Herren.“

Unser großer Demokratietheoretiker Hans Kelsen stellt in „Wesen und Wert der Demokratie“ (1929) fest: „Für eine Führernatur ist in der Idealdemokratie kein Platz.“³ Aber er fährt fort: „Allein, das Freiheitsideal der Demokratie, Herrschaftslosigkeit und sohin Führerlosigkeit ist nicht einmal annäherungsweise realisierbar. Denn soziale Realität ist Herrschaft und Führerschaft.“ Und meint zutreffend, dass die reale Demokratie, die im Widerspruch zu ihrer Ideologie nicht eine führerlose Gemeinschaft ist, sich nicht durch den Mangel an Führern, sondern eher durch die Vielzahl der Führer von der realen Autokratie unterscheidet. Gerade für Österreich ist diese Vielzahl von Führern in Gestalt der Landeshauptleute und insbesondere der Bürgermeister und Präsidenten von Verbänden charakteristisch, eine „Plurokratie“.

Manche politische Denker haben freilich gerade für Republik und Demokratie ein Bedürfnis nach Führertum festgestellt. So plädiert schon Alexander **Hamilton**⁴ im 70. „Federalist paper“ Ende des 18. Jahrhunderts für eine starke Führung gerade in der Republik. Zwar gebe es Ansichten, wonach eine starke Regierung nicht mit einer republikanischen Verfassung vereinbar sei. Ihre Anhänger könnten aber diese Behauptung nicht aufrechterhalten ohne gleichzeitig ihre eigenen Grundsätze aufzugeben. Eine schwache Exekutive bedeute eine schwache Regierung. Und eine schwache Regierung sei nichts anderes als eine schlechte Regierung. Eine energische Regierung sei wesentlich in der Umschreibung einer guten Regierung.

2 M. Weber (Fn. 1).

3 H. Kelsen, *Wesen und Wert der Demokratie*, Mohr: Tübingen, 1929.

4 „Die ‚Federalist Papers‘ waren eine Serie von 85 Artikeln, die 1787/88 in verschiedenen New Yorker Zeitungen veröffentlicht wurden und die Bevölkerung des Staates New York dazu bewegen sollten, der 1787 entworfenen aber noch nicht ratifizierten föderalen Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika zuzustimmen.“ (Wikipedia, 18.5.2020) Insgesamt erschienen 85 Artikel von 3 verschiedenen Autoren, Hauptautor war Alexander Hamilton (1757/1755–1804). Der Titel des 70. Federalist paper lautete: *The Executive Department Further Considered* und erschien am 15.3.1788.

Hamilton argumentiert für einen starken Präsidenten: Nur eine starke Regierung bedeute für die Bürger Schutz und Schirm und könne das Gemeinwohl verwirklichen.

Der US-Historiker Arthur M. **Schlesinger jr.** stellte Mitte des 20. Jahrhunderts ein funktionelles Bedürfnis der Demokratie nach Führertum fest:

„Wenn man den Massen politische Macht gibt, besteht die Gefahr einer hoffnungslosen Zersplitterung der Absichten und Entschlüsse, wenn nicht Führertum die zentrifugalen Wirkungen einer solchen Streuung der politischen Macht aufhebt. Von Anfang an haben die Demokratien ihre Energien nur vereinen und ihre Wünsche verwirklichen können, wenn starke Einzelne die Absichten ihres Volkes verkörperten und klärten.“⁵

Darüber hinaus behauptete Schlesinger jr. ein moralisches Bedürfnis nach Führertum. Denn wenn man die Rolle des Einzelnen in der Geschichte reduziere, wenn er überhaupt nichts mehr bedeute, wenn man annehme, dass unpersönliche, durch die Massen oder sonst wie wirkende Kräfte Geschichte machen, dann ende man im historischen Determinismus und in der Verantwortungslosigkeit. Wenn man dem Einzelnen die Verantwortlichkeit für sein Verhalten nehme, beraube man Geschichte und Politik ihrer moralischen Dimension. Der Fatalismus werde zu einem der großen Alibis von Geschichte und Politik. Es könne keinen größeren Widerspruch zum demokratischen Glauben an Würde, Freiheit und Verantwortlichkeit des Menschen geben. Ein Demokrat müsse daher gegen den Fatalismus Stellung nehmen. Um aber das zu tun, um die moralische Dimension der Geschichte wieder herzustellen, müsse er für die Wirksamkeit menschlicher Entscheidungen eintreten. Individuelle Entschlüsse müssten schließlich für die Geschichte von Bedeutung sein.

2 Welche Helden brauchen Demokratien?

Der Schweizer Philosoph Dieter Thomä schrieb das Buch „Warum Demokratien Helden brauchen“⁶ (2019). Er plädiert für einen zeitgemäßen Heroismus und zitiert Victor Hugo:

„Versuchen, herausfordern, beharren, ausdauern, sich selbst treu bleiben, sich dem Schicksal stellen, die Katastrophe dadurch in Erstaunen setzen, wie wenig Furcht sie uns einflößt, der ungerechten Macht die Stirn bieten, Widerstand leisten, das ist das Beispiel, das die Völker brauchen, und das Licht, das sie begeistert.“⁷

5 Arthur M. Schlesinger jr. (1917–2007), Paper zum Thema Demokratie und Heldisches Führertum im 20. Jahrhundert, Protokolle des Kongresses für kulturelle Freiheit, I/4, vom 16. bis 22.6.1960 in Berlin (hrsg. vom Congress for Cultural Freedom, International Secretariat), o.J.; Auch in: M.-R. Jung, Die Bewährung der Demokratie im 20. Jahrhundert. Das Seminar von Berlin, EVZ-Verlag: Zürich 1961, S. 85 ff.

6 U. Thomä, Warum Demokratien Helden brauchen, Ullstein: Berlin 2019.

7 U. Thomä, Die Demokratie hat heute einen schweren Stand – um sie lebendig zu halten, sind echte Helden gefragt, in: NZZ v. 18.1.2020.

Ja, diejenigen, welche die Fackel der Freiheit hochhalten, sind heiße Kandidaten für demokratisches Heldentum.

„Als Helden der Verfassung verteidigen sie gute Ordnung, als Helden der Bewegungen stören sie den falschen Frieden.“ Es geht um Zivilcourage. „Die Helden der Verfassung wenden nicht nur Regeln an, sondern stehen für demokratische Ideale ein – auch dann, wenn es weh tut.“ „Auch die Helden der Bewegung begeben sich in Gefahrenzonen.“ Sie „testen Grenzen und verstossen gegen Spielregeln.“ Thomä erwähnt Hans Magnus **Enzensberger**, der Edward **Snowden** als Beispiel dafür nennt. Enzensberger bezeichnet ihn als „Helden des 21. Jahrhunderts“. „Snowden hat das Gesetz mit seinem Geheimnisverrat gebrochen, um die USA an ihr ureigenes Ideal zu erinnern: Den Schutz der individuellen Freiheit – in diesem Fall den Schutz vor staatlicher Überwachung.“⁸

Man kann auch den Wikileaks-Gründer Julian **Assange** einen Helden nennen und einen Märtyrer dazu. Für mich ist eine Heldin im resignativen Kollektiv des Schulwesens die Lehrerin Susanne Wiesinger.⁹

Seit jeher sehen die Menschen in „starken Männern“ Garanten für die Lösung politischer Probleme und die Befriedung gesellschaftlicher Konflikte. Trotz der Erfahrungen des 20. Jahrhunderts zeigen Meinungsbefragungen immer wieder: Vom starken Mann wird Großes erwartet. Aber wer ist der starke Mann? Er scheint ein Paradoxon zu sein: Formell setzen sich weltweit Demokratien durch. Aber autoritäre Führer in der Steigerung Orban, Erdogan, Putin, Trump faszinieren Massen und werden Vorbilder.

Der französische Politikdenker Raymond **Aron**¹⁰ wies darauf hin, dass manche Republiken die großen Männer so sehr gefürchtet haben, dass sie sich schließlich gezwungen sahen, ihre Zuflucht von Zeit zu Zeit bei großen Rettern zu suchen. Die Schwächen der Vierten Republik Frankreichs vor De Gaulle erklärte er mit der fast vollständigen Anonymität der Staatsgewalt. Die Fünfte Republik nahm das Führertum in die politischen Institutionen als Staatspräsident auf. Offenbar glaubte man dem Ruf nach dem starken Mann dadurch entgegen zu können, dass man ihn im Präsidenten institutionalisierte. Aron brachte das Problem auf die Formel: „Demokratien brauchen keine Rettung, wenn sie energische Führer haben.“

Das zwanzigste Jahrhundert wies eine Reihe von Einzelpersonlichkeiten auf, die Geschichte machten. Lenin, Stalin, Atatürk, Mussolini, Hitler, Churchill, Roosevelt, Mao, Gandhi, Vargas in Brasilien, Peron in Argentinien, Franco in Spanien, Salazar in Portugal, Fidel Castro in Kuba, Tito in Jugoslawien, Adenauer und De Gaulle. Aus der letzten Zeit Gorbatschow, Johannes Paul VI, Mandela. Welche waren Demokraten?

8 U. Thomä (Fn. 7).

9 S. Wiesinger mit J. Thies, Machtkampf im Ministerium: Wie Parteipolitik unsere Schulen zerstört, Edition QVV: Elisabethen-Glasenbach 2020.

10 Raymond Claude Ferdinand Aron (1905–1983).

Die Schweiz, die uns als Vorbild und Lehrmeister gilt, braucht offenbar das charismatische Element in den politischen Institutionen nicht. In dieser kleinen, stabilen und reichen Traditionsdemokratie gilt offenbar tatsächlich, dass selbständige Menschen keinen Führer brauchen. Es ist die Tradition der direkten Demokratie, die hier offenbar keine „new generation of leadership“ braucht wie die Amerikaner bei jeder Präsidentenwahl. Vielleicht braucht die Größe Amerikas den großen demokratischen Führer. Ein Kleinstaat kann sich mit vielen kleinen begnügen, wenn die Demokratie als direkte Demokratie dem Einzelnen immer wieder Mitbestimmung als Selbstbestimmung gewährleistet. Diese „unabhängige“ direkte Demokratie fehlt aber in Österreich. Direktdemokratische Einrichtungen wie Volksbegehren, Volksabstimmung, Volksbefragung sind von den Parteien abhängig und nicht selbständig.

Im Übrigen sah **Weber** in der Politik vor allem eine Sache des Hirns. Politik werde mit dem Kopf gemacht, nicht mit anderen Teilen des Körpers oder der Seele. Für den Politiker gelte andererseits nicht „sine ira et studio“, wie für den Beamten oder den Gelehrten, sondern „ira et studio“. Parteinahme und Leidenschaft sei das Element des Politikers. Aber es gehe um beherrschte Leidenschaft. „Mit dem Kopf und für den Kopf – wenn obendrein der Funke vom Herzen zum Herzen springt, umso besser: umso politischer handelt der Staatsmann“, meinte mein Lehrer René **Marcic** in seiner Inaugurationsrede „Der Staatsmann in der Demokratie“,¹¹ 1966. Was würde er zu einem Donald Trump sagen?

Leidenschaftliche Hingabe an die Sache allein war **Weber** zu wenig. Es müsse auch die Verantwortlichkeit gegenüber dieser Sache Leitstern des Handelns sein. Die entscheidende psychologische Qualität des Politikers sei aber das Augenmaß, die Fähigkeit, die Realität mit innerer Sammlung und Ruhe auf sich wirken zu lassen – Gelassenheit, Distanz.

Weber nennt dementsprechend zwei Arten von Todsünden auf dem Gebiet der Politik. Unsachlichkeit und oft, aber nicht immer damit identisch, Verantwortungslosigkeit. Wobei die Eitelkeit, das Bedürfnis, selbst möglichst sichtbar in den Vordergrund zu treten, den Politiker am stärksten in Versuchung führe, eine von beiden oder beide zu begehen. Täglich habe der Politiker also einen ganz trivialen, allzu menschlichen Feind zu überwinden: Die ganz gemeine Eitelkeit, die Todfeindin aller sachlicher Hingabe und aller Distanz, in diesem Fall der Distanz zu sich selber.¹² Nach meiner Erfahrung sind Unwissenheit und Anmaßung von Wissen mehr in der Politik vertreten als man glauben wollte.

Im Übrigen darf man nicht vergessen: Interessen sind der Stoff, aus dem Politik gemacht ist. Moral und Anstand sind in der Politik selten „höher“ als die Interessen der Akteure.

11 R. Marcic, Der Staatsmann in der Demokratie. Inaugurationsrede gehalten am 29.10.1966 an der Universität Salzburg (= Salzburger Universitätsreden, Heft 25), Anton Pustet: Salzburg 1966.

12 M. Weber (Fn. 1).

3 Warum geht jemand in die Politik?

„Wer Politik treibt, erstrebt Macht“, so Max Weber, „Macht entweder als Mittel im Dienste anderer Ziele (idealer oder egoistischer), oder Macht, ‚um ihrer selbst willen‘: um das Prestigegefühl, das sie gibt, zu genießen“.¹³ Politik ist Kampf von Interessen. Letztlich geht es auch im Kleinen um die Durchsetzung von Werten, um ihre Hierarchie, um ihre Realität. Interessenkonflikte sind fast immer auch Wertkonflikte.

Als Betrachter der Politik wundert man sich zwar immer wieder, um wie wenig Macht der Kampf darum ausgetragen wird. Aber selbst bescheidene Positionen vermitteln ja erfahrungsgemäß Machtgefühl und Prestige.

Nach meiner Erfahrung gehen die Menschen aus vielfältigen Motiven in die Politik. Viele wollten schon in ihrer Jugend anderen helfen, sich wichtig tun, dem Gemeinwesen dienen, gestalten. Meist waren sie im familiären, schulischen, karitativen, kirchlichen, kulturellen, sportlichen, gemeindlichen Bereich, in Vereinen und in Organisationen tätig. Dort lernt man vieles, was man in der Politik braucht. Man war also schon längst politisch tätig, bevor man politisch tätig wurde.

In der Demokratie, in der jeder Mensch Politiker werden kann, sollte es zur Allgemeinbildung und zum Allgemeinwissen gehören, dass jeder Mensch Politiker ist. Frei nach Arthur **Schnitzler**: Wir alle sind Politiker, wer es weiß, ist klug.

Alle Profis waren einmal Amateure. Es ist für die Zivilgesellschaft gut, dass nicht alle professionelle Politiker werden. Manchmal hat man allerdings den Eindruck, dass zu viele Dilettanten in der Politik tätig sind.

Immer schon wollten Menschen auffallen, bei anderen Aufmerksamkeit erregen, Anerkennung erwerben, beliebt werden. Seit der Antike macht der Ehrgeiz, sich in der Öffentlichkeit auszeichnen zu wollen und im Wettbewerb mit anderen zu beeindrucken und zu beeinflussen, eine besondere politische Tugend aus. „Das Agonale auf der Agora“ ist für viele die große Herausforderung.

Politik war nicht nur in Europa Jahrhunderte lang Sache des Adels. „Noblesse oblige!“ Die Französische Revolution war das elementare Ereignis, das eine Umwertung alter Werte und damit eine ganz neue Politik für die Massen, mit den Massen und durch die Massen schuf. „Masse und Macht“¹⁴ war schon lange vor der Zeit Max Webers aktuell.

Die Massentheorien des 20. Jahrhunderts waren mit dem Aufstand neuer großer Massen verbunden. Das 20. Jahrhundert wurde das Jahrhundert von Masse und Macht.

Hugo von Hofmannsthal hat am Ende der liberalen Ära, die von rationalistischen Erwartungen des politischen Prozesses geprägt gewesen war, eine besondere Formel für den politischen Erfolg angegeben: „Politik ist Magie. Wer die Mäch-

13 M. Weber (Fn. 1).

14 E. Canetti beschäftigte sich in „Masse und Macht“, erschienen 1960, eingehend mit diesem Thema.

te aufzurufen weiß, dem gehorchen sie.“¹⁵ Gerade weil Politik „keine formellen Voraussetzungen“ verlangt, sondern ein „freier Beruf“ ist, spricht sie immer auch Menschen an, die „Mächte aufzurufen“ wissen oder zumindest glauben, es zu können.

Johann Wolfgang von Goethe reflektierte über das „Dämonische“; seit Max Weber spricht man von „Charisma“. Von Menschen mit Charisma strömt eine rätselhaft, rational nicht nachvollziehbare Kraft aus. Das Irrationale wurde mit den Massen und für die Massen anscheinend immer wichtiger. Muss Politik irrationaler sein als anderes gesellschaftliches Handeln? Soll nicht gerade sie zur Rationalisierung des Irrationalen beitragen?

In der Mediendemokratie von heute geht es anders zu als in der Zeit Max Webers. Die Beziehungen zwischen Akteuren der Politik und denen der Massenmedien sind z. T. zu Symbiosen geworden. Das öffentliche Auftreten, wobei das Wort öffentlich in einem umfassenden Sinn gemeint ist, gibt dem heutigen Spitzenpolitiker mehr und andere Möglichkeiten als gestern vorhanden waren. Allerdings haben nur wenige Spitzenpolitiker diese früher unvorstellbaren Vorteile im Vergleich zu den anderen. Aber selbst die „Kleinen“ mutieren auf den vielen Bühnen der Politik, die zur Verfügung stehen, zu Schauspielern. Die Kolonisierung der Politik durch die Medien, „Politik als Theater“, als neue Darstellungskunst und sich immer erneuernde Kunst der Kommunikation in einer globalisierten Medienwelt, das muss heute schon der Anfänger kennen und lernen. Inszenierungen und Schauspielerlei mit Mimik und Gestik waren schon immer in der Politik dabei. Politik und (Schau-)Spiel gehören zusammen.

Politik ist wie das Drama ein mimisch und dialogisch gefärbter Handlungsablauf. Immer mehr und immer gekonnter wird sie eine Abfolge von Bildern, Gesten und Symbolen, Episoden und Szenen, Kulissen und Requisiten. Jeder Politiker muss sich positiv inszenieren können, um andere Menschen motivieren und mobilisieren zu können. Was die Bilder betrifft, so werden im Internet unter Menüpunkten wie Medienservice oder Fotoservice meist kostenlose Bilder für Medien angeboten. Von Spitzenpolitikern gibt es über 1.000 Fotos pro Funktionsperiode.

Von den vielen Politikern sind nur wenige allgemein bekannt. Eine kleine Zahl von „Stars“ präsentiert die Politik und manche von ihnen prägen sie auch. Die praktische Personalisierung besteht in „Spitzenpolitikern“ und in „Basispolitikern“. Kurz: Man kennt Kanzler und Bürgermeister. Auf der anderen Seite besteht ein immer wiederkehrender Wunsch der Wählerschaft nach allgemeiner Personalisierung der Politik. Vor Jahrzehnten wurde das mit dem im Wahlrecht vorgesehenen Reihen und Streichen versucht. Diese Möglichkeit wurde aber nur von einer Minderheit wahrgenommen. Leider wurde sie abgeschafft. Später versuchte man es mit Vorzugsstimmen. Heute wird die Technik der Vorzugsstimmen ständig verändert, ohne dass es deshalb wirklich zu einer allgemeinen Personalisierung käme.

15 H. von Hofmannsthal, Buch der Freunde, Aufzeichnungen, Insel-Verlag: Leipzig 1949, S. 60.

Im Übrigen sind seit eh und je vor allem bestimmte exekutive Funktionen personalisiert. Das beginnt hierzulande beim Bezirksvorsteher und Bürgermeister im Kleinen und endet beim Bundespräsidenten im Großen, der wie der Kaiser in der Monarchie in Schulen und Ämtern mit einem Bild vertreten ist. Viele meinen deshalb, er wäre der mächtigste politische Akteur. Dieser ist aber wohl in vielen Gemeinden der Bürgermeister. Aber man kann nicht den Bürgermeister aufhängen. Statt eines Bildes wäre das österreichische Ur-Recht in Klassen und Diensträumen aufzuhängen, und zwar § 16 ABGB: „Jeder Mensch hat angeborene, schon durch die Vernunft einleuchtende Rechte und ist daher als eine Person zu betrachten.“ Ich glaube an das Lernen durch Lektüre.

4 Schön sprechen und richtig reden

In manchen Gesellschaften lernen Kinder schon früh das Reden in der Öffentlichkeit. Bei uns wird das zu wenig geübt. Rhetorik wird zu wenig gelehrt. Ohne Aufgeregtheit soll schon zu Hause und in Kindergärten und Schulen diskutiert werden. Ich habe die Erfahrung, dass wir uns hierzulande erst nach einiger Überwindung und oft aufgeregt zu Wort melden.

Das Reden in der Öffentlichkeit, das Sich-zu-Wort-Melden und Diskutieren und alles, was dazu gehört, sind Kulturtechniken wie Lesen, Schreiben, Rechnen, Computer und Handy nutzen. Man muss sie lernen.

In den Schulen wird auf freies und schönes Sprechen, wie meine Großmütter noch sagten, zu wenig Wert gelegt. Wir hielten viele Redeübungen und konnten uns noch am Burgtheaterdeutsch orientieren. Unsere Lehrer förderten das. Sogar Kammerschauspieler kamen in die Schulen. Was ist das heute? Das TV-Deutsch orientiert vielleicht.

Im Allgemeinen sind wir Österreicher schlechte Redner. „Staatsberedsamkeit“ ist selten. Wir müssen meist lokale Dialekte überwinden, um halbwegs „Hochdeutsch“ zu sprechen. Oft wurde das Bemühen übertrieben, als Gegenbewegung kam Dialekt in die Politik. Parlament kommt von „parlare“. Aber gibt es viele gute Redner in den Parlamenten?

Manchmal fragte ich Studierende nach den alten klassischen Tugenden. Wenige konnten sie nennen, sodass ich Klugheit, Tapferkeit, Mäßigkeit und Gerechtigkeit in meine Vorlesungen und Fragensammlungen einbaute. Dieses traditionelle Kulturgut ist weitgehend vergessen. Aus vielen Seminaren nahm ich von den Teilnehmern Anforderungsprofile für Politiker mit: Glaubwürdigkeit, Anständigkeit, Intelligenz und Bildung, langfristiges Denken, klare Ziele, Ausdauer und Hartnäckigkeit, Handschlagqualität und Bürgernähe, Verhandlungs- und Durchsetzungsfähigkeit. „Situationselastizität“ war nicht darunter. Die alte Formel des deutschen Staatsrechtslehrers Rudolf **Smend**, das „sachlich Richtige mit dem sittlich Richtigen verbinden zu können“, kam gut an, wurde aber in der Politik von heute wenig gesehen.

Den Studierenden fielen Unterschiede der Politiker in den verschiedenen Staaten auf. Sie kritisierten, dass bei uns ein Politiker, auch wenn er verantwortlich ist, selten zurücktritt. Wir haben keine Rücktrittskultur. Wiederholt wurde auch eine Entschuldigung der jeweils zuständigen Politiker gefordert. Es gibt auch keine Entschuldigungskultur bei uns. Oft hat einer nur „seine Pflicht erfüllt“. Das ist aber für eine Entschuldigung zu wenig. Die Parlamente müssten mehr Entschuldigungen einfordern. Wenn gesagt wird: „Meinetwegen entschuldige ich mich halt“, dann ist das eine Provokation.

Parlamente in Österreich müssten vor allem durch die Opposition Politiker „zitierten“ können, damit bei Fehlleistungen Entschuldigungen öffentlich werden. In der Zukunft wird es noch mehr Fehlleistungen geben, da die Probleme immer mehr und komplexer werden. Daher ist ein neues Kontrollrecht notwendig. Die Parlamentarier müssten in unserem Land eine Ausweitung und Aufwertung erfahren. Noch immer agieren sie wie in der Monarchie hinter der Exekutive, unter einem nicht vorhandenen Monarchen.

1956 erschien John Fitzgerald **Kennedys** Buch „Profiles of Courage“¹⁶. Gegen Opportunismus und Populismus, Egoismus und kleinliche Parteilichkeit gerichtet, plädiert es für eine Res-publica-Gesinnung. Es erhielt den Pulitzer-Preis.

Kennedy ging es darum, dass das anvertraute Amt in Verantwortung für die res publica ausgeübt wird. Freilich war er schon als Junger ein reicher Star und musste sich nicht so anpassen wie ein sozialer Aufsteiger.

„Republik-Gesinnung“ hat unsere Gesellschaft besonders nötig. Als Teil des Ganzen und dem Ganzen verpflichtet fühlen sich nicht viele. Die demokratische Gesinnung ist größer geworden, aber die republikanische lässt zu wünschen übrig.

Wir sind offener geworden, aber in vieler Hinsicht ordinärer und vulgärer. Das hilft nicht weiter. Höflichkeit und Unvoreingenommenheit nützen beim Aufeinanderzugehen und Aufeinandereingehen, beim Miteinanderreden, im Gespräch, in der Politik. Aber das will gelernt sein. Grobianismus mag Schlagzeilen bringen, aber er bringt selten weiter. Hassorgien sind Rückfälle in Barbarei.

Politik ist mehr Verantwortung als Freiheit. Sie verlangt Sorgfalt im Umgang, auch im Umgang mit dem Wort. „Fortiter in re, suaviter in modo“¹⁷ (dt. Tapfer in der Sache, milde in der Durchführung).

Wie oft musste ich, weniger bei mir als bei anderen, an den lateinischen Spruch denken: „Et iam emissum, volat irrevocabile verbum“ (dt. Einmal weggeschickt fliegt unwiderruflich das Wort hin). Den Spruch „Si tacuisses, philosophus mansisses“ (dt. Wenn du geschwiegen hättest, wärest du ein Philosoph geblieben) haben allerdings manche so berücksichtigt, dass sie große Schweiger wurden, aber keine Philosophen.

16 J. F. Kennedy, Profiles of Courage, Harper & Brothers: New York 1956 (dt. ders., Zivilcourage, Wilhelm Frick: Wien 1960).

17 Motto des Jesuiten Claudio Acquaviva (1543–1615).

Der alte Spruch „Quidquid agis prudenter agas et respice finem“ (dt. „Was du auch machst, tu es klug und bedenke die Folgen“) ist aktueller denn je. Neben der Mitwelt- und Umweltethik ist heute Nachweltethik gefordert. Zur Sorge für und um die Gegenwart ist die Sorge im Hinblick auf die Zukunft gekommen.

5 Gesinnungs- und Verantwortungsethik

Max **Webers** Rede lässt einen glauben, dass er der sogenannten Verantwortungsethik gegenüber der Gesinnungsethik den Vorzug gab. Aber er weist ausdrücklich darauf hin, dass letztlich auch der Politiker, der einer Verantwortungsethik folgt, aller Wahrscheinlichkeit nach einmal an den Punkt kommt, an dem er sagen müsse: „Hier stehe ich und kann nicht anders.“ Diese Lage müsse für jeden, der nicht innerlich tot sei, irgendwann eintreten.

„Insofern sind Gesinnungsethik und Verantwortungsethik nicht absolute Gegensätze, sondern Ergänzungen, die zusammen erst den ausmachen, der den ‚Beruf zur Politik‘ haben kann.“¹⁸

In seiner Abschiedsvorlesung am 14.12.2015 setzte sich der deutsche Ökonom Hans Werner **Sinn**¹⁹ mit den beiden Ethiken auseinander: Der Unterschied zwischen der Gesinnungsethik und der Verantwortungsethik liege darin, dass man für erstere keinen Sachverstand brauche. Wenn man die Stellschrauben der Wirtschaftsmaschinerie moralisch bewertet hat, müsse man nicht wissen, wie sie funktioniert. Wer indes verantwortungsethisch handeln möchte, müsse ökonomischen Sachverstand haben, weil er wissen müsse, wie die Maschinerie auf die Bewegung der Stellschrauben reagiert.

Ökonomen seien gelernte Verantwortungsethiker, denn ihr Fach bestehe gerade darin, die Wirtschaftsmaschinerie als solche zu studieren. Sie wollen mit nur schwachem Werturteil zu möglichst harten und klaren Politikempfehlungen kommen und scheuen Moralisierungen auf der Ebene der Politikmaßnahmen wie die Pest. Ökonomen sollten wegen der Komplexität der Materie eigentlich nur die Fachleute in den Institutionen ansprechen. Das sei jedoch hoffnungslos, weil fachlicher Rat unbeachtet bleibe, wenn seine Handlungsimplikationen in der Öffentlichkeit gesinnungsethisch nicht geschätzt werden. Deswegen bleibe ihnen nur die aktive Beteiligung am öffentlichen Diskurs in der Hoffnung, die aufgeklärte Öffentlichkeit zu erreichen. „Erst wenn die Öffentlichkeit selbst überzeugt ist, lassen sich auch die Politiker bewegen.“²⁰

18 M. Weber (Fn. 1).

19 Hans-Werner Sinn (*1948), bis zu seiner Emeritierung 2016 Präsident des ifo Instituts, Direktor des Center for Economic Studies (CES) und Geschäftsführer der CESifo GmbH, online: https://www.hanswernersinn.de/de/Video_Abschiedsvorlesung_14122015 (20.5.2020).

20 H.-W. Sinn, Ein Rückblick auf ein halbes Jahrhundert. Auszüge aus der Abschiedsvorlesung von Hans-Werner Sinn am 14.12.2015 in der großen Aula der Ludwig-Maximi-

Als Ausdruck einer besonderen Gesinnungsethik wurde die Politik der „Willkommenskultur“ der deutschen Bundeskanzlerin Angela Merkel im Herbst 2015 verstanden. „Wir schaffen das!“ wurde ein geflügeltes Wort. Merkel stand auch später ohne Abstriche zu diesem Satz. „Wir werden unserer humanitären Verantwortung gerecht.“ Aber sie schränkte doch ein. „Die, die kein Bleiberecht haben, müssen wieder gehen!“

Viele haben diese Meinung: Kontrolle derer, die ins Land gelassen werden, die Zuwanderung darf nicht mehr betragen, als die Integration ertragen kann, Nutzen der Fähigkeiten und Fertigkeiten, Fleiß belohnen, Faulheit bestrafen.

6 Aus „Wir schaffen das!“ wurde die Frage „Schaffen wir das?“

„Wie, wann, wo schaffen wir das?“ und „Wer will das eigentlich schaffen?“ Die Flüchtlingsfrage hat Europa verändert und diese Veränderung geht weiter und tiefer. Die Anziehungskraft Europas wird noch jahrzehntelang anhalten. Langsam wird auch in Österreich bewusst, dass es selbst schon lange ein Einwanderungsland und ein Durchwanderungsland geworden ist.

Immer wieder wird nach Professionsnormen und Verhaltenskodizes für Politiker gesucht und es gibt sie auch. Wenn aber keine Sanktionen bestehen – und meistens bestehen keine wirklichen Sanktionen – und keine getroffen werden – und meistens werden sie nicht wirklich getroffen – sind sie ein Konzept ohne Konsequenz. Meine Erfahrung: Die Erfolge können sich nicht sehen lassen. Die Frage bleibt im Alltag und im konkreten Fall offen. Die überangestrengte Suche nach Moral ist für mich ein Indiz für die Krise der Institutionen und ihrer Träger.

Das **britische Parlament** beschloss Ende des vorigen Jahrhunderts einen **Verhaltenskodex** und schuf einen unabhängigen parlamentarischen Beauftragten für Verhaltensstandards. Davon sollen sieben Prinzipien hervorgehoben werden. Selbstlosigkeit, Integrität, Verantwortlichkeit gegenüber der Öffentlichkeit mit Konsequenzen bei Fehlverhalten, Offenheit/Transparenz. Entscheidungen sollen begründet werden, Ehrlichkeit: Politiker sollen private Interessen, die im Zusammenhang mit öffentlichen Aufgaben stehen, deklarieren und Konflikte im öffentlichen Interesse lösen, Führungsqualität (Leadership).

Einigen anderen Gesetzgebern dienten diese „Prinzipien für das öffentliche Leben“ als Vorbild. Sie könnten unseren Parteien im Hinblick auf die „Suche nach dem Richtigen“ Orientierung bieten. Besser als gar nichts?

lians-Universität München. in: *FAZ Online* v. 15.12.2015, online: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftswissen/hans-werner-sinn-ein-rueckblick-auf-ein-halbes-jahrhundert-13967874.html?service=print> Preview (20.5.2020).

Nach den großen Weltverbrechen ist man nicht sensibler, sondern moralisch abgehärteter geworden, gleichgültiger, man verträgt mehr und ist selten von unmoralischen Erscheinungen wirklich überrascht und betroffen.

Was verloren ging, ist die Scham, der „Genierer“. Ich selbst habe in den langen Jahren meiner politischen Tätigkeit, um ein aktuelles österreichisches Beispiel zu nennen, glücklicherweise nur ausnahmsweise Straches erlebt.

In alten Zeiten hat man sich erschossen, später ist man zurückgetreten, selten genug, und jetzt tritt ein Strache wieder an.

7 Politik und Wissenschaft

Die 2019/20 global eingetretene Pandemie hat bewusst gemacht, wie sehr Politik und Wissenschaft zusammenhängen. Zu Politik und Wissenschaft hat Max Weber viel gesagt, zum Verhältnis beider zueinander wenig. Dieses ist aber immer wichtiger geworden, denn Politik weiß wenig, sie ist auf Wissenschaft angewiesen.

Aber Politik und Wissenschaft sind zwei Welten: Politik ist entscheidungs- und handlungsbelastet, verantwortlich; Wissenschaft ist entscheidungs- und handlungsentlastet und anders verantwortlich. Sie ist langfristig orientiert, die Politik kurzfristig. Zeitdilemma und Wissensmangel lassen Politik nur „auf Zeit“ arbeiten.

Nicht immer sprechen die Wissenschaftler mit einer Stimme und in einer Sprache, wie etwa bei der Klimaproblematik oder eben aktuell bei COVID-19. Da muss die Politik länger zuhören. Aber sie hat die Zeit nicht dafür. Sie muss entscheiden, handeln, sie ist verantwortlich. Aber sie muss Gründe finden und erklären.

Oft wird zu wenig argumentiert. Oft fehlt es an der Zeit dafür.

Verwissenschaftlichte Politik und politisierte Wissenschaft stehen sich gegenüber. Gibt es schon die Kultur des Gesprächs zwischen beiden? Haben sie schon die Kultur, Zeit zu haben? Beide Welten müssen aufeinander zugehen und ständigen Dialog pflegen.

8 Exkurs: Müssen Politiker lügen?

In „Von den Lügern“ schreibt **Montaigne**,²¹ dass die Kehrseite der Wahrhaftigkeit ein Feld ohne Grenzen sei und in die 100.000 Abarten gehe. Dazu gehören neben der Lüge die Heuchelei, die Prahlerei, der Meineid, falsche Versprechungen, Desinformation, Verstellung, List, Intrige, Wortbruch, Vertrauensbruch, Beschönigung, Schmeichelei, Ausrede, Ablenkung, Unterdrückung wichtiger Informatio-

21 M. de Montaigne (1533–1592), *Les Essais de messire Michel, seigneur de Montaigne*, Simon Millanges: Bordeaux 1580, Bd. 1, 9. Kap. „Von Lügern“, in: Michael Montaigne's Gedanken und Meinungen über allerley Gegenstände. Ins teutsche übersetzt, Haas: Wien & Prag 1797, S. 58.

nen, Geheimhaltung, Verschleierung, Fälschung, Täuschung, Manipulation durch Werbung, Scheinempörung, Betrug u. a. m.

Viele halten die Lüge für die allererste Kraft, welche die Welt regiert. Als Politologe müsste man dann praktisch nur eine Politologie der Lüge entwickeln.

Hannah **Arendt** schreibt in ihrem Werk „Wahrheit und Lüge in der Politik“: „Wahrheit zählte niemals zu den politischen Tugenden und die Lüge galt immer schon als erlaubtes Mittel der Politik.“²² Sie verweist auf antike Denker wie Seneca, in der Neuzeit auf Machiavelli, von dem die Lüge als politisch-technisches Mittel hervorgehoben wird. Der Systemtheoretiker Niklas **Luhmann** meint, dass das politische System nicht für eine Kontrolle anhand moralischer Kriterien gedacht sei. Wer sich auf die Ebene der politischen Ethik begeben, gerate unweigerlich vor die Alternative moralischer Naivität oder moralischem Zynismus.

Dagegen meinte der Schweizer Politikwissenschaftler Alois **Riklin**, dass Wahrhaftigkeit immer zu den politischen Tugenden zählte. Die Lüge sei nie ein erlaubtes Mittel der Politik gewesen. Er zitiert die Bibel, Aristoteles, Augustinus, Thomas von Aquin, Immanuel Kant und verschiedene Fürstenspiegel. Bei seiner Abschiedsvorlesung in St. Gallen sagte er:

„2.500 Jahre politischer Ethik gingen über die Bühne, bis ein Staatsmann, nämlich Václav Havel, die Wahrhaftigkeit zu einer maßgebenden Qualität der Politik erhob.“²³

1978 schrieb **Havel** das Buch „Versuch, in der Wahrheit zu leben.“²⁴ In ihm verurteilt er die Verlogenheit posttotalitärer und postautoritärer Systeme. Ungeachtet der Risiken, die er persönlich hatte, wählte er als Weg für sich den Weg der Wahrhaftigkeit. Bemerkenswert an seinem Buch ist, dass er die Schuld der Lüge nicht nur bei den Machthabern der Diktatur sah. Das Teuflische des Systems bestehe darin, dass es Opfer zu Mittätern mache.

Havel erinnerte seine Mitbürger an ihre Mitschuld, weil sie sich in dem „in der Lüge leben“ arrangiert hätten. Heute hat man nicht erst seit Trump den Eindruck, dass wir alle gelernt haben und mehr und mehr lernen, inmitten von Lügen zu leben. Deshalb ist es wichtig, ständig kritisch zu sein und zu denken.

Wenn man die Literatur zur politischen Lüge durchwandert, so kommt man zum Ergebnis, dass gerade führende Politiker einer Weltmacht, wie die USA es sind, oft gelogen haben. Die Universität Harvard veröffentlichte mehrere Bände über Fälle, in denen gelogen wurde. Ein Beispiel betrifft den Wahlkampf Goldwater vs. Johnson. Goldwater wurde medial als Böser dargestellt, Johnson als der Gute. Es ging darum, wer den Frieden bringt. Johnson traf im geheimen bereits Vorbereitungen, mehr Militär in Vietnam zu stationieren. In der Öffentlichkeit präsentierte er sich jedoch als Friedensengel. „Wenn ich Präsident werde, wird Frieden kommen.“

22 H. Arendt, Wahrheit und Lüge in der Politik. Zwei Essays, Piper: München 1972.

23 A. Riklin, Wahrhaftigkeit in der Politik. Abschiedsvorlesung 2001, u. a. in: ders., Engagiert Politikwissenschaft. Ausgewählte Schriften, Stämpfli: Bern 2018, S. 271–290.

24 V. Havel, Versuch, in der Wahrheit zu leben: Von der Macht der Ohnmächtigen: Rowohlt: Reinbek bei Hamburg 1980.

Goldwater drohte hingegen mit dem Abwurf von Atombomben. Johnson gewann hoch, Goldwater versank in der Versenkung. Gleich nach dem Wahlsieg Johnsons ging die Eskalation in Vietnam weiter.

McNamara, der US-amerikanische Verteidigungsminister, gab den Auftrag, man solle den Vietnamkrieg und die amerikanische PR-Politik analysieren. Das Ergebnis war, nach den sogenannten "Pentagon-Papers", dass immer gelogen wurde, und immer das Beste behauptet wurde. Der oberste Gerichtshof der USA entschied, dass diese Berichte veröffentlicht werden dürfen. Das ehrt das Gericht.

Weitere Beispiele könnte man anführen, so die berühmte Watergate-Affäre 1972 unter Nixon, die Iran-Contra-Affäre unter Präsident Reagan.

Tony Blair, der von Journalisten der Pudel Bushs genannt wurde, machte die Irak-Lüge mit. Er fand neue Wege der Kommunikation und neue Begriffe. Er war selbst ein Meister des Spin, der neuen Form der Kommunikation oder Propaganda. Diese Methode besteht darin, unter Umgehung der politischen Institutionen Regierung und Parlament, vor allem über direkte und präparierte Vorinformationen an Vertrauensjournalisten, die Absichten der betreffenden Politiker in bestem Licht darzustellen. Das dramatische Herzstück dieses Spins war die Vorbereitung des Irak-Krieges. Sie führte zu einigen Rücktritten und zum Selbstmord des Wissenschaftsberaters Kelly,²⁵ der sich wegen der Fehlinformationen über die angeblichen Massenvernichtungswaffen von Saddam Hussein durch die BBC verleumdet fühlte. Ihr Präsident und ihr Generalsekretär mussten dann zurücktreten.

2017 listete der *Toronto Star*²⁶ kurz vor den Präsidentschaftswahlen in den USA nicht weniger als 560 Falschaussagen des republikanischen Kandidaten Trump auf; eine andere Studie kam zum Ergebnis, dass Trump in einer Wahlkampfrede mehr als einmal pro Minute gelogen habe. Darauf wies der Politikologe Jan-Werner Müller²⁷ hin und stellte die Frage, ob wir hier eine gänzlich neue Machttechnik live erleben?

Er macht deutlich, dass wir in einer Zeit leben, in der nicht nur ein Pluralismus von Überzeugungen und Meinungen besteht, sondern auch ein Pluralismus der Fakten. Mehr und mehr gibt es Leute, die Tatsachenwahrheiten schlicht verneinen. Mehr und mehr hat jeder nicht nur das „Recht“ auf eine eigene Meinung, sondern auch auf eigene Fakten. Damit wird Diskussion sinnlos.

Trumps Lüge erklärt sich nach Müller immer noch am besten aus der Tatsache heraus, dass Trump als Populist zur Wahl antrat – und offenbar auch entschlossen ist, als Populist zu regieren. Wie jeder Populist behauptet Trump, er und nur er repräsentiere das wahre Volk, ergo, wenn Trump regiert, regiert das Volk. Man könne davon ausgehen, Trump weiß, dass er lügt; seine Leute wissen auch, dass sie lügen; und die Medien, die über diese Sache berichten, wissen es sowieso. Dann

25 David Kelly (1944–2003), britischer Mikrobiologe und Biowaffenexperte, Berater des britischen Verteidigungsministeriums, UN-Waffeninspekteur.

26 Auflagenstärkste kanadische Tageszeitung, gegründet 1892.

27 Jan-Werner Müller (*1970), deutscher Politikwissenschaftler, Prof. an der Princeton University.

wird die Wiederholung einer Lüge von Trump-Untergebenen zum Loyalitätsbeweis und zur Machtdemonstration des Präsidenten. Jedenfalls lehrt uns Trump, was in einer alten Demokratie alles möglich ist.

Der amerikanische Schriftsteller Louis Begley schrieb zum Wahlsieg Trumps:

„Es ist etwas geschehen, an dessen Folgen nicht nur Amerika, sondern die ganze Welt zu tragen haben wird. Nie zuvor haben die Bürger einer reichen und unbesiegten demokratischen Supermacht das höchste Amt in die Hand eines derartig unqualifizierten Kandidaten gelegt, eines Bauernfängers, eines unberechenbaren, bigotten und misogynen Scharlatans, ohne jede Regierungserfahrung, ohne außenpolitische Sachkenntnis und ohne Respekt für die Verfassung und unser Rechtssystem.“²⁸

Aber Trump gewann die Wahlen und er überlebte ein Amtsenthebungsverfahren. Er wurde der größte Lügner aller bisherigen Präsidenten und hat gute Chancen trotz der ständigen Lügerei wieder Präsident zu werden. Rhetorik, Mimik und Gestik wurden gröber und rüder. Ein neuer Grobianismus greift um sich. Wir haben uns bemüht, Politik vor allem durch Recht zu rationalisieren. Die Politik selbst entwickelte formelle und informelle Spielregeln, um die Politiker zu domestizieren. Freilich hatte sie immer etwas Unvorhergesehenes und Unabwendbares an sich. In der Politik spielen Zufälle eine große Rolle und das Irrationale in ihr wurde von vielen als das Charakteristische an ihr bezeichnet. Insofern kann man Trump auch als charakteristisch für die heutige Politik bezeichnen. Die Entwicklung der modernen Zeit scheint in einer Mischung von Aldous Huxleys „Brave New World“ und George Orwells „1984“ zu liegen. Daher wird für uns „Denken“ immer wichtiger.

Der Spiegel stellte einmal auf sein Cover eine Karikatur: Da steht Trump mit erhobenen Armen, in der rechten Hand das abgeschnittene Haupt der Freiheitsstatue, aus deren Hals noch das Blut tropft, in der linken Hand das blutverschmierte Messer – Motto: „America first“. Politiker und Medien haben immer gelogen. Aber jetzt ist die Menge der Lügen geradezu Methode. Feindseligkeit, Aufhetzung und Desinformation setzen sich weltweit durch.

Was heute politisch und überlebenswichtig ist, ist denken und nachdenken. Abraham Lincoln gab uns einen Lehrsatz: „Man kann alle Menschen einige Zeit, einige Menschen alle Zeit, aber nicht alle Leute alle Zeit belügen.“ Aber das macht Trump.

Alois Riklin beendete seine Abschlussvorlesung mit dem Zitat aus dem berühmten Vortrag Max Webers „Politik als Beruf“. Weber fordert von Politikern drei vorrangige Eigenschaften: Leidenschaft für die Sache, Verantwortungsgefühl und Augenmaß. Riklin stellt die Frage: „Sollte man nicht eine vierte Eigenschaft hinzufügen – Wahrhaftigkeit?“

28 L. Begley, Eisegekühlter Wodka, eine Bulldogge und Donald Trump, in: *NZZ* v. 13.11.2016.

Dr. Heinrich Neisser als Parlamentarier

Werner Zögernitz

English Abstract

Between the 4th Nov 1975 and the 28th Oct 1999 Dr. Neisser was – with a short interruption – either Member of the Parliament or of the Federal Government. From 1975 to 1986 he was Member of the National Council of the People's Party, which was in opposition at that time. He was famous for his brilliant speeches. This was confirmed by virtually all mass media.

From January 1987 until April 1989 he was Federal Minister of Federalism and Administrative Reform. In his function as member of the Coordination Committee of the Coalition Parties, his close contact with the Parliament remained.

Moreover Dr. Neisser was Chair Person of the Parliamentary Group of the People's Party from November 1990 until November 1994. During this period, a rash of sustainable incidents took place; for example, the first separation of a Parliamentary Group. Filibuster speeches of Members of Parliament were prolonging the plenary sessions into the night and had to be avoided. Furthermore, a substantial reform of suffrage took place, also a reform of the Parliamentary rules of procedure, which both economized Parliamentary sessions and strengthened minority rights. The working conditions for Members of Parliament were improved strongly. Finally, those years were influenced by the preparation of the Austrian EU accession.

Dr. Neisser was Second President of the National Council from November 1994 until October 1999. In this function, he was also member of the Parliamentary Steering Committee, the so-called President's Conference. From 1996 until 1998 three partly fundamental amendments of the Law of Parliamentary Rules of Procedure took place, with which the planning of the Plenary Sessions was improved, as well as the control- and minority rights were enlarged. According to mass media, Dr. Neisser highly respected the function of the Presidents of the National Council and executed his high position objectively and very competently.

Deutsche Zusammenfassung

Dr. Neisser gehörte in der Zeit von 4.11.1975 bis 28.10.1999 mit einer kurzen Unterbrechung dem Parlament oder der Bundesregierung als Mitglied an. Von 1975 bis 1986 war er Nationalratsabgeordneter der damaligen oppositionellen ÖVP. Er galt dabei als brillanter Redner. Dies wurde faktisch von allen Medien bestätigt.

Von Jänner 1987 bis April 1989 hatte er die Funktion eines Bundesministers für Föderalismus und Verwaltungsreform inne. Da er damit auch Mitglied des Koordinierungsausschusses der Koalitionsparteien war, blieb sein Kontakt zum Parlament weiterhin sehr eng.

Ferner war Dr. Neisser von November 1990 bis November 1994 Obmann des Parlamentsklubs der Österreichischen Volkspartei. In dieser Zeit gab es eine Reihe von nachhaltigen Ereignissen. So kam es erstmals zur Spaltung eines Parlamentsklubs. Filibusterreden von Abgeordneten führten zu nächtelangen Plenarsitzungen und mussten durch eine Geschäftsordnungsreform verunmöglicht werden. Es kam weiters zu einer grundle-

genden Wahlrechtsreform, zu einer Geschäftsordnungsreform, die sowohl die Sitzungsökonomie verbesserte als auch die Minderheitsrechte ausbaute. Die Arbeitsbedingungen für Abgeordnete wurden nachhaltig verbessert. Schließlich waren diese Jahre durch die Vorbereitung des österreichischen Beitritts zur EU geprägt.

Dr. Neisser war in der Zeit vom November 1994 bis Oktober 1999 Zweiter Präsident des Nationalrates. In dieser Funktion war er auch Mitglied des parlamentarischen Steuerungskomitees, der sogenannten Präsidialkonferenz. In den Jahren 1996 bis 1998 kam es zu drei teils grundsätzlichen Novellen des Geschäftsordnungsgesetzes des Nationalrates, durch die die Planung der Plenarsitzungen verbessert sowie die Kontroll- und Minderheitsrechte ausgebaut werden sollten. Laut Medien hatte Dr. Neisser vor der Funktion der Nationalratspräsidenten großen Respekt und übte sein Amt objektiv und souverän aus.

1 Einleitung

In seiner Dankesrede anlässlich der Überreichung des „Einspieler-Preises“ stellte Dr. Neisser fest, dass der Staatsvertrag von 1955 sein Leben geprägt habe. Er sei selbst in der Menge vor dem Belvedere gestanden, als Außenminister Leopold Figl vom Balkon den unterzeichneten Staatsvertrag den Menschen gezeigt habe.¹

Dieses Erlebnis hat sich offensichtlich auf die politische Karriere von Dr. Neisser nicht unwesentlich ausgewirkt. So wurde er bereits 1969 mit 33 Jahren von Bundeskanzler Klaus zum Staatssekretär einer ÖVP-Alleinregierung ernannt. Aufgrund der politischen Umwälzungen im Jahr 1970 kehrte er in der „Ära Kreisky“ zunächst als Ministerialbeamter in den öffentlichen Dienst zurück.

Im Jahr 1975 zog der Jurist wieder als Abgeordneter in den Nationalrat ein. Er war in dieser Zeit unter anderem auch Bereichssprecher des ÖVP-Parlamentsklubs.

Laut *Kurier*² entwickelte er sich damals „zu einer der rhetorischen Größen der parlamentarischen Opposition“.³ Die Abgeordneten schätzten seinen Witz und seine Ironie, die nie beleidigend war.

Die Salzburger Nachrichten bezeichnen Dr. Neisser als überragenden Parlamentarier,

„denn Parlament hat mit Reden zu tun. Neisser gehört zur rar gewordenen Spezies des brillanten Redners. Das trifft auf Inhalt und Form zu – und auf seine spitze Zunge, die natürlich verletzen konnte, aber nie giftig war. Als Zwischenrufer und Beantworter von Zwischenrufen blieb er stets Sieger – je wütender der Gegner, umso souveräner war der Heini.“⁴

In der Funktion als einfacher Abgeordneter blieb er bis zum 28.1.1987.

1 Dankesrede von Dr. Neisser anlässlich der Überreichung des „Einspieler-Preises“ am 20.11.2018.

2 *Kurier* v. 9.3.2016.

3 Die ÖVP war in der Zeit von 1970 bis Anfang 1987 Oppositionspartei.

4 *Salzburger Nachrichten* v. 20.3.1996.

Als danach die ÖVP in eine Koalitionsregierung mit der SPÖ eintrat, wurde Dr. Neisser zum Bundesminister für Föderalismus und Verwaltungsreform ernannt. Das Amt hatte er bis zum 24.4.1989 inne.

In dieser Funktion war er auch für die Koordination von Regierung und Parlament mitverantwortlich, sodass seine Kontakte mit der Gesetzgebung aufrecht blieben. Er gehörte nämlich dem Koordinierungsausschuss der Koalitionsparteien an, der wöchentlich zusammentrat und aus je zwei Regierungsmitgliedern und je zwei Klubvertretern von SPÖ und ÖVP – nämlich dem Klubobmann und dem Klubdirektor – bestand. Dieses Gremium bereitete die Sitzungen des Ministerrates vor und war auch für die Organisation der darauffolgenden Parlamentsverhandlungen verantwortlich.

Am 16.5.1989 kehrte Dr. Neisser in den Nationalrat zurück, dem er bis 28.10.1999 in verschiedenen Funktionen angehörte.

2 Dr. Neisser als Klubobmann

2.1 Allgemeines

Nach der Wahlschlappe der ÖVP im Jahr 1990 – die ÖVP verlor 17 Mandate – übernahm Dr. Neisser per 5.11.1990 die Funktion des Obmannes des ÖVP-Parlamentsklubs für die XVIII. Gesetzgebungsperiode, die er bis 6.11.1994 inne hatte. Der damaligen Tradition im ÖVP-Klub entsprechend, fand eine „Kampfabstimmung“ zwischen ihm und dem noch amtierenden Klubobmann Dr. König statt, die er knapp für sich entscheiden konnte. Seine verbindliche, freundliche und kompetente Art ließ ihn jedoch binnen kürzester Zeit zum Obmann **aller** der ÖVP angehörenden Abgeordneten zum Nationalrat und Bundesräte werden. Man schätzte dabei insbesondere seine amikale Art. Laut *Kleiner Zeitung*⁵ unterhielt er Parteitage und Klausuren oft „mit seinen Erzählungen und seinem Klavierspiel“.

Für Klubobmann Dr. Neisser war aber auch das Parlamentsverständnis von zentraler Bedeutung. Dazu stellte er in der 8. Sitzung der XVIII. Gesetzgebungsperiode folgendes wörtlich fest:⁶

„Für mich besteht das Wesen des österreichischen Parlamentarismus in einer oft sehr harten Auseinandersetzung zwischen Opposition und Regierung. Ich akzeptiere auch, dass im Rahmen dieser Auseinandersetzung jeder seinen persönlichen Stil hat, der manchmal vielleicht an die Grenze dessen geht, was einem Kollegen hier im Haus zumutbar ist.“

Diese vier Jahre, in denen ich als Klubdirektor mit Dr. Neisser zusammenarbeiten durfte, waren von umfassenden Änderungen sowohl im Parlament als auch in der Politik allgemein geprägt. Beispiele dafür sind:

⁵ *Kleine Zeitung* v. 18.7.1999.

⁶ Stenographisches Protokoll, XVIII. GP, S. 429.

1. Im Jahr 1993 kam es erstmals zur Spaltung einer Parlamentsfraktion und zur Bildung eines zusätzlichen (fünften) Klubs. Fünf Mitglieder des FPÖ-Klubs traten aus diesem aus und schlossen sich zum Klub „Liberales Forum“ zusammen.
2. Durch diese Klubspaltung, sowie durch die Filibusterreden der Grünen im Plenum, sind die Plenarsitzungen unplanbar und extrem lang geworden. Dies führte zu Rufen nach zeitlichen Einschränkungen und einer besseren Planbarkeit der Parlamentsarbeit sowie schließlich zu einer Geschäftsordnungsreform im Jahre 1993.
3. Die XVIII. Gesetzgebungsperiode war auch die Phase der Vorbereitung und schließlich des Beitritts Österreichs zur Europäischen Union, der durch Volksabstimmung am 12.6.1994 vom Volk mit großer Mehrheit bestätigt wurde.
4. In dieser vierjährigen Periode sind auch maßgebliche und nachhaltig wirkende gesetzliche Neuerungen erfolgt. Als wichtigste Beispiele hierfür seien folgende erwähnt:
 - a. Die Wahlrechtsreform 1992, deren Kundmachung am 4.8.1992⁷ erfolgte und ein großer Wurf war;
 - b. das Parlamentsmitarbeitergesetz 1992⁸, das öffentliche Mittel für persönliche Berater von Abgeordneten zum Nationalrat auf Steuerkosten zur Verfügung stellte und
 - c. der Beschluss des EU-Beitritts-BVG⁹, wofür – wie erwähnt – eine Volksabstimmung notwendig war.
5. Aber auch im Bereich des Parlamentsklubs der ÖVP kam es zu erwähnenswerten Entwicklungen.
 - a. So wurden im Jahr 1991 erstmals seit 1945 die Klubräumlichkeiten umgebaut und auch den modernen technischen und praktischen Anforderungen angepasst. Dass dies ein Schritt in die richtige Richtung war, zeigte sich unter anderem darin, dass der SPÖ-Klub diesem Beispiel etwas später nachgefolgt ist.
 - b. Im Jahr 1993 trat erstmals die derzeit größte Fraktion des Europäischen Parlaments (EVP) auf Einladung des ÖVP-Parlamentsklubs zu einer mehrtägigen Konferenz in Wien zusammen. Es war dies die erste Tagung einer solchen Fraktion in einem Nichtmitgliedsland.
6. Aber auch in sonstigen Bereichen gab es eine Reihe von besonderen Ereignissen. Beispiele hierfür sind:
 - a. Die Wahl des Rechnungshofpräsidenten im Jahr 1992, die zu leichten Zerwürfnissen zwischen den Koalitionsparteien geführt hatte und
 - b. die kontroverse Diskussion zwischen den Koalitionsparteien über die Bildung des Klubs „Liberales Forum“.

7 BGBl. 471/1992.

8 BGBl. 288/1992.

9 BGBl. 744/1994.

2.2 Nunmehr zu den Details

1. Wahlrechtsreform 1992

Diese Reform, die ein Lieblingsprojekt von Dr. Neisser war, sollte laut Regierungsvorlage¹⁰ folgenden Gedanken Rechnung tragen:

- a. Verbesserung des persönlichen Kontaktes zwischen Wählern und Gewählten durch wesentlich kleinere Wahlkreise;
- b. verstärkter Einfluss des Wählers auf die tatsächliche Zusammensetzung des Nationalrates durch ein ausgebautes Vorzugsstimmensystem;
- c. Mandatsvergabe auf drei Ebenen, und zwar
 - auf der Bezirksebene mit regionalen Faktoren im Vordergrund,
 - auf der Ebene der Bundesländer als historisch gewachsene Einheiten des politischen Systems und
 - auf einer Gesamtebene im Weg einer Bundesliste, die es den wahlwerbenden Parteien ermöglicht, besondere Erfordernisse bei der Zusammensetzung einer Parlamentsfraktion (Experten, Frauen, Minderheiten usw.) zu berücksichtigen;
- d. Förderung des Gedankens der Wahlgerechtigkeit durch Maßnahmen, mittels welcher die Stärkeverhältnisse der wahlwerbenden Parteien im Nationalrat genau der Relation zu den für die einzelnen wahlwerbenden Parteien abgegebenen Stimmen entsprechen, wobei jedoch zur Vermeidung von Splitterparteien eine 4%-Klausel vorzusehen ist.

Die Kernpunkte der Wahlrechtsreform 1992 blieben bis heute im Wesentlichen trotz Weiterentwicklung des Wahlrechts unverändert.

2. Parlamentsmitarbeitergesetz

Weiters wurde im Jahr 1992 auf Antrag der damaligen Klubobmänner Dr. Fuhrmann, Dr. Neisser und Dr. Haider ein Parlamentsmitarbeitergesetz geschaffen. Dabei folgte man dem Beispiel des Deutschen Bundestages.

Die Einführung dieser Regelung wurde wie folgt begründet:

„Der vorliegende Gesetzesentwurf soll den ständig wachsenden Aufgaben der Mitglieder des Nationalrates Rechnung tragen.

Nicht nur der Bereich der Gesetzgebung, sondern auch hinsichtlich internationaler Kontakte, Besuche und Veranstaltungen haben die letzten Jahre eine Mehrbelastung mit sich gebracht. Insbesondere im Zusammenhang mit dem Abschluss des EWR-Vertrages sowie dem von Österreich beantragten Beitritt zur EG ergibt sich ein vermehrter Arbeitsaufwand zur Bewältigung der parlamentarischen Materialien, der eine finanzielle Vorsorge für eine personelle Unterstützung des einzelnen Abgeordneten als dringlich erscheinen lässt.

Auch im internationalen Vergleich besteht hinsichtlich der Beschäftigung von parlamentarischen Mitarbeitern für den einzelnen Abgeordneten ein Nachholbedarf.

10 180 dB NR, XVIII. GP.

Daher wurde bei den Beratungen für das Budget 1992 unter dem VA-Ansatz 1/02107 eine finanzielle Vorsorge in der Höhe von 42,7 Millionen Schilling beschlossen, die eine neue Möglichkeit der personellen Unterstützung für alle Mitglieder des Nationalrates bietet.

Die voraussichtlichen Mehrkosten für den Bund sind für das Jahr 1992 mit 42,7 Millionen Schilling veranschlagt. Für die Folgejahre werden die Mehrkosten mindestens ca. 70 Millionen Schilling betragen.“

Dieses Instrument hat sich in der Zwischenzeit gut bewährt und ist nicht mehr wegzudenken. Allerdings erfolgte die Auszahlung seit Juli 2002 in Euro.

3. Novelle des Geschäftsordnungsgesetzes (GOG) im Jahr 1993¹¹

Im Jahr 1993 kam es zu einer mittelgroßen Geschäftsordnungsnovelle des Nationalrates, die mit 15.9.1993 in Kraft trat.

Unmittelbarer Anlass für diese GOG-Novelle waren einerseits die notwendigen Anpassungen an einige B-VG-Novellen – v. a. die Umsetzung des Art. 52a B-VG, der die Einrichtung von zwei ständigen Unterausschüssen zur Kontrolle der Nachrichtendienste vorsieht –, an das Europäische Wirtschaftsraum-Bundesverfassungsgesetz und an weitere Gesetzesmaterien; andererseits bestand der Wunsch – vorwiegend der Regierungsfractionen –, die Verhandlungsökonomie im Plenum und in den Ausschüssen des Nationalrates zu verbessern und die Parlamentsdebatten zu straffen. Angesichts der extremen Ausnützung der parlamentarischen Rederechte durch die Oppositionsabgeordneten (Grüne und FPÖ) und die Entstehung einer fünften Fraktion im Nationalrat – des Liberalen Forums –, die sich durch die Abspaltung von fünf Abgeordneten der FPÖ 1993 gebildet hatte, war nämlich eine geordnete Abwicklung der Plenarsitzungen äußerst schwierig geworden.

Im März 1993 führten beispielsweise Filibusterreden von den Grünen Abgeordneten zur einzigen Nachtsitzung des Nationalrates seit 1945. Insgesamt 38 Stunden und 46 Minuten diskutieren die Abgeordneten fast ohne Unterbrechung. Die längste Rede einer Grünen-Abgeordneten (Petrovic) dauerte 10 Stunden und 35 Minuten.

Diese Situation führte zu heftiger Kritik von allen übrigen Parteien. Klubobmann Dr. Neisser sprach gegenüber der Presse u. a. von einer „politischen Instinklosigkeit der Grünen“, „rhetorischem Plunder“ sowie „teils debilen Beifallskundgebungen der grünen Fraktion“ und mahnte, alles zu unternehmen, um das Parlament nicht zu einer „Quatschbude“ degenerieren zu lassen.¹²

Im Zuge der laufenden Verhandlungen eines zur Geschäftsordnungsreform eingesetzten Komitees zeigte sich, dass insbesondere seitens der Oppositionsfractionen der weitere Ausbau der Kontroll- und Minderheitsrechte verlangt wurde und dass auch einige sonstige Geschäftsordnungsbestimmungen reformbedürftig waren.

¹¹ BGBl. 569/1993.

¹² APA v. 12./13.3.1993.

In langwierigen Diskussionen kam es schließlich zu einem ausgewogenen Kompromiss zwischen einem weiteren Ausbau der Kontroll- und Minderheitsrechte und einer merklichen Verbesserung der parlamentarischen Sitzungsökonomie. Die wichtigsten Bestimmungen waren dabei:

a. Die GOG-Novelle 1993 brachte einige Neuerungen **grundsätzlicher Art**, wie z. B.:

- Es wurde ein Individualrecht für jedes Ausschussmitglied geschaffen, die Durchführung einer „Aussprache über aktuelle Fragen aus dem Arbeitsbereich des Ausschusses“ zu verlangen – ohne dass dazu eine eigene Vorlage notwendig ist.
- Ein Viertel der Mitglieder des Nationalrates erhielt das Minderheitsrecht, einem neugeschaffenen Ständigen Unterausschuss des Rechnungshofausschusses den Auftrag zu erteilen, „einen bestimmten Vorgang“ in einer der Kontrolle des Rechnungshofes unterliegenden Angelegenheit der Bundesregierung zu prüfen.
- Weiters wurde eine gesetzliche Redezeitbegrenzung für jeden Abgeordneten bei Plenardebatten eingeführt.

Die Änderungen durch diese GOG-Novelle betrafen sowohl die Ausschusstätigkeit als auch die Abwicklung der Plenardebatten.

b. Bei den **Ausschüssen** und **Unterausschüssen** ergaben sich im Detail folgende weitere Änderungen bzw. Neuerungen:

- Die Aufgaben des Hauptausschusses wurden in einigen Bereichen an die geänderte Gesetzeslage – z. B. an das EWR-BVG – angepasst. Durch das EU-B-VG wurde allerdings das EWR-BVG wieder außer Kraft gesetzt.
- Gemäß Art. 52a B-VG wurden Ständige Unterausschüsse der Ausschüsse für innere Angelegenheiten und für Landesverteidigung geschaffen und deren Arbeitsweise geregelt.
- Der Budgetausschuss wurde dadurch aufgewertet, dass in Hinkunft auch die Vorberatung der Bundesrechnungsabschlüsse in seinen Aufgabenbereich fiel und bei den Budgetberatungen jedes Ausschussmitglied bis zu fünf kurzen schriftlichen Anfragen stellen konnte, die das befragte Regierungsmitglied innerhalb von vier Arbeitstagen nach Übergabe schriftlich zu beantworten hat.
- Durch die Einführung des Shapley'schen Verfahrens – alternativ zum D'Hondtschen Verfahren – für die Zusammensetzung bzw. Größe der Ausschüsse sollte aus arbeitsökonomischen Gründen die Möglichkeit geschaffen werden, im Falle eines Konsenses in der Präsidialkonferenz auch kleinere Ausschüsse als bisher zu bilden, in denen sämtliche Fraktionen vertreten sind.
- Für Minderheitsberichte entfiel in Hinkunft die Beschränkung des Umfangs.

- c. Bei den **Plenarberatungen** ergaben sich v. a. folgende zusätzliche Änderungen bzw. Verbesserungen:
- Neben einer generellen Redezeitbegrenzung von max. 40 Minuten pro Debatte für jeden Abgeordneten wurden auch die Mindestgrenzen der „beschlossenen“ Redezeiten sowohl für einzelne Abgeordnete als auch für die Klubs (Gesamtredezeit) gegenüber der bestehenden Regelung reduziert. Darüber hinaus wurde bei Einvernehmen nunmehr auch die Möglichkeit geschaffen, die Gestaltung und Dauer der Debatte zur gesamten Tagesordnung festzulegen.
 - Bei Einwendungsdebatten wurde die Zahl der Redner pro Fraktion beschränkt.
 - Die Durchführungsmöglichkeit von Anfragebesprechungen wurde zeitlich ausgedehnt und somit oppositionsfreundlicher gestaltet.
 - Auch die Bestimmungen über die Behandlung einer Dringlichen Anfrage wurden geringfügig geändert.
 - Die Fragestunde wurde lebendiger und flexibler gestaltet, indem die Zeitspanne für die Einbringung von mündlichen Anfragen von 4 Tagen auf 48 Stunden vor deren Aufruf reduziert und die Anzahl der Zusatzfragen des Hauptanfragestellers von zwei auf eine vermindert wurde. Gleichzeitig wurde die Möglichkeit geschaffen, den Beginn der Fragestunden – unabhängig vom Verlauf der Plenardebatte – für eine bestimmte Uhrzeit festzulegen und in Ausnahmefällen die Fragestunden selbst zu verlängern.
 - Die Aktuelle Stunde wurde dadurch verbessert, dass sie grundsätzlich eine Sitzungswoche einleitet und nicht mehr von Dringlichen Anfragen verdrängt werden kann.
 - Eine klare Ablaufregelung für den Fall einer zeitlichen Konkurrenz von Sonderdebatten wurde geschaffen.
- d. Darüber hinaus kam es u. a. noch zu folgenden **Detailregelungen**:
- Die Anzahl der aufgrund von Minderheitsverlangen gleichzeitig anhängigen Gebarungsprüfungen durch den Rechnungshof gemäß § 99 Abs. 2 GOG wurde von zwei auf drei erhöht.
 - Es wurde weiters die Frist für die Einberufung einer Sitzung des Nationalrates aufgrund eines Minderheitsverlangens der Abgeordneten – innerhalb einer Tagung – von fünf auf acht Arbeitstage verlängert.
 - Schließlich wurde durch die B-VG Novelle BGBl. 508/1993 ein neuer Art. 52 Abs. 2 B-VG geschaffen, worin klargestellt wird, dass das Interpellations- und Resolutionsrecht auch hinsichtlich jener Unternehmungen besteht, an denen der Bund mit mindestens 50 v. H. des Stamm-, Grund- oder Eigenkapitals beteiligt ist und die der Kontrolle des Rechnungshofes unterliegen. Einer solchen finanziellen Beteiligung ist die Beherrschung von Unternehmungen durch andere finanzielle oder sonstige wirtschaftliche bzw. organisatorische Maßnahmen gleichzuhalten.

4. Europathemen

Wie bereits erwähnt, fand am 12.6.1994 eine Volksabstimmung über den Beitritt Österreichs zur EU statt. Dieses Ereignis musste auch politisch und parlamentarisch vorbereitet werden.

Dr. Neisser selbst war ein begeisterter Europäer. Dies betraf sowohl die parlamentarische Praxis als auch seine wissenschaftliche Arbeit.

Seine Besuche in Brüssel führten schließlich dazu, dass die dortige EVP-Fraktion im Juni 1993 in Wien zu einer mehrtägigen Konferenz zusammentrat. Dabei waren rund 180 Abgeordnete des Europäischen Parlaments sowie sonstige Funktionsträger aus den EU-Institutionen anwesend.

Es war somit – wie erwähnt – erstmals der Fall, dass eine große Fraktion des Europäischen Parlaments in einem Nicht-EU-Land eine mehrtägige Fraktionstagung abhielt.

In einer Presseaussendung am Ende der Tagung betonte der damalige Klubobmann Dr. Heinrich Neisser,

„er habe während der Studientagung der EVP den Eindruck gewonnen, dass es keine grundsätzlich negative Einstellung zu einem EG-Beitritt Österreichs gebe. Auch ehemals skeptische EVP-Abgeordnete hätten ihre Meinung geändert, die Freundlichkeit sei mehr gewesen, als die übliche ‚Konferenz-Freundlichkeit‘.“¹³

Diese Veranstaltung trug auch in Österreich selbst dazu bei, die ursprünglich skeptische EU-Stimmung in der Bevölkerung ein wenig zu verbessern.

5. Koalitionäre Konfliktthemen

Etwas konfliktreicher innerhalb der Koalition waren folgende Themenbereiche:

a. Wahl des Rechnungshofpräsidenten

Im Jahre 1992 wurde der Rechnungshofpräsident für 12 Jahre gewählt. Obwohl es vorher zu einer Absprache zwischen den beiden Koalitionsparteien für die gemeinsame Wahl eines von der SPÖ nominierten Kandidaten gekommen war, schwenkten die ÖVP-Mandatare im Rechnungshofausschuss um und unterstützten einen ÖVP-nahen Kandidaten, der allerdings von der FPÖ vorgeschlagen worden war.

Die endgültige Wahl erfolgte dann im Plenum – wie üblich – geheim. Da sich nachträglich herausstellte, dass einzelne Stimmzettel markiert waren, entschied sich Präsident Dr. Fischer für einen zweiten Wahlgang, der wiederum dasselbe Ergebnis brachte. Somit war der vom Ausschuss vorgeschlagene Kandidat gewählt.

Diese Vorgangsweise führte zu verbalen Scharmützeln von ÖVP- und SPÖ-Mandataren im Nationalrat.

b. Diskussion über die Bildung des Klubs „Liberales Forum“

Im Jahr 1993 spalteten sich fünf Mitglieder vom FPÖ-Klub ab. Während ÖVP und FPÖ, unterstützt durch Expertengutachten, die Meinung vertrat-

13 APA v. 18.6.1993.

ten, dass eine solche Abspaltung nur zu Beginn einer Gesetzgebungsperiode möglich gewesen wäre, sprachen sich SPÖ und Grüne dafür aus, die Bildung eines neuen Klubs auch später zu ermöglichen. Auch sie stützten sich dabei auf Expertenmeinungen.

Präsident Dr. Fischer schloss sich der Meinung von SPÖ und Grünen an und ließ die Klubbildung mit allen Konsequenzen zu. Dies führte sogar dazu, dass die Fraktionsobfrau des neuen Klubs bis Ende der Gesetzgebungsperiode Dritte Präsidentin des Nationalrates blieb, obwohl die Abspaltung nur über fünf Mandatare verfügte.

Es war dies ein nachhaltig wirkender Präzedenzfall für das Jahr 2012, als sich fünf aus dem BZÖ-Klub ausgetretene Nationalratsmandatare zum Klub „Team Stronach“ in derselben Weise zusammenschlossen.

Um diese demokratiepolitisch bedenkliche Vorgangsweise zu unterbinden, wurde daher im Jahr 2013 das Geschäftsordnungsgesetz¹⁴ dahingehend geändert (§ 7), dass Klubbildungen in Hinkunft nur mehr zu Beginn einer Gesetzgebungsperiode (spätestens ein Monat danach) möglich sind und dass pro Wahlpartei nur ein Klub zulässig ist.

6. Dr. Neisser als Mentor der Parlamentsbediensteten

Dr. Neisser war nicht nur bei den Mandataren sehr beliebt, sondern auch bei den Bediensteten des „Hohen Hauses“.

Auf seinen Antrag hin wurden finanzielle Verbesserungen für Parlamentsbedienstete gesetzlich verankert. Dies führte nach Ansicht von Personalvertretern dazu, dass bei der Personalvertretungswahl 1991 erstmals in der 2. Republik die Fraktion Christlicher Gewerkschafter stimmenstärkste Partei in der Parlamentsdirektion geworden war.

3 Neisser als Zweiter Nationalratspräsident

3.1 Wahl und Aufgabe des Zweiten Nationalratspräsidenten

Dr. Neisser war in der XIX. und XX. Gesetzgebungsperiode Zweiter Präsident des Nationalrates. Erstmals wurde er am 7.11.1994 (XIX. Gesetzgebungsperiode) mit einer Mehrheit von 90,8 % in diese Funktion gewählt.¹⁵ In der XX. Gesetzgebungsperiode wurde er am 15.1.1996 sogar mit 91,6 % neuerlich zum Zweiten Präsidenten des Nationalrates gewählt.¹⁶

In beiden Fällen hatte er von allen drei Nationalratspräsidenten die meisten Stimmen erhalten.

¹⁴ BGBl. I 131/2013.

¹⁵ Stenographisches Protokoll, 1. Sitzung NR XIX. GP, S. 22 f.

¹⁶ Stenographisches Protokoll, 1. Sitzung NR XX. GP, S. 19 f.

Während er in seiner Funktion als Klubobmann primär die Interessen seiner Fraktion zu vertreten hatte und nur in zweiter Linie für die Lenkung des Parlamentsgeschehens – als Mitglied der Präsidialkonferenz – mitverantwortlich war, stand nunmehr die objektive Abwicklung bzw. Steuerung der Parlamentsarbeit im Vordergrund seiner Tätigkeit. Es ist nämlich die Aufgabe des jeweiligen Nationalratspräsidenten, die Würde und Rechte des Nationalrates zu wahren und sicherzustellen, dass die dem Nationalrat obliegenden Aufgaben ohne Vermeidung jedes unnötigen Aufschubes durchgeführt werden. Wenn dies auch primär die Aufgabe des Präsidenten ist, gilt natürlich die Verpflichtung auch für den Zweiten Präsidenten. Denn im Falle der Verhinderung des Präsidenten vertritt ihn der Zweite Präsident. Außerdem wechseln sich die drei Präsidenten in einem zweistündigen Turnus in der Vorsitzführung im Plenum ab. Darüber hinaus wirkt der Zweite Präsident auch bei der Gestaltung des Parlamentsbudgets entscheidend mit.

Neben sonstiger Aufgaben ist schließlich anzumerken, dass die drei Präsidenten des Nationalrates gemäß Art. 64 Abs. 1 B-VG als Kollegialorgan die Funktionen des Bundespräsidenten ausüben, wenn dessen Verhinderung länger als 20 Tage dauert oder wenn der Bundespräsident an der Ausübung seines Amtes verhindert ist (Artikel 60 Abs. 6 B-VG) bzw. wenn die Stelle des Bundespräsidenten dauernd erledigt ist.

Dies war beispielsweise in der Zeit vom 8.7.2016 bis zum 25.1.2017 der Fall.

Die Verpflichtung zur Neutralität bzw. Objektivität der Nationalratspräsidenten ergibt sich beispielsweise auch aus § 61 GOG, der wie folgt lautet:

„Lässt sich einer der Präsidenten in die Rednerliste eintragen, so übernimmt er in der Regel erst nach Erledigung des Gegenstandes wieder den Vorsitz.“

Die Sonderstellung der vorsitzführenden Präsidenten zeigt sich ferner im § 68 Abs. 1 GOG, der folgenden Inhalt hat:

„Der den Vorsitz führende Präsident stimmt in der Regel nicht mit. Er kann sich jedoch, bevor er das Ergebnis der Abstimmung ausgesprochen hat, an derselben durch mündliche Bejahung oder Verneinung der gestellten Frage beteiligen. An namentlichen und geheimen Abstimmungen (§ 66 Abs. 4 und 5 GOG) sowie an Wahlen nimmt der den Vorsitz führende Präsident immer teil.“

Da in der Präsidialkonferenz, die aus den drei Nationalratspräsidenten und den Klubvorsitzenden besteht, in der Regel Einvernehmen zwischen den Mitgliedern erforderlich ist, hat der Zweite Präsident hier fast dieselben Gestaltungsmöglichkeiten wie der Präsident selbst.

Ab dem Jahre 2015 wurde übrigens der Aufgabenbereich des Zweiten und Dritten Präsidenten im Zusammenhang mit der Neugestaltung der Untersuchungsausschüsse (insbesondere Vorsitz) noch ausgeweitet.

Aus Objektivitätsgründen hatte Dr. Neisser an Debatten des Nationalrates in der XIX. und XX. Gesetzgebungsperiode kaum teilgenommen. Es war primär seine Aufgabe, den Debattenverlauf zu regeln und für Ruhe und Ordnung zu sorgen.

Um dies zu ermöglichen, standen ihm neben seinem persönlichen Verhandlungsgeschick vor allem die Instrumente des Rufes „zur Sache“ und „zur Ordnung“ zur Verfügung.

Dass er großen Respekt vor dieser Aufgabe hatte, kann man in der *Kleinen Zeitung*¹⁷ nachlesen. Darin heißt es unter anderem wörtlich: „Als kürzlich im Plenum des Nationalrates ein Abgeordneter ein Mobiltelefon benutzte, wurde er vom Zweiten Nationalratspräsidenten Heinrich Neisser unwirsch und streng angefahren. Neisser war sichtlich entgeistert, dass jemand überhaupt auf die Idee kommen könne, im ‚Hohen Haus‘ während einer Sitzung zu telefonieren. Das war keine Marotte von ihm, sondern entsprang einer Überzeugung: das Parlament verdient den höchsten Respekt, auch derer, die ihm selbst angehören.“

Im selben Artikel wird erwähnt, dass Dr. Neisser die Parlamentssitzungen souverän leitete und dass er mit Abgeordneten jeder Partei gleich streng umging. Gleichzeitig konnte er aber auch Großzügigkeit üben und das manchmal voll Ironie.

Zu Beginn der 1990er-Jahre kam es in der Präsidialkonferenz immer wieder zu substantziellen Diskussionen und wesentlichen Entscheidungen für die längerfristige Parlamentsarbeit.

In der XX. Gesetzgebungsperiode kam noch dazu, dass alle drei Präsidenten, nämlich Dr. Fischer, Dr. Neisser und Dr. Brauneder Professoren für Verfassungsrecht waren. Es war daher nicht verwunderlich, dass in diesem Gremium häufig grundsätzliche Rechtsfragen diskutiert und entschieden wurden.

Schließlich wurde in der XX. Gesetzgebungsperiode die Geschäftsordnung drei Mal hintereinander novelliert.¹⁸

Die wichtigsten Änderungen sehen wie folgt aus:

3.2 Geschäftsordnungsnovellen

1. Die **GOG-Novelle BGBl 438/1996** war auf der einen Seite eine Fortsetzung der Novelle BGBl 569/1993 hinsichtlich der besseren Planbarkeit von Plenarsitzungen. Darüber hinaus wurde die Enderledigung von Berichten öffentlich im Ausschuss eingeführt und außerdem kam es zu Anpassungen des GOG an die EU-Begleitgesetze.

Konkrete Schwerpunkte¹⁹ waren:

- a. Eine bessere Planbarkeit der parlamentarischen Verhandlungen sollte u. a. durch folgende Maßnahmen erreicht werden:
 - Verankerung eines fixen Arbeitsplanes für Plenar- und Ausschusssitzungen;

¹⁷ *Kleine Zeitung* v. 18.7.1999.

¹⁸ BGBl. 438/1996, BGBl. I 131/1997 und BGBl. I 163/1998.

¹⁹ Vgl. W. Zögernitz, Nationalrat-Geschäftsordnung, Manz: Wien 2020, S. 11 ff.

- Modifizierung der Bestimmungen über die Redezeitbeschränkungen – Möglichkeit der Festsetzung von Tagesblockzeiten mit einfacher bzw. qualifizierter Mehrheit sowie weitere Herabsetzung der Redezeiten einzelner Abgeordneter;
 - Förderung des raschen Austausches von Argumenten und Hintanhaltung der Aneinanderreihung von Monologen – Festlegung einer generellen Höchstredezeit von Mandataren mit 20 statt bisher 40 Minuten und Reduzierung der meisten sonstigen Redezeiten;
 - Gewährleistung eines gerechten und ausgewogenen Zugangs zu Minderheitsrechten, insbesondere zugunsten kleinerer Fraktionen – wie z. B. bei Dringlichen Anfragen/Anträgen, Besprechungen von Anfragebeantwortungen, Fristsetzungsanträgen und Untersuchungsausschussanträgen;
 - Einführung eines attraktiveren Zeitpunktes für den Aufruf Dringlicher Anfragen/Anträge – 15 Uhr statt 16 Uhr –, bei gleichzeitiger Begrenzung der Redezeiten pro Fraktion und Mandatar;
 - zeitliche und zahlenmäßige Begrenzung von Sonderdebatten bei Plenarsitzungen inklusive der Schaffung von Kollisionsnormen für Dringliche Anfragen/Anträge und Kurzdebatten – alle Sonderaktionen mit Ausnahme von Untersuchungsausschussdebatten müssen nunmehr vor Eingang in die Tagesordnung verlangt werden – sowie
 - Verlagerung von Parlamentsdebatten in öffentliche Ausschüsse – insbesondere bei der Enderledigung von Regierungsberichten –, um die Tagesordnung der Plenarsitzungen zu entlasten und die Sitzungen überschaubarer zu gestalten.
- b. Zur Öffnung des Nationalrates und seiner Ausschüsse gegenüber interessierten Bevölkerungskreisen und Vertretern der Medien wurden v. a. folgende neue Bestimmungen geschaffen:
- Öffentlichkeit von Ausschusssitzungen bei der Enderledigung von Berichten der Bundesregierung und ihrer Mitglieder;
 - Öffentlichkeit von Expertenhearings bei der Behandlung von wichtigen Gesetzesmaterien und Staatsverträgen (z. B. für die Budgetberatungen);
 - öffentliche Beratungen im EU-Hauptausschuss;
 - mögliche Öffentlichkeit bei der Anhörung von Auskunftspersonen im Rechnungshofausschuss und
 - Öffentlichkeit bei gewissen Teilen von Enquete-Kommissionen.
- c. Den Minderheiten wurden u. a. folgende neue Möglichkeiten zur Mitgestaltung der parlamentarischen Abläufe eröffnet:
- Einführung des Instrumentes des Dringlichen Antrags analog der Dringlichen Anfrage, wodurch noch am selben Tag eine zeitlich begrenzte Debatte mit dem zuständigen Regierungsmitglied zu einem Entschließungsantrag abgehalten wird;

- Erzwingung der Beschlussfassung einer gewissen Anzahl selbständiger Anträge im Ausschuss und deren Behandlung im Plenum innerhalb eines Jahres durch die Antragsteller;
 - Schaffung von Individual- und Minderheitsrechten bei der Erstellung der Tagesordnung des EU-Hauptausschusses bzw. dessen Unterausschusses sowie
 - Herabsetzung der Zugangserfordernisse zum Verlangen auf Einberufung von Sondersitzungen von bisher 37 auf 20 Abgeordnete bei gleichzeitiger zahlenmäßiger Beschränkung und Schaffung einer Möglichkeit für parlamentarische Klubs mit weniger als 20 Abgeordneten, einmal im Jahr eine Sondersitzung zu verlangen.
- d. Zur Mitwirkung des Nationalrates an der EU-Rechtssetzung bzw. EU-Willensbildung wurden umfangreiche parlamentarische Verfahrensbestimmungen – insbesondere für den EU-Hauptausschuss – geschaffen.

Dabei wurden die Aufgaben des Nationalrates bei der Wahrnehmung der Mitwirkungsrechte bei EU-Vorlagen im Regelfall dem EU-Hauptausschuss oder einem dafür eingesetzten Unterausschuss übertragen, deren Verhandlungen grundsätzlich öffentlich sind.

Dadurch kam es zu einer substantziellen Aufwertung dieser parlamentarischen Einrichtungen.

- e. Darüber hinaus sind folgende Neuerungen erwähnenswert:
- Schaffung der rechtlichen Möglichkeiten für die Einführung einer elektronischen Abstimmungsanlage im Plenum, von denen bis heute nicht Gebrauch gemacht wurde;
 - zur Vermeidung von Sitzungsunterbrechungen bei komplizierten Abstimmungen können diese verschoben werden, wobei die Abwicklung der normalen Plenartagesordnung in der Zwischenzeit fortgesetzt werden kann;
 - Möglichkeit auf den Verzicht der mündlichen Berichterstattung im Plenum, was in der Zwischenzeit zur Regel geworden ist –, in diesem Fall kann der gewählte Berichterstatter auch in der Debatte das Wort ergreifen;
 - Erhöhung der Sitzungszahl und Verbesserung der Arbeit der ständigen Unterausschüsse zur Kontrolle von staatspolizeilichen und nachrichtendienstlichen Aktivitäten sowie Einführung einer Gesetzesbestimmung, wonach die in Österreich gewählten Mitglieder des Europäischen Parlaments mit beratender Stimme an den Verhandlungen des EU-Hauptausschusses bzw. dessen Unterausschusses teilnehmen können.
2. Mit der **GOG-Novelle BGBl I 131/1997** wurde insbesondere eine neue Verfahrensordnung für parlamentarische Untersuchungsausschüsse geschaffen. Die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen sowie die Verfahrensschritte blieben jedoch weiterhin der Mehrheit vorbehalten.

Diese Verfahrensordnung (VO-UA) sah eine Dreiteilung des Verfahrens vor, und zwar in:

- a. Beweisbeschluss und Vorbereitung der Sitzungen,
- b. Sitzungen und Beweisaufnahmen sowie
- c. Berichterstattung

Wie den Erläuterungen zum Antrag 507/A zu entnehmen ist, sollten durch diese GOG-Novelle folgende Anliegen verwirklicht werden:

- Die für die Untersuchungsausschüsse relevanten Verfahrensbestimmungen sollten in einem Anhang zum GOG zusammengefasst werden, um Querverweisungen und die damit verbundenen Probleme mit der sinnge-
mäßigen Anwendung von anderen Gesetzen zu vermeiden;
- um die in den Artikeln 52 und 53 jeweils B-VG normierten Kontrollrechte effizient ausüben zu können, sollte durch die neue Verfahrensordnung festgelegt werden, dass die Verpflichtung zur Wahrung des Amtsgeheimnisses dem Untersuchungsausschuss gegenüber nicht gilt. Im Interesse der staatlichen Sicherheit sollten jedoch Vorkehrungen getroffen werden, dass besonders sensible Fragen in vertraulicher Sitzung behandelt werden können;
- im Interesse des Rechtsschutzes der Auskunftspersonen sollte in der neuen Verfahrensordnung neben der Möglichkeit der Beiziehung von Vertrauenspersonen auch ein Verfahrensanwalt geschaffen werden, der den Vorsitzenden in seinen Aufgaben unterstützt und insbesondere die Einhaltung der Verfahrensordnung und den Schutz von Persönlichkeitsrechten überwachen soll;
- ausgehend von den Erkenntnissen der bisherigen Untersuchungsausschüsse sollte sichergestellt werden, dass – außer der Möglichkeit der Vorführung von Auskunftspersonen – dem Untersuchungsausschuss keine weiteren Zwangsmittel zur Verfügung stehen. Der Untersuchungsausschuss kann aber bei Nichterscheinen bzw. bei ungerechtfertigter Verweigerung einer Aussage die Verhängung einer Ordnungsstrafe oder eine Beugestrafe beim Gericht beantragen;
- das Prinzip, dass sich niemand selbst belasten muss, sollte auch in den Verfahren vor den Untersuchungsausschüssen verwirklicht werden. Dies ist insbesondere deshalb von Bedeutung, weil der Untersuchungsausschuss Auskunftspersonen vernehmen kann, die sich möglicherweise – als in Untersuchung gezogene Personen – selbst belasten müssten, weil sie der durch § 288 Strafgesetzbuch verankerten strafrechtlichen Wahrheitspflicht unterliegen.

3. Die **GOG-Novelle BGBl I 163/1998** hatte im Wesentlichen die Behandlung von Volksbegehren zum Inhalt.

3.3 Verabschiedung von Dr. Neisser im Parlament

Dr. Neisser führte in der 182. Sitzung des Nationalrates vom 16.7.1999 zum letzten Mal den Vorsitz im Plenum des Nationalrates. Am Schluss der Sitzung hielt er eine bemerkenswerte und teils auch launige Abschiedsrede mit folgendem Inhalt:²⁰

„Lieber Herr Präsident Heinz Fischer! Ich danke vielmals, dass ich die Möglichkeit habe, noch einmal von hier – von oben herab – zu euch zu sprechen. Es wird sich nicht mehr wiederholen, aber es ist mir doch ein Bedürfnis, ein paar Sätze zu sagen.

Ich habe diesem Hause 24 Jahre lang angehört. Ich habe im November des Jahres 1975 meine erste Rede zur Wehrpolitik gehalten. Bis heute sind die Argumente eigentlich ziemlich vergleichbar.

Ich bin ins Parlament in einer Zeit gekommen, zu der eine völlig andere Struktur vorhanden war; zwei großen Parteien ist eine kleine Oppositionspartei gegenübergestanden. Heute sind es zwei Regierungsparteien, die mit drei Oppositionsparteien konfrontiert sind. Meine Ära im Parlament war also eine Ära, in der ich auch den Wandel dieses Parlaments erlebt habe.

Wenn ich meine Laufbahn in diesem Hause bildlich darstellen darf, so kann ich sie in Form einer Kurve beschreiben: eine Kurve, die auf jenem Sessel begann, auf dem heute Kollege Zweytick sitzt. Das war meine schönste Zeit, möchte ich sagen, und zwar nicht, weil man gleich zur Tür draußen ist, sondern weil es beglückend war, ein Hinterbänkler zu sein. Man hat aber leider keine Chance gehabt, sich mit Zwischenrufen durchzusetzen – das ist schon richtig. Ich möchte aber auch darum bitten, dass Sie aus der Tatsache, dass heute auf meinem Platz ein Weinbauer²¹ sitzt, nicht irgendwelche falschen Schlüsse auf meine privaten Hobbies ziehen. Ich bin dann sozusagen von oben nach unten gerutscht, in den Sessel des Klubobmannes, und bin dann von dort in die Höh' geschwemmt worden zum Präsidium. Da sitze ich noch – nicht mehr lang: Ich rede jetzt zum letzten Mal zu Ihnen.

Ich möchte ein paar Worte des Dankes und auch der Entschuldigung sagen. In irgendeiner Zeitung von morgen steht diese furchtbare Diagnose, dass mich zwar einiges Positive auszeichnet, dass aber angeblich auch meine Grantanfälle ein Charakteristikum von mir seien. Dafür entschuldige ich mich ganz, ganz herzlich bei all denjenigen, die – egal, ob sie es wollten oder nicht – Adressaten meines Grants sein mussten.

Ich bedanke mich auch bei meinen beiden Präsidiumsmitgliedern. Irgendwie ist ja die Existenz eines Präsidiumsmitgliedes dadurch gekennzeichnet, dass sie dauernd zwischen Seriosität und Exzentrik pendelt. Wir haben, glaube ich, zu dritt dieses Spannungsfeld ganz gut beherrscht und gemanagt. Ich möchte mich vor allem auch bei den Mitarbeitern der Parlamentsverwaltung bedanken, die mich in den Jahren hier – vor allem in jenen, in denen ich am Präsidium gesessen bin – unterstützt haben.

Sie haben mich vor vier Jahren mit einer sehr großen Mehrheit gewählt. Ich hoffe, dass sich jene, die mich damals nicht gewählt haben, durch mein Wirken hier auf diesem Präsidium nicht in ihrem damaligen Verhalten bestätigt fühlen.

Ich möchte mich natürlich auch für all das entschuldigen, was ich getan habe und nicht tun hätte sollen. Ich entschuldige mich vor allem für die ungerecht erteilten Ordnungsrü-

20 Stenographisches Protokoll XX. GP, S. 195 f.

21 Abgeordneter Zweytick war von Beruf Weinbauer.

fe, aber ich entschuldige mich auch für die ungerechterweise *nicht* erteilten Ordnungsrufe.

Wenn Sie mir hier Nachsicht gewähren würden, so würde das mein Scheiden aus dem Hause, mit dem ich natürlich verbunden bin und auch geistig verbunden bleibe, erleichtern.

Ich möchte am Schluss einen persönlichen Satz sagen – fassen Sie das bitte nicht als falsche Koketterie auf –: Ich war 24 Jahre lang in diesem Hause, und ich konnte über all diese Jahre hinweg eine Reihe persönlicher Freundschaften – in jeder Fraktion – begründen. Auch wenn ich heute in diese Fraktionen – das gilt für jede von ihnen – blicke, so weiß ich, dass das noch immer existent ist. Das bedeutet für mich, dass ich auch nach meinem Ausscheiden das Bedürfnis haben werde, viele von Ihnen wiederzusehen.

Meine Damen und Herren! Ich möchte von mir aus sagen: Ich behalte Sie in sehr guter Erinnerung. Hoffentlich tun Sie sich nicht schwer, dasselbe bei mir zu tun. – Ich danke Ihnen vielmals.“

Im Stenographischen Protokoll findet sich danach folgender Eintrag:

„Die Abgeordneten erheben sich von ihren Plätzen und spenden im Stehen langanhaltenden Beifall.“

Mit 28.10.1999 schied Dr. Neisser endgültig aus dem Nationalrat aus.

4 Schlussbemerkungen

In seiner langen politischen Karriere durchlebte Dr. Neisser folgende Regierungskonstellationen als Regierungsmitglied oder Abgeordneter zum Nationalrat aktiv:

- ÖVP-Alleinregierung unter Bundeskanzler Klaus als Staatssekretär,
- SPÖ-Alleinregierung unter Bundeskanzler Kreisky als Oppositionsabgeordneter,
- Kleine Koalition (SPÖ-FPÖ) ebenfalls als Oppositionsabgeordneter,
- Große Koalition (SPÖ-ÖVP) als Bundesminister,
- Große Koalition (SPÖ-ÖVP) als Klubobmann sowie
- Große Koalition (SPÖ-ÖVP) als Zweiter Nationalratspräsident.

Somit lernte er sowohl die Regierungsarbeit als auch die Tätigkeit der Opposition aus erster Hand kennen. Als Wissenschaftler hatte er auch das Talent, die wichtigsten Entwicklungen dieser 30 Jahre in Büchern und Artikeln niederzuschreiben.

Aber auch nach dem Ausscheiden aus der aktiven Politik widmete sich Dr. Neisser neben wissenschaftlichen Themen auch immer wieder politischen Fragen. Er war ein begehrter Diskussionspartner von Journalisten und von an Politik und Demokratie interessierten Personen im In- und Ausland.

Dr. Neisser unterstützte z. B. im Jahr 2013 das „Volksbegehren Demokratie jetzt“. Dieses enthielt folgende Themen:

„Ein neues Wahlrecht“, „Mehr direkte Demokratie“, „Ausbau der Grund- und Freiheitsrechte“, „Ein starkes unabhängiges Parlament“, „Kampf gegen die Korruption“, „Eine unabhängige Justiz“, „unabhängige Medien“, „Ein neuer Föderalismus“ und „Reform der Parteien“.

Da jedoch das Volksbegehren die erforderliche Anzahl von 100.000 Unterstützungsunterschriften nicht erhalten hatte, konnte es nicht dem Nationalrat zur weiteren Behandlung zugeleitet werden.

Abschließend sei noch erwähnt, dass Dr. Neisser die Jugend als wichtige Zielgruppe ansieht. Laut *Kurier* gibt es für ihn so eine Art „existenziellen Egoismus“ in der Gesellschaft, wo jeder nur auf sich selbst schaut. Dazu stellte er wörtlich fest:

„Von dieser geistigen Grundeinstellung müssen wir wegkommen und der Jugend erklären, dass sie Freiheit haben soll, aber eben auch eine Verantwortung und Verpflichtung zur Gemeinsamkeit.“²²

²² *Kurier* v. 9.3.2016.

II. Europarecht, Europapolitik, Österreich

A. Europa als Idee

Europa – nichtgewonnene Heimat?

Erhard Busek

English Abstract

For many years I have been sharing with Heinrich Neisser a common vision on fundamental societal challenges and in particular we have been looking for a definition of „Heimat“, this very specific concept known only to the German language. Once abused by the Nazi regime, this term has in the meantime changed its meaning in many ways. Above all, it has now a much broader territorial relation: it has been extended to Central Europe, to the European Union, to the Western World, perhaps to the Global World if we look at the climate issue. Where are we at home? The term „Heimat“ stands now more than ever as a symbol for the great narrative of a peaceful and future-oriented mankind.

Deutsche Zusammenfassung

Mit Heinrich Neisser verbindet mich seit langem die Sorge um unsere Heimat. In den Jahrzehnten unserer Beziehung hat sich aber das Objekt gewandelt. Vom dem durch die Nazizeit schillernd gewordenen Begriff wurde eine sich ständig erweiternde Beziehung, nämlich die Region (Mitteleuropa) um uns, die EU, überhaupt Europa oder die „westliche Welt“, heute vielfach der Globus (Klimafrage). Wo sind wir zu Hause, daher fragen wir oft nach dem Narrativ, den Heimat hat immer mit der großen Erzählung zu tun!

Wer die Ereignisse der letzten Zeit verfolgt, die Qual des Brexits samt der damit verbundenen Zerstörung englischer Demokratie, die Vorgänge in Mittel- und Osteuropa, die Strömungen in Italien und anderswo, die fälschlicherweise immer mit einem Rück nach rechts beschrieben werden und ähnliche Erscheinungen, die sich beliebig lange fortsetzen lassen, muss zur Meinung kommen, dass es die Heimat Europa nicht gibt. Ich möchte widersprechen! Wir sind in einem weitaus stärkeren Ausmaß in Europa beheimatet, als wir uns das selber zugeben. An dieser Stelle müsste eine größere Erläuterung über das Kapitel „Kultur und Europa“ erfolgen, das ich aber nicht für notwendig erachte, weil wir letztlich alle wissen, dass der kulturelle Hintergrund des Kontinents eine ganz wesentliche Beheimatung unseres Geistes und unserer Seele bedeutet. Mag sein, dass wir gegenwärtig die Bedeutung der Philosophie und der Geschichte unterschätzen. Ich gebe zu, dass ich mich über die Griechen unserer Zeit eigentlich immer sehr geärgert habe, wenn sie davon sprachen, dass sie Europa „erfunden“ haben. Zum einen ist der Europa-Mythos mit Zeus als Stier und einer Liebesgeschichte nicht hinreichend, zum anderen ist natürlich die Übernahme der griechischen Philosophie durch die Lateiner, schließlich auch durch die Araber und nicht zuletzt durch das abendländische Europa von

ungeheurer Bedeutung. Hier sind wir auch in Wirklichkeit zu Hause, also geistig beheimatet und haben unsere Wurzeln. Es ist einer der entscheidenden Fehler der Konstruktion der Europäischen Union, dass die Bildungsfrage keine europäische Kompetenz darstellt, sondern nach wie vor im Nationalstaat zu Hause ist. Da ist sie aber nicht beheimatet, weil wir in Wirklichkeit auf einem geistigen Gebäude aufbauen, das aus Athen kommt, im Rechtsbereich durch Rom ergänzt wurde, aber dann durch die Philosophien aus allen Ecken des Kontinents bereichert wurde. Sollte ich hier eine Liste anführen müssen, sie wäre unendlich lang und wäre der Beweis, dass dieses Europa nicht nur der Hintergrund, sondern eigentlich die Essenz unseres Kontinents ist. Ich bedaure das umso mehr, dass heute zu wenig davon geredet wird, wobei auch unser Schul- und Bildungswesen das seine dazu tat, dass es hier eine Vergesslichkeit gibt, die aber nicht dazu führen kann, dass diese Wurzel unseres Seins verschwindet.

Wenn wir heute vom Bürgersein in Europa reden, ist letztlich darin unsere Beheimatung zu sehen „Civis Europeus sum“ ist quasi die geistige, aber auch juristische Tradition, die von Athen und Rom an uns weitergegeben wurde. Diese Heimat kann niemand verlassen, weil wir über Philosophie und Recht, Literatur und Tradition, Wissenschaft und in verschiedenen Elementen des Glaubens damit verbunden sind. Nachdenklich muss stimmen, dass man in der öffentlichen Einschätzung dem nicht mehr jene Bedeutung gibt, die es hat!

Wo zuhause zu sein hängt nicht nur von der Kenntnis der Umgebung oder emotionalen Beziehungen ab, sondern auch von der Gestaltung der Verbindungen. Hier ist die Sprache von entscheidender Bedeutung, wobei vielleicht für die Zukunft entscheidend sein wird, dass wir einen gewissen Sprachverlust erleben. Das kann möglicherweise dadurch kompensiert werden, dass eine Art internationale Sprache entsteht, wozu das digitale Zeitalter sehr stark beiträgt. Wenn wir heute Geschäftsaufschriften wie „shoe4you“ lesen, merken wir schon diese Veränderungen. Dass damit auch ein Verlust der Tiefe der Sprache verbunden ist, muss ebenso erwähnt werden. Es ist hier eine Primitivisierung der Fall, die mehr und mehr auf Differenzierung verzichtet. Das schlägt sich auch nieder in der Fähigkeit, schriftlich Sprache zum Ausdruck zu bringen. Wie bitter aber der Sprachverlust sein kann, lässt sich bei jenen Dichtern und Autoren nachlesen, die durch die Ereignisse des Nationalsozialismus gezwungen waren zu emigrieren. Es sind berührende Dokumente eines Heimatgefühls durch Sprache.

Letztlich ist auch hier die Verwandtschaft der Sprachen zu Hause, denn Sprache ist immer eine Heimat. Sehr oft wurde sie schon als Unterscheidung verstanden, als eine Ablehnung des „Anderen“, aber wir müssen uns eingestehen, dass wir in diesem Konglomerat von Sprachen europäischer Art in Wirklichkeit alle zu Hause sind. Neben dieser Vielfalt ist es auch heute das Englische, das als „Lingua franca“ unserer Zeit im Bereich von Wissenschaft, Technik, Wirtschaft und Organisation als gemeinsame Sprache zur Verfügung stellt, in der wir uns ganz selbstverständlich bewegen, die auch dazu führt, dass wir formal und inhaltlich eine Heimat haben. Ich denke oft an jene Bibelstelle, in der Petrus von einem Wächter des jü-

dischen Sinot als Gefolgsmann Christi entlarvt wird. „Deine Sprache verrät dich.“ Das kann man heute nicht nur für die Europäer sagen, sondern in einem gewissen Ausmaß auch im globalen Bezug, wengleich wir damit rechnen müssen, dass die Entwicklung Chinas und Indiens dazu führen wird, dass das Monopol Europas und seiner Wurzeln hier aufhört. Noch aber ist es nicht soweit, wobei auch gegen eine solche Änderung im Sinne unserer gesamthaften Welt nichts einzuwenden ist – im Gegenteil: Es ist ein Beitrag zur Vielfalt und die Einbringung auch anderer Denkweisen und Sprachschulen. Möglicherweise wird aber dadurch eine eigene Sprache der europäischen, ja der globalen Verständigung entwickelt. Das ist heute schwer abzusehen, aber etwa die Durchsetzung einer primitiveren Form von Englisch oder die Veränderung vom Englischen zum Amerikanischen zeigen hier, dass die Wandlungsfähigkeit der Sprache existiert und schlicht und einfach eine Konsequenz der Sehnsucht nach Verständigung darstellt. Dabei kann sowohl ein Kulturgewinn als auch ein Kulturverlust damit verbunden sein. Gegenwärtig sind wir in einer Zeit der Verrohung der Sprache, wobei es durchaus sein kann, dass wir eine Gegenbewegung auch erleben. Die Sprachreinigungen, die in Europa stattgefunden haben, haben eine enorme kulturelle Bedeutung. Wohl sind damit bestimmte auch literaturmächtige Sprachen verlorengegangen wie etwa das Friulanische, die Langue d’oc, aber auch verschiedene Formen des Slawischen oder groteske Entwicklungen wie die Tatsache, dass die Linguisten vom heutigen Kroatien das Kroatische im Burgenland als Orientierung hernehmen, das relativ weit von der Schriftsprache der heutigen Republik Kroatien entfernt ist. Auf jeden Fall ist auch die Welt der Sprache in Bewegung und natürlich unsere Beheimatung in ihr.

Eine der Konsequenzen für die Beheimatung ist wohl eine umfassende Kultur- und Bildungskompetenz auf europäischer Ebene. Mit Sicherheit kommt hier das Argument der Gleichschaltung, das aber ganz und gar nicht richtig ist, weil die Vielfalt des Angebotes ebenso existieren müsste. Die eigentliche Beheimatung besteht im Rahmen der Bildung, der einer andauernden Diskussion unterworfen werden müsste. Hier geht es darum, auch die Rahmenbedingungen für Europa miteinzubeziehen, nämlich die durch die allgemeine Entwicklung zur Globalisierung und Internationalisierung entstehenden Herausforderungen. Da ist es nicht nur die Wirtschaft oder die Sicherheit, sondern in Wirklichkeit die Demokratie. Auch da ist es wieder nicht die einheitliche Schaffung von Rahmenbedingungen etwa durch eine Verfassung, sondern die Beibehaltung von Traditionen, die allerdings miteinander in Austausch treten. Bei aller gegenwärtigen kritischen Betrachtung etwa des englischen Parlamentarismus ist doch die Tradition des „House of Commons“, von großer Bedeutung. Gleiches gilt natürlich für die oft konvulsivischen Änderungen, die in Frankreich passiert sind, genauso wie die Erfahrungen, die der deutsche Sprachraum durch die Nazi-Zeit gemacht hat und immer noch versucht, sie zu überwinden und gleichzeitig daraus zu lernen. Es gibt aber eine gemeinsame Literatur, beginnend von Montesquieu, die letztlich bis Immanuel Kant führt, nämlich seine Herausforderung durch den „ewigen Frieden“. Diese Frage hat heute mehr denn je Bedeutung und ist davon gekennzeichnet, dass die Instrumen-

te dafür eher weniger als mehr werden. Zu definieren, welche Rolle dem Bürger zukommt, konstituiert eigentlich die Demokratie in Europa. Die Verletzlichkeit der politischen Situation ist dort gegeben, wo es zu wenig Bürgerrecht oder eine Tendenz zur Beschränkung gibt. Zur Beheimatung wird beitragen, wenn diese unterschiedlichen Erfahrungen und Auswirkungen in einen ständigen Dialog treten, als gemeinsames Erbes betrachtet wird, das dabei ständig unter unterschiedlichen Prüfungen und Entwicklungen steht, aber dennoch innerlich verbunden bleibt. Mit der Deklaration der Menschenrechte ist ein entscheidender Beginn gesetzt, der im Hinblick auf seine politischen Auswirkungen, aber auch insbesondere durch die Gestaltung der politischen Ordnung seine Bedeutung erfährt. Die durchgehende und überzeugende Gestaltung des Wahlrechts etwa. Wenn man den Eindruck hat, mit seiner Stimmabgabe auch etwas entscheiden zu können, an der Diskussion und Auseinandersetzung teilzunehmen und zu erfahren, dass man eben diese Politik beeinflussen kann, ist eine wesentliche Voraussetzung für das Gefühl, irgendwo zu Hause zu sein. Primitiv darf gesagt werden, dass wir uns auch dann im Elternhaus, in der Gemeinde, in einer sonstigen Gemeinschaft zu Hause fühlen, wenn wir an der Gestaltung des Willens, eben dieser Gemeinschaft mitwirken. Der Vergleich der angewandten Systeme und die Sichtbarkeit der Entscheidungsfindung spielt hier eine entscheidende Rolle. Gerade in diese Richtung muss auch die Entwicklung unserer Rechtsordnung gehen, weil das „Ius civile“, also das Recht der Bürger und für die Bürger entsprechende Gemeinschaftsgefühle erzielt. Noch einmal: eine gewisse Vielfalt ist hier von Vorteil, weil durch den Vergleich und den Wettbewerb mehr Qualität entsteht!

Die Entwicklung zur „Civil Society“, ist ein wesentlicher Schritt, die verschiedensten gesellschaftlichen Formen einzubinden. Demokratische Vorgänge dafür haben wir allerdings noch nicht gefunden. Für die Standesgesellschaft der Vergangenheit, die die Aristokratie zum Teil abgelöst hat, hat man eigene Kammerversammlungen gefunden. Es wäre zu überlegen, einen solchen Versuch zu wagen. Der Bundesrat ist in Österreich ohnehin überflüssig, weil die Landeshauptleutekonferenz das föderale Prinzip weitaus stärker und wirksamer vertritt, ohne deshalb in der Verfassung verankert zu sein. Die verzweifelten Versuche des Parlaments, Hearings zu veranstalten, auch quasi „verfassungsgebende Versammlungen“ zu erfinden, wie man das zur Reform der Bundesverfassung wollte, haben bis jetzt zu kurz gegriffen. Die Medienlandschaft wieder gibt auch keine vertretbare Rechenschaft über die Vielfalt der Meinungen und den Versuch, daraus Entscheidungsgrundlagen zu bündeln. Die Sozialpartnerschaft hat zu einer gewissen Zeit diese Funktion wenigstens in Teilen erfüllt, ist aber auch heute nicht mehr sehr wirksam. Der verzweifelte Versuch der Sozialdemokratie, die Veränderungen bei den Sozialversicherungsanstalten aufzuhalten, indem sie behauptet haben, dass die Gremien dort die Vertreter etwa der Beitragszahler sind, wird schon durch die Wirklichkeit dieser Einrichtungen ad absurdum geführt, da es in der Wirklichkeit Funktionärskonferenzen sind. Es darf um die Phantasie der Verfassungsjuristen und Politologen gefragt werden, die außer gesicherten Medienauftritten eigentlich keine wesentlichen

Beiträge leisten. An dieser Stelle muss verzeichnet werden, dass die Wahlbeteiligungen dann wieder steigen, wenn bei den Bürgern der Eindruck entsteht, dass wirklich eine Frage zu entscheiden ist und auf diese Weise Veränderungen erzielt werden können. Es ist der Kampf der Parteien, eine „Wahlfrage“ zu entwickeln. In diese Richtung müsste sich die Entwicklung der Institutionen der politischen Meinungsbildung weiterbewegen. Die Instrumente der Volksbefragung und Volksabstimmung haben sich in der gegenwärtigen Form als nicht sehr überzeugend dargestellt, weil auch die Versuchung für die zur Fragestellung Berechtigten, nämlich die Parteien, sehr groß ist, entweder No-Na-Fragen zu stellen oder das Instrument für die eigene Wahlkampagne zu instrumentieren. Da aber die Demokratie unsere Heimat sein soll bzw. muss, wäre es dringend zu überlegen, hier mehr Phantasie zu entwickeln. Eine mögliche Richtung wäre etwa die Schaffung regionaler Einheiten je nach der Bedeutung der Frage (Abstimmungen in Wiener Bezirken über Parkprobleme sind ein brauchbares Beispiel) oder aber durch die Digitalisierung ein Instrumentarium zu entwickeln, wie mit der heutigen Technik Abstimmungen durchgeführt werden können. Damit würde dem Missbrauch dieser Technik in Richtung auf Hassorgien oder oberflächliche Darstellungen ein Gegengewicht gesetzt werden. Man sollte hier sicher die Schweiz untersuchen, deren Volksbefragungen und Volksabstimmungen eigentlich mehrheitlich sehr rationale Ergebnisse erzeugen. Vielleicht müssen wir die Fähigkeit zur richtigen Fragestellung erst entwickeln ...

1 Wie sicher muss Heimat sein?

Ein weiteres Kapitel ist heute mehr denn je in der Frage der Sicherheit zu sehen. Die vordergründige Darstellung, die Sicherheit, schlicht und einfach militärisch und durch Verteidigung zu sehen, verabschiedet sich. Unsere Welt erfährt heute andere Angriffe, wie etwa durch Cyber, ökologische Entwicklung und Mobilität. Darin ist eine Voraussetzung für das Heimatgefühl zu sehen, weil die mangelnde Bewältigung dieser Aufgaben dazu führt, dass man sich alles andere als zu Hause fühlt. Eine Veränderung ist allerdings notwendig: die Sicherheit nicht mehr in Verteidigungsbündnissen und sonstigen Allianzen zu sehen, sondern sie von innen heraus zu gestalten, als eine Bereitschaft, durch gemeinsame Bemühungen Sicherheit in Freiheit zu ermöglichen. Hier sind wir noch weit entfernt, weil die Konsequenzen aus dem Ersten und Zweiten Weltkrieg immer noch unser Denken beherrschen. Die NATO ist ein überholtes Instrument, wenngleich ihre historische Bedeutung nicht unterschätzt werden soll. Bilaterale Bündnisse wie etwa die Achse Frankreich/Deutschland gehen ebenso fehl, weil damit in Europa die übrigen Teile ausgeschlossen werden und es auch nicht zweckmäßig ist, die Sicherheitsaufgabe an andere abzutreten. Hier liegt eine der Schwächen der Einstellung zur Neutralität, weil man sich eigentlich auf andere verlässt, für die entsprechende Sicherheitskonstruktion zu sorgen. Vordergründig könnte man sagen, wenn alle ihre Neutralität erklären, könne in Wirklichkeit nichts passieren. Das führt allerdings

dazu, dass der eine Gemeinschaftsverband die Aufgabe für die anderen übernimmt. Das landet relativ rasch in Bevormundung, aber auch Verantwortungslosigkeit. Die Neutralität definiert sich eher aus spezifischen Zuständen, wo sie hilfreich sein kann, politische Situation zu überwinden. Das war für Österreich sicher zur Zeit der Ost-West-Teilung der Fall, das wäre heute zweckmäßig für die Ukraine oder Moldawien, um einfach aus einseitigen Spannungsverhältnissen herauszukommen und einen eigenen Weg zu finden. Neutralität als einen allgemeinen Zustand kann es auf die Dauer nicht geben, weil allein schon die wirtschaftlichen und sozialen Veränderungen dazu führen, dass wir in einem ständigen Austausch sind und gerade hier Neutralität schwer festzustellen ist. Das würde nämlich bedeuten, dass man in allen Dimensionen allein zurechtkommt, was heute ganz und gar nicht mehr der Fall ist. Inzwischen ist auch das Modell der „Supermächte“ von der Weltbühne verschwunden. Die USA unter Trump versuchen eine Solonummer, Russland ist inzwischen in so vielen Konflikten beschäftigt und China bezieht aus der Vorstellung des Reichs der Mitte eine imperiale Dominanzvorstellung, die ebenso nicht aufrechtzuerhalten ist. Alle politischen Systeme, die versucht haben, sich auf Weltherrschaft auszulegen, sind an dieser Überforderung gescheitert.

Die Vielgestaltigkeit politischer Artikulation und Gruppenbildungen brauchen auch hier mehr Phantasien, um Heimaten für bestimmte Bedürfnisse zu schaffen. Die diversen Gruppierungen wie G6, G20, OSZE, Visegrád, Eurasien und ähnliches zeigt, dass es hier ein Bedürfnis gibt. Interessen unterschiedlich, geographisch und möglicherweise auch in Zukunft inhaltlich zu artikulieren. Es ist das mit Sicherheit die teilweise Überwindung des Nationalstaates, wobei eigentlich auch die europäische Union ein solcher Versuch wäre, aber gerade am Nationalstaat bislang sehr behindert ist. Die Verankerung des Mehrstimmigkeitsprinzips im Europäischen Rat ist das klassische Zeichen dafür! Da es die großen internationalen Organisationen auch nicht sind, wären Mittelwege hier durchaus angebracht, wobei durch die Verteilung der Verantwortung auch höhere Leistungsfähigkeit für gemeinsame Lösungen entsteht. Die Einteilung der Welt nach Kontinenten ist auch auf die Dauer nicht tragfähig, da etwa zunehmend der europäische Kontinent zu klein und das asiatische zu groß und zu vielgestaltig ist. Wir müssen uns von den geographischen Bezügen trennen und der Wirklichkeit folgen, die etwa aus dem Mittelmeerraum eine gemeinsame Ebene der Betroffenheit geschaffen hat, indem sich die Anrainer zu Hause fühlen, der aber mit der Kontinenteneinteilung und den folgenden politischen Gruppierungen nichts zu tun hat. Ein Anlassfall könnte die Migrationsfrage sein, die gerade über das Mittelmeer eine große Rolle spielt und eine deutliche Widerspiegelung unterschiedlicher Akteure mit nicht hinreichenden Ergebnissen darstellt. Für die Bewohner des Mittelmeerraums existiert eher ein gewisses Heimatgefühl, das durch nationalstaatliche Interessen massiv behindert wird. Hier wäre die Phantasie der Politiker gefragt, einige internationale Organisationen abzuschaffen, die ohnehin zu teuer sind und nichts bringen, während andere Kooperationen hier konkrete Antworten geben könnten. Wer in der Vielfalt dieser nach Aufgabentrennung orientierten Verfasstheiten blättert, findet Ansätze, die für

die künftige Wirklichkeit wirklich taugen und außerdem über den Begriff der Heimat auch von den Betroffenen in Besitz genommen werden können.

Da wohl anzunehmen ist, dass wir nicht von heute auf morgen in einen Idealzustand kommen, brauchen wir Hilfskonstruktionen. Eine solche ist sicher die Europäische Union, die dabei auch noch den Vorteil hat, das „Überleben“ des europäischen Kontinents sicherzustellen. Der historische Hintergrund samt allen Erfahrungen ist einmal mehr ein Argument, dass der Kontinent mehr zusammenwachsen muss und damit ein Beispiel gibt, nicht die Sehnsucht zu haben, anderen zu dominieren, sondern schlicht und einfach das Überleben des Kontinents zu sichern. Es muss endlich begriffen werden, dass die gegenwärtigen 7 % der Weltbevölkerung die 22 % der wirtschaftlichen Leistungskraft und die Tatsache, dass wir die Hälfte der Wohltaten dieser Welt konsumieren, in verschiedene Richtungen eine Begründung von mehr Gemeinschaft sind. Die gegenwärtigen Wanderungsbewegungen geben uns die Chance, dass Europa überlebt und nicht zu einer marginalen Familie von kleinen Stämmen wird. Die wirtschaftliche Kooperation ist genauso wie die soziale Frage, eine Herausforderung zur gegenseitigen Partnerschaft und genauso wie die Vielfalt in Europa eine wesentliche Rolle spielt, wird es auch im Verhältnis der Kontinente sein. Es ist mit Sicherheit anzunehmen, dass die klassische Kontinenteneinteilung, die wir noch in der Schule gelernt haben, relativ rasch der Vergangenheit angehören wird, denn inzwischen greifen die Kontinente ineinander oder erleben auch neue Trennlinien, die sich letztlich aus der jeweiligen Situation ergeben. Gleichzeitig aber tritt durch die Wanderung eine Durchmischung ein, die in der heutigen Dimension längst über die legendäre Völkerwanderung am Ende des Römischen Reiches hinausgeht. Es wird verkannt, dass es dazwischen auch große Wanderungsbewegungen gegeben hat, wie etwa die, auf den amerikanischen Kontinent oder als Folge der beiden Weltkriege in Europa selbst. Damit wird natürlich die Sehnsucht nach Beheimatung stärker, weil man sich durch diese Entwicklung gefährdet fühlt. Das umso mehr, weil es eine Reihe von Politikern und Bewegungen gibt, die daraus aus entsprechendes Kapital schlagen. Gefahr erzeugt immer politische Bewegungen, während positive Element selten zur Etablierung einer politischen Kraft führen!

2 Die Heimatlosen unserer Zeit

Historisch ließe sich hier eine umfangreiche Betrachtung anschließen, wobei interessanterweise in der großen Zahl die Heimatlosigkeit nie ein Dauerzustand ist, sondern dazu führt, dass Menschen sich wieder irgendwo zu Hause fühlen. Man denke an die aus Religionsgründen Vertriebenen, die etwa in Nordamerika zu Hause sind, genauso wie jene, die während nach dem Zweiten Weltkrieg ihre Heimat verloren haben und dennoch heute wieder irgendwo zu Hause sind. Es ist eine interessante Tatsache, dass es umfangreiche Heimatlosigkeit auf Dauer nicht gibt. Natürlich gibt es Ausnahmen, wie ich sie etwa für die Roma und Sinti konstatiere.

Selbst wenn sie wo über Jahrhunderte waren, werden sie doch permanent als Fremde angesehen. Das klassische Beispiel ist das Verhalten des Dritten Reiches, aber auch etwa die Situation in einigen ostmitteleuropäischen Staaten, wo die „Zigeuner“ schon lange zu Hause sind, trotzdem sie ihre Beheimatung in der Wanderung finden. Hier haben in vielen Fällen die Methoden nicht zum Erfolg geführt, wo man sie zur Ansiedlung und zur Integration etwa durch Bildung bringen wollte. Es ist aber ein zu bewältigendes Problem, das eigentlich auch dazu führen müsste, einem Volk die Freude an der Wanderung als Heimat zu belassen!

Heimatlosigkeit ist also kein Dauerzustand, sondern ein Transitorium, das für die Betroffenen selber ungeheuer gefährlich ist und auch offenbart, wie man bereit ist, mit solchen Zuständen umzugehen. Meistens bedarf es zwei bis drei Generationen, um wieder Wurzeln zu finden. Die ungeheuren Bewegungen rund um den Zweiten Weltkrieg sind eigentlich bewältigt. Sudetendeutsche und Südmährer fühlen sich bei uns zu Hause, die Deutschen aus Polen und die Polen aus ihrer Heimat vertrieben, sind in den heutigen Staaten, wohin sie verschoben wurden, längst zu Hause. Natürlich gibt es die historische Erinnerung, die eine wesentliche Rolle spielt, aber auch auf irgendeine Weise ein neues Heimatgefühl erzeugt. Es darf auch einmal festgestellt werden, dass diese Menschen, die eine Heimat verloren haben, später auch eine besondere Verantwortung für ihre alten Gebiete entwickeln, wie man das etwa bei den Donauschwaben, Siebenbürger Sachsen etc. feststellen kann. Es wäre einmal notwendig, auch darüber entsprechende Untersuchungen zu führen, denn schließlich ist es nicht unwesentlich, wenn heute etwa ein rumänischer Staatspräsident deutscher Herkunft ist oder viele Politiker genauso wie Wissenschaftler und Repräsentanten von Kirchen sich auf ihre Wurzeln in der „verlorenen Heimat“ berufen.

Die Wanderungsbewegungen unserer Zeit haben zu massiven Veränderungen geführt, die etwa durch die „Gastarbeiter“ der beginnenden wirtschaftlichen Blüte Europas begonnen haben. Längst sind wir von dieser Zeit entfernt, denn einerseits hat die dritte und vierte Generation dieser Wanderer längst eine neue Heimat gefunden und ist zu einem beachtlichen Teil politisch und kulturell integriert, ja in Wirklichkeit auch ein Trost für jene Länder, die durch Überalterung und niedrige Geburtenrate Menschen verloren haben und sie auf diese Weise kompensieren. Das merken wir am deutlichsten in jenen Ländern Ost- und Südosteuropas, wo dieser Prozess nicht eingetreten ist – im Gegenteil, hier werden die vorhandenen „Heimaten“ immer schmaler und menschenleerer. Es ist daher dringend zu empfehlen, dass gemeinsame Strategien gefunden werden, um der Wanderungsbewegungen Herr zu werden. Hier muss sehr kritisch zu zwei Entwicklungen Stellung genommen werden, die uns auch in der politischen Stabilität bedrohen! Die eine versucht Mauern zu errichten oder gar Zugewanderte wieder zurückzuschicken, die andere versucht Flüchtlinge aller Art, die vor allem durch Kriege und lokale Konflikte entstanden sind, als Waffe und Bedrohung zu verwenden wie das etwa zeitweise die Türkei oder Griechenland versucht haben. Auch gibt es eine Politik, die quasi allein mit der Drohung schon versucht, Wirkung zu erzielen, wobei die Konse-

quenzen daraus ganz sicher noch weiter weg von Demokratie und Mitbestimmung führen. Beunruhigend ist allerdings, dass die „reichen“ Länder bereit sind, alle möglichen Kompromisse und Händel abzuschließen, um die Gefahr zu bewältigen, statt eine Politik darzulegen, die in Richtung Ausgleich führen kann. Das ist schmerzlich, schwer durchzusetzen, aber alternativlos! Wir müssen uns darüber im Klaren sein, dass es sich um einen längeren Prozess handelt, der durchaus die Sprengkraft hat, so zu sein, wie die Völkerwanderung, die zum Ende des Imperium Romanum geführt hat.

Schwieriger zu behandeln ist die Heimatlosigkeit im Geistigen. Dafür gibt es die verschiedensten Ursachen, wie etwa die Tatsache, dass geistige, wirtschaftliche und soziale Entwicklungen Bevölkerungsgruppen hinter sich gelassen haben, die mit den Veränderungen nicht fertig wurden. Manchmal oft in einem ganz verzweifelten geistigen und sozialen Bewusstsein leben. Das Tempo unserer Zeit führt möglicherweise dazu, dass diese Gruppe zunimmt. Aggressive Erscheinungen, wie die «Gilets jaunes» (Gelbwesten), die mit verschiedenen Dingen nicht zurechtkommen, kann es genauso geben, wie Angehörige verschiedener Religionen und Kirchen, die sich letztlich nicht mehr verstanden fühlen und bei einer markanten Zahl der Angehörigen auch zu radikalen Gruppen werden.

Hier ist ein Kapitel über „geistige Heimat“ angebracht! Das ist eine der wesentlichen Veränderungen, die zunehmend eigentlich erst nach den Wanderungsbewegungen aus ökonomischen und politischen Gründen entstanden sind. In der Nachbarschaft dieser Entwicklung ist auch die mangelnde Fähigkeit zu verorten, mit den Konsequenzen von Wanderungsbewegungen fertig zu werden, weil man sich durch die Zunahme solcher Gruppen, die mit anderen sprachlichen, kulturellen und sozialen Elementen einhergehen, „entfremdet“ fühlt. Hier entstehen die unterschiedlichen Spannungen, wie das etwa durch „Kopftuchdebatten“ sichtbar wird. Nehmen Menschen, die kulturell anders in Teilen verortet sind zu, fühlt man sich fremd in der eigenen Heimat, wobei diese Gruppen das Fremdfühlen genauso teilen, weil sie sich nicht angenommen sehen. Damit ist ein wesentliches Element unserer heutigen politischen Befindlichkeit angesprochen, weil die irrationale Sprengkraft dieser Zustände zugenommen hat. Man denke etwa nur an den Brexit, der als Hintergrund nicht nur die eigene Befindlichkeit der britischen Inselwelt hat, sondern auch die Schwierigkeit, dass das wirtschaftliche und soziale Leben des „United Kingdom“ alles andere als „united“ ist. Wenn man die beträchtliche Anzahl kontinentaleuropäischer Einwanderer einkalkuliert, das ist nicht nur ein Ostphänomen (z. B. Polen in England), sondern auch westlich interessant, wenn man sich mit Luxemburgern unterhält wie das mit den Portugiesen in diesem Land ist. Ich werde nie vergessen, einmal am Flughafen von London Stansted sehr beeindruckt gewesen zu sein, als ich dort lauter Abflugschalter registrierte, die alle in polnische und ukrainische Städte führten. Das sind möglicherweise Momentaufnahmen, die nur einen Übergangszustand kennzeichnen, die aber in ihrer politischen Sprengkraft nicht zu unterschätzen sind. Auch das erzeugt ein Gefühl der „temporären Heimatlosigkeit“, wobei dieser Zustand auf beiden Zeiten vorzufin-

den ist. Die dazu notwendigen Maßnahmen werden viel zu wenig diskutiert: Es geht hier nicht nur um Bildungswesen, sondern auch um die Medienwelt, wobei natürlich auch dort ein Kampf stattfindet, wie die Zunahme von internationalen Sendern etwa der Russen und Chinesen deutlich zeigt – CNN gibt es schon lange!

Neben diesen sozialen Befindlichkeiten unserer „modernen“ Welt, die etwa durch eine intensivere „Volksbildung“, also Informationen der Erwachsenenwelt, leichter zu bewältigen wären, gibt es auch das Tempo der industriellen Entwicklung, der technischen Möglichkeiten und der heute verlangten Mobilität in allen Dimensionen, die dazu führen, dass es eine gewisse „Heimatlosigkeit“ im subjektiven Empfinden gibt. Hier besteht die Herausforderung einer internationalen Strategie, die eine Methode entwickeln muss, mit der raschen Veränderung einer vielfältigen internationalen Welt umzugehen.

3 Nationalstaat – was nun?

Die Zeit nach der Französischen Revolution war geprägt von der Entwicklung der Nationalstaates, wobei die Prägung der Zugehörigkeit der Bürgerinnen und Bürger zu einem politischen Gebilde sehr wesentlich von ihrer Herkunft geprägt war, wo Sprache, Region und politische Geschichte eine große Rolle spielten. Wer allerdings die Situation der einzelnen Nationalstaaten Europas untersucht, wird sehr bald draufkommen, dass die fiktive Einheitlichkeit der „Nationalbürger“ gar nicht so gegeben ist, denn neben Minderheiten gibt es auch deutliche historische Unterschiede, die etwa heute auch bei den Separationstendenzen innerhalb der Staaten eine große Rolle spielen. Andererseits ist natürlich auch diese Welt nach wie vor gestaltend, wie man bei den Diskussionen rund um den Balkan erlebt. Auch in Afrika und Asien ist dieser Prozess keineswegs noch abgeschlossen, wobei gleichzeitig die überregionale Zusammenarbeit bis hin zur Europäischen Union neue Wirklichkeiten schafft, von der Globalisierung ganz abzusehen. Die Regierungen der Europäischen Union haben das Problem bewältigt, indem sie der EU eine eigene Charakteristik jenseits vom Nationalstaat zugebilligt haben, die sich auch völkerrechtlich auswirkt. Vereinfacht gesagt: hier ist der Keim für eine neue Form von Staatlichkeit jenseits der Nation eingepflanzt, wobei die großen Schwierigkeiten dieser Realisierung sicher innerhalb der EU deutlich zeigen.

Ulrike Guérot hat mit ihrem Buch „Was ist die Nation?“ versucht, gewisse Klärungen zu schaffen, wobei sie offensichtlich den Nationsbegriff retten will, wengleich schon Max Weber 1912 festgestellt hat, „Der Sinn von ‚Nation‘ und ‚National‘ ist absolut nicht eindeutig.“ Dass allerdings damit dramatische historische Entwicklungen verbunden waren, muss uns weiter im Gedächtnis bleiben. Anders gesagt: Wir würgen heute noch daran, so dass für mich der Begriff des Nationalstaates mehr als problematisch ist. Der Skeptizismus des Österreicher Johann Nepomuk Nestroy „Die beste Nation ist die Resignation.“ ist einer der typischen ironischen Überwölbungen, die allerdings immer einen ernsten Hintergrund ha-

ben. Gegenwärtig ist es die Diskussion über die Identität, wobei der Begriff alles andere als sexy ist und auch signalisiert, dass wir uns überhaupt den Kopf zerbrechen müssen, was nun das Kennzeichen der jeweiligen Nation ist. Das „Völkische“ haben wir hoffentlich verabschiedet, weil eine der größten Irrungen des 20. Jahrhunderts damit verbunden war. Heute wird von manchen politischen Gruppen eher am rechten Rand Heimat als solches Substitut verwendet, wenngleich das weiche Emotionale dieses Begriffs eine radikale Interpretation nicht zu lässt. Der gelernte Österreicher bringt also eher ein Heimatgefühl als ein Nationalgefühl auf, was offensichtlich auch die Verbindung zu Musik und Literatur bewirkt hat. Persönlich glaube ich, dass es bei den benachbarten Tschechen ähnliche Gefühle gibt, die sich etwa in der Musik dokumentieren: Der Donauwalzer wird als emotionaler Ausdruck des Heimatgefühls genauso verstanden wie der Satz in Maflast über die Moldau. Noch stärker in den Hintergrund treten Begriffe wie „Patria“ und daher die Konsequenz des Patriotischen – jedenfalls ist eine Zone der Unsicherheit daraus geworden. Wir werden überhaupt mit einer Menge von Gefühlen begleitet, wie auch die hie und da noch immer zu verzeichnende Emotionalität rund um die Habsburger Monarchie es bewirkt – der Begriff „Donauraum“ ist hier ein Substitut. Die Schweizer haben das Problem dadurch gelöst, dass sie über sich selber von einer „Willensnation“ sprechen. In diese Diskussion mengen sich auch Stimmen, die aus den Europäern einen Nationalstaat machen wollen. Das allerdings ist so lang eine Illusion, als es uns überhaupt nicht gelingt, genau zu bestimmen, was nun Europa darstellt. Dass es nicht die EU allein sein kann, ist wohl klar!

Damit stehen wir vor der Schwierigkeit, die Verfasstheit Europas zu beschreiben und die Hoffnungen zu realisieren, aus diesem geographischen Kontinent auch eine gewisse politische Einheit zu schaffen. Davon sind wir allerdings noch immer weit entfernt. Es soll auch nicht verkannt werden, dass solche dramatischen Veränderungen immer mit Katastrophen verbunden sind, wie sie die beiden Weltkriege bedeutet haben. Überhaupt ist der Krieg nicht nur der Vater aller Dinge, sondern auch das konstituierende Element für Staatenbildung und daher der Erzeugung einer gewissen Gemeinschaftlichkeit. Wir hängen hier allerdings mit einem bestimmten Instrument damit zusammen, es ist die Staatsbürgerschaft oder primitiver gesagt, welchen Pass wir haben. Im Moment ist dieser Prozess allerdings nicht sehr fortschrittlich, wie etwa die Frage der Ausgabe von zwei Pässen an Südtiroler oder die ungeheuren Schwierigkeiten in der Nachfolge von Tito Jugoslawien beweisen. Wann werden wir sagen können, dass wir Staatsbürger Europas sind? Gegenwärtig sind wir davon weit entfernt. Der „civis romanus“, also der Bürger des Imperium Romanum mit besonderen Privilegien ausgestattet, hatte vor allem die gemeinsame Rechtsordnung, aber auch die Möglichkeit des politischen Handelns an der Spitze gemeinsam. Davon sind wir noch weit entfernt, wenngleich festgehalten werden muss, dass auf dem Weg dorthin beachtliches gelungen ist, was allerdings das Defizit zum Idealzustand noch deutlicher macht.

Man kann annehmen, dass es einige Faktoren geben wird, die diese Fragen befördern. Wenn man an den Klimawandel, die ökologische Herausforderung und

alles, was damit zusammenhängt denkt, muss man sich darüber im Klaren sein, dass es nicht ohne gemeinsame Regelungen geht, die auch für alle zu gelten haben. Das ist schon längst im Steuersystem spürbar, verlangt gemeinsame Infrastruktureinrichtungen und wird Schritt um Schritt dazu führen müssen, ein Mehr an gemeinsames Leben zu entwickeln. Möglicherweise sind die Katastrophenbeschwörungen, die von Jahr zu Jahr zunehmen, von einer Folge begleitet, über die man dann froh sein könnte, wenn sie gelingt: die Erzielung eines gemeinsamen Bewusstseins in einem gemeinsamen Schicksal gefangen zu sein. In diesem Sinn ist es wieder ein „kriegerischer“ Vorgang, der die Voraussetzungen unseres Lebens dramatisch ändert. Damit entsteht allerdings eine andere Frage: Reicht das für den vergleichsweise kleinen Kontinent Europa oder wäre es nicht wichtiger, Schritt um Schritt eine globale Ordnung anzustreben?

4 Gibt es die eine Welt?

Die Auseinandersetzung um das Verstehen dieses Begriffes ist uralte. Schon die Antike kannte den Begriff der „Ökumene“, wobei dieses Wort von den Wurzeln allein schon Heimat (Oikos) enthält. Manchmal habe ich den Eindruck, dass man sich in der Antike und in der später durch Christentum beeinflussten Welt (ich verweise auf den Titel „ökumenischer Patriarch“), mehr bewusst war, als das heute der Fall ist. Das ist das kritische Erbe des Nationalismus, der in der Unterscheidung von den anderen eigentlich sein Ziel gesehen hat. Nicht nur die politische Welt, sondern vor allem die bildungsmäßige und kulturelle der Antike war eher danach orientiert, wie man die Gestaltung der bekannten Welt quasi einheitlich vornehmen könnte. Das ist etwa das ungeheure Beispiel von Alexander des Großen, dem es gelang, einen ungeheuren Raum in der damals bekannten Welt kulturell, nämlich „hellenisch“ zu beeinflussen. Wir leben heute noch in einer gewissen Weise davon, wobei fairerweise auch angemerkt werden muss, dass es nicht nur die Verbreitung des Römischen Rechts durch das Imperium Romanum, vorher der Eroberungen Alexanders des Großen, sondern auch Religionen und Kirchen zu verdanken ist, gesamthafte Sichten zu bekommen. Allerdings muss man auch kritisch sagen, dass ich bei aller Sympathie für die christliche Ökumene feststellen muss, dass sich die christlichen Kirchen und Konfessionen auch sehr schwer tun, wenngleich der Begriff „katholisch“ eigentlich signalisiert, eine allumfassende Richtung und Institution darzustellen.

Der Wissenschaftswelt der Aufklärung ist bis heute zu verdanken, dass die gesamthafte Betrachtungen des uns anvertrauten Globusses zugenommen haben. Natürlich hängt das damit zusammen, dass wir immer mehr erkunden wollten, nicht nur geografische Dimensionen, sondern auch lebensmäßige ausgelotet wurden. Man war sich der positiven Seite bewusst, ganz begeistert etwa von der Weltraumfahrt etc., hat aber nicht einkalkuliert, dass von dieser Entwicklung auch negative Seiten ausgehen. Die „Bewirtschaftung“ unseres Globusses führt dazu, dass

wir auch kräftige negative Spuren hinterlassen, wie die ökologische Diskussion von heute deutlich zeigt. Wir wissen gar nicht, was es bedeutet, wenn wir von der uns anvertrauten Welt immer mehr und mehr verbrauchen, weil sich auch deutlich die Grenzen unserer Kenntnisse zeigen. Der Mensch wird vom Nutzer des Globusses zum Usurpator mit allen positiven, aber auch sehr negativen Folgen. Wir sind erst am Beginn dieser Entwicklung und ganz eigentümlich überrascht, wenn die Eiskappe an den Polen schmilzt, wenn Grönland wieder „grün“ wird und die Weltmeere mit den Exkrementen unserer Zivilisation belastet werden. Den Menschen ist es eigentümlich, eigentlich nur in kurzen Zeiträumen zu denken, denn sonst müsst uns bewusst sein, dass es in der Geschichte unserer Erde schon viele Klimaveränderungen gegeben hat. Die Eiszeiten und ihr Folgen tauchen kaum in der Betrachtung auf, Hitzeperioden sind uns fremd, wobei auch die Bibel solche Hinweise kennt, denn eine der Theorien, der Gang des auserwählten Volkes durch das Rote Meer wird auf solche Klimaverschiebungen zurückgeführt. Hier sind noch Forschungsbereiche offen, die uns wesentliche Hinweise geben können, was „Ökologie“, also die Lehre von der bewohnten Welt wirklich bedeutet.

Eines aber ist hier passiert: Wir betrachten den Globus auch umfassend, nicht nur in seinen wirtschaftlichen Möglichkeiten und zunehmen auch in den sozialen Verbindungen, sondern in den Voraussetzungen für unser Leben. Sehr tief ist diese geistige Forschung und Veränderung noch nicht gegangen – wir graben an der Oberfläche, wobei das Wort „graben“ schon einer der Hinweise ist, nämlich die verschiedenen Schichten unserer Erdoberfläche, die deutlich Auskunft geben über die zu jeweiligen Zeiten herrschenden Zustände. Damit fertig zu werden ist eine große Aufgabe der Neugierde des Menschen, aber auch der damit verbundenen Auseinandersetzung mit den „letzten Tagen“ der Menschheit. Filme dazu gibt es mehr als genug, wobei diese aller Voraussicht nach unendlich weit von der Wirklichkeit entfernt sind. Dass es aber den Menschen immer beschäftigt, kann man allein schon aus der Bibel entnehmen. In der Apokalypse, also der geheimen Offenbarung ist immer davon die Rede, dass es im Hause unseres Vaters, also des Schöpfers dieser Welt, nach dem Ende aller Zeiten auch entsprechende Räume für uns gibt. Nachzulesen im Neuen Testament unter Evangelium nach Johannes 14,2: „Im Hause meines Vaters gibt es viele Wohnungen. Wenn es nicht so wäre, hätte ich euch dann gesagt: Ich gehe, um einen Platz für euch vorzubereiten?“

Es gibt heute keine Diskussion, die nicht auch Bezug auf die Globalisierung nimmt. Die Entwicklung der Kommunikationstechnologie, die Welt unserer Wissenschaft und Technik und die Zunahme des Tempos unseres Lebens führen dazu, dass wir doch offensichtlich auf „eine Welt“ zugehen! Oder nicht? Diese Entwicklung hat ein Kontrastprogramm, nämlich die Sehnsucht der kleineren Räume, Regionen, Winkeln unserer Welt für sich allein genommen zu werden und auch eine Bedeutung zu haben. Das ist gut so! Es gibt eine Sehnsucht des Menschen nach Vielfalt, denn es ist die Gefahr sehr groß, dass „Einheit“ zur „Einfalt“ wird! Es scheint ein Urtrieb des Menschen zu sein, sich unterscheiden zu wollen, Charakteristika zu haben oder zu betreiben, die offensichtlich auch die Wiedererkennung

unter Menschen fördern. Wäre alles gleichermaßen „gleich“ würden wir uns mit der Wiedererkennung schwertun, womit auch das Schöpferische der Phantasie verlorenginge. Wir haben hier noch ein beträchtliches Stück von Anstrengung und Mühe vor uns, mit der Frage der Unterschiedlichkeit unter dem Gesichtspunkt der gleichen Beheimatung fertig zu werden. Heute fühlen wir uns wohl, wenn wir in der Sprache, in den Lebensgewohnheiten, in der Art uns zu geben und zu gestalten in Welten zu Hause sind, die relativ gleich sind. Es ist allerdings die Gegenbewegung nicht zu unterschätzen. Wir erleben gerade in Europa, aber durchaus auch auf anderen Kontinenten, eine unendliche Mühe, die Unterschiedlichkeit herauszuarbeiten, die in Wirklichkeit ein Geschenk der Phantasie ist und den Wettbewerb beflügelt.

In dieses Kapitel gehören heute auch die Bemühungen von Schottland, Katalonien, Kosovo, Wallonien und Flandern, ihre Unterschiedlichkeit herauszuarbeiten. Dieser Prozess wird noch geschichtsmächtiger werden, als er es gegenwärtig ist. Es bleibt abzuwarten, ob Russland in der Lage ist, die beachtlichen Unterschiede innerhalb dieses großen Fleckens auf der Landkarte zu bewältigen. Es ist das schon heute nicht sehr leicht im Hinblick auf den Kaukasus und Vorderasien, genauso wie das chinesische Imperium von heute ungeheure Schwierigkeiten hat, mit der Frage der Minderheiten fertig zu werden, wenngleich offiziell mit Mandarin eine Sprache existiert, die in viele Dialekte zerfällt und es ein politisches System verstanden hat, zentralisiert und dominant zu bleiben, wenngleich ich überzeugt bin, dass es auch in China Tendenzen zur Separation und zur Herausbildung der jeweilig eigenen Heimat geben wird. Die koloniale und imperiale Vergangenheit der asiatischen Welt hat es an sich, dass etwa das Reich der Mitte geeint und groß bleiben will. Wer die chinesische Geschichte etwa kennt, muss hier immer wieder Phasen des Zerfalls und der Konflikte registrieren, so dass ich glaube, dass auch diese Landkarte noch reichhaltiger wird als sie es heute ist. Möglicherweise, dass sich auch hier ein doppelter Heimatbegriff etabliert: jener, der der Gemeinsamkeit des großen Imperiums ebenso einen Raum gibt, wie dem Zusammengehörigkeitsgefühl einzelner Regionen, die sich auch heute schon in der Sprache sehr unterscheiden. Mich hat sehr beeindruckt, dass ich feststellen musste, dass in einzelnen Provinzen des Südens bzw. des Nordens die jeweiligen Sprachen übersetzt werden müssen! Noch deutlicher ist die Situation im anderen Riesenreich mit über einer Milliarde Einwohnern, nämlich Indien. Mich hat einmal sehr beeindruckt, als mir ein Regierungschef eines Teilstaates erklärte, dass die Sprache bei ihm für Indien nur in Englisch gemeinsam sei, während die andere Sprache die jeweils eigene, aber nicht Hindi sei!

Mir fehlt die präzise Kenntnis von Afrika, aber die Frage der Stammesidentitäten ist dort nach wie vor stark entwickelt und wird zu anderen Vorstellungen über Heimat führen. Die Schwierigkeit Afrikas aber, in der Entwicklung zu bestehen, hat inzwischen auch ein gemeinsames afrikanisches Bewusstsein erzeugt, das zumindest für Subsahara-Afrika (Afrika südlich der Sahara) politisch von großer Bedeutung ist.

Hinsichtlich aller möglichen Unterschiedlichkeiten auf dieser unserer anvertrauten Welt möchte ich mich jetzt beschränken und nicht alle einzelnen Situationen aufzählen, sondern glauben, dass dieses doppelte, oft widersprüchliche Heimatgefühl auch eine Wirklichkeit ist. Die Situation eines Kontinents wird als eine gemeinsame verstanden, ohne dass die regionalen Unterschiede etwa dieses Bewusstsein in die Luft sprengen. Darin wird eine große Herausforderung für die Zukunft bestehen, weil etwa wir Europäer uns im Verstehen von Afrika oder gar von Asien unendlich schwertun. Ich möchte in dem Zusammenhang auch behaupten, dass die Einteilung der Kontinente nicht weiterbestehen wird, weil es keine Gemeinsamkeiten zwischen Nordafrika, Zentralafrika und Südafrika gibt, wir Vorderasien vom Malaysischen Archipel und der Welt des indischen Ozeans unterscheiden müssen. Es wäre eigentlich zu empfehlen, darüber nachzudenken, wie wir die verschiedenen Teile dieser Welt neu bezeichnen, damit die Begriffe richtiger und stimmiger werden. Bisher behelfen wir uns mit meistens aus der Kolonialzeit stammenden Zusammenfassungen, wenn wir etwa Westafrika mit dem nur mehr historischen Wort „französisch“ beschreiben. Noch schwieriger wird die Situation, wenn wir uns vergegenwärtigen, dass große Teile Sibiriens möglicherweise zu einem Expansionsgebiet für Chinesen, Koreaner, Japaner etc. werden. Es ist empfehlenswert, von alten Traditionsnamen mit historischer Belastung Abschied zu nehmen, weil sich darin die Menschen, die in den jeweiligen Gebieten wohnen, durchaus nicht beheimatet fühlen, in die Bezeichnungen, die wir offensichtlich global durchgesetzt haben. Vereinfacht gesagt: die Landkarten dieser Welt müssen neu geschrieben werden! Wo sich eine entsprechende Zahl von Menschen beheimatet fühlt, das verlangt auch eine eigene Beschreibung! Warum? Wie schon gesagt: Heimat ist Bindung.

5 Prinzip Weltverantwortung

Aus dem Wort „Heimat ist Bindung“ kommt auch die Verantwortung neben diesem Teil der Welt, in dem wir uns besonders zu Hause fühlen, heraus. Wenn man emotionale, soziale, wirtschaftliche und letztlich historische Verbindungen zu einem Stück der uns anvertrauten Erde hat, entsteht auch daraus politische Verantwortung! Zunächst ist schon in der Bibel zu lesen, dass uns die Erde anvertraut ist und wir die Aufgabe haben, sie so weiterzugeben, dass auch nächste Generationen darauf leben können. Das ist heute in einem ökologisch bestimmten Zeitalter von besonderer Bedeutung, geht aber weit über die Frage der Ökologie hinaus. Wie wir nicht nur die Welt, sondern auch unsere nähere Heimat gestalten, ist eine wesentliche Voraussetzung, um das zu finden, was wir oft als „Glück“ beschreiben. Natürlich ist das ein diffuser Begriff, denn, was Glück wirklich ist, ist wahrscheinlich schwer zu beschreiben. Das geht hin bis zu dem in der Operettenwelt geläufigen Satz „Glücklich ist, wer vergisst, was nicht mehr zu ändern ist“. Der darin enthaltene Pessimismus entspricht nicht unseren Möglichkeiten. Wir haben die Chance,

aus Verantwortung heraus nicht nur die Welt zu gestalten, sondern auch Heimat zu bilden. Die Voraussetzung dafür ist natürlich, dass wir unsere Heimat kennen, aber auch allein schon dadurch entsteht Bindung. Der Mensch hat die von Gott gegebene Gabe, ständig etwas zu erfinden, wo ihm neue Möglichkeiten und Chancen eingeräumt werden. Die entscheidende Aufgabe ist allerdings, das „Erfundene“ so zu verwenden, dass es zum Wohle des Menschen und für seine Zukunft ist. Das Wort „Humanität“ hat heute eine besondere Bedeutung und geht weit über die wohl allgemein akzeptierten „Menschenrechte“ hinaus. Hier ist die Voraussetzung zu sehen, dass wir uns wohlfühlen, also ein Heimatgefühl entwickeln, uns auskennen und Freude daran haben, denn ohne Freude gibt es auch kein Heimatgefühl. Angesichts der vielen Gedenktage, die wir infolge zweier Weltkriege, dem Verlust von Heimat gewidmet haben, müsste uns wohl doch klar sein, worin eigentlich der Gewinn des Heimatgefühls besteht. Müssen wir etwas verlieren, um es wirklich wertzuschätzen? Darin ist eine der Unsinnigkeiten unseres Verhältnisses zu unserer Welt beschrieben, dass wir erst etwas verlieren müssen, um den wahren Wert zu erkennen. Hier ist wohl festzuhalten, dass wir alles dazu tun müssen, um nie in die Gefahr eines Verlustes zu kommen, wobei allerdings auch damit verbunden ist, dass wir den Gedanken der Heimat in alle Dimensionen, nicht nur der Geographie oder des Sozialen erweitern müssen. Kann Heimatgefühl eigentlich endlich sein? Wahrscheinlich nur, wenn wir sie verloren haben. Das wünscht sich in Wirklichkeit niemand! Jene, die im 20. Jahrhundert ihre Heimat verloren haben, haben sie stets gesucht – „heimatlose Gesellen“ gab es wenige!

In der Zwischenzeit haben die Entwicklungen des Klimas, Veränderungen in der Natur und die vielfach besprochenen ökologischen Herausforderungen dazu geführt, dass uns bei aller Internationalisierung, bei der Orientierung im globalen Sinn auf eine ganz andere Weise die Heimat wieder bewusst wird. Es taucht das griechische Wort „Oikos“ auf, was letztlich nichts anders als Heimat meint. Uns wird bewusst, dass die ganze Welt unsere Heimat ist und es nicht genügt, dass wir uns in der näheren Umgebung, in der Region oder welche Einzelbezeichnungen man noch wählt, zu Hause fühlen. Eine offensichtlich unsere Weltkugel treffende Entwicklung lehrt uns, um unsere Beheimatung auf dieser Welt besorgt zu sein. Ich bin ein Gegner der damit verbreiteten Weltuntergangsstimmungen, denn bei einiger Kenntnis der Geschichte unseres Globus wissen wir von den Klimaschwankungen, von den Eiszeiten, ja nicht zuletzt auch von den Wanderungen der Erdteile und die Veränderung der Meere in der Zeit. Mich hat vor längerer Zeit überrascht, als ich irgendwo gelesen habe, dass in Südschweden (Schonen) einmal Wein gewachsen ist und zwar im Mittelalter. Inzwischen habe ich gehört, dass dort wieder Wein wächst, also offensichtlich auch auf kürzere Zeitdistanzen Veränderungen in unseren Umweltbedingungen passiert sind. Wir sind uns zwar darüber im Klaren, dass wir in ständigen Veränderungen leben, aber offensichtlich ist die Sehnsucht nach Statik, dass alles so bleibt wie es einmal war, so groß, dass wir uns mit eben diesen Veränderungen sehr schwer tun, obwohl sie eigentlich eine ganz normale Herausforderung in dieser Welt sind. So kann das Auftauchen eben dieser öko-

logischen Herausforderung dazu führen, dass wir ein ganz neues oder vielleicht auch altes Heimatgefühl bekommen, weil wir begreifen, dass es nicht nur unsere nähere Umgebung, eine Region, ein Staat oder Kontinent ist, der uns Heimat ist, sondern in aller Vielfalt die uns anvertraute Erde. Das ist eine neue Gefahr der „Heimatlosigkeit“, wenn wir nicht begreifen, dass uns als Ergebnis der Schöpfung eben diese Erde anvertraut ist. Ich bin mir nicht ganz sicher, ob er auch bei umfassenden Veränderungen unserer technischen Welt, bei allen Arten von CO₂-Steuern, Geboten und Verboten wir wirklich in der Lage sind, alle diese Fragen zu bewältigen. Möglicherweise sollten wir langsam begreifen, dass wir auch überfordert sein könnten, weil es für diese unsere Heimat „Erde“ auch noch andere Gewalten gibt, die wir nicht beeinflussen können oder wenn, dann nur zum geringen Teil. Bei dieser Überlegung finde ich immer wieder auch einen Trost in der Tatsache, dass es die Schöpfung gibt und wir Menschen sicher nicht die Schöpfer sind. Ich vermute, dass in der nächsten Zeit religiöse Auffassungen wieder eine stärkere Rolle spielen werden, weil immer dann, wenn Dinge wenig erklärbar sind, die Sehnsucht nach übergeordneten Interpretationen – so kann man auch Religion verstehen – sehr groß wird. Meine Empfehlung: Die Heimat werden wir nicht mit Weltuntergangsphilosophien erhalten, der Angst vor den letzten Tagen der Menschheit und was es hier noch alle möglichen Ausgeburten unserer Phantasie gibt. Das aber war uns immer zu eigen, weil die faszinierenden Darstellungen von der Sintflut, dem Ende aller Zeiten und was es sonst noch für Bezeichnungen der Endlichkeit unserer Welt gibt, ansehen. Das ist kein Grund zu verzweifeln oder aufzugeben – im Gegenteil, es ist unsere Aufgabe, aus der uns anvertrauten Schöpfung das Beste zu machen.

6 Quo via fert – wohin führt der Weg?

Die eigentlich große Aufgabe dieser Zeit wird letztlich eine Vielfalt von Ideen, Maßnahmen, Gefühlen und Regungen haben, um das Gefühl der Heimat den Menschen zu geben. Heute ist sehr oft von Empathie die Rede, von der Fähigkeit, sich einzufühlen, wobei das nicht nur zwischenmenschlich gilt, sondern auch im Hinblick auf die uns umgebende Welt, die ja letztlich im Großen unsere Heimat ist. Es wäre wahrscheinlich zweckmäßig, weniger analytische Studien, Dokumente und Vorschläge zu erzeugen, als vielmehr der Komponente des Gefühls, der menschlichen Regung und der Sehnsucht Raum zu geben. Es darf an Karin Brandauer erinnert werden: Heimat ist Bindung. Bindung ist keine mechanistische Vorstellung, es ist auch sicher nicht ein primitives „Angebundensein“, sondern das Gefühl, sich wohl zu fühlen, Möglichkeiten des Lebens vorzufinden und Teile einer produktiven Entwicklung im menschlichen Zusammenwirken zu sein. Das ist eigentlich die Aufgabe der Politik, denn an den Wortsinn dieses Begriffes darf verwiesen werden: das griechische Wort „πολίτης – *polites*“ bedeutet „Bürger“. Dort ist man nie für sich, sondern in Beziehung zu anderen und dem Umfeld, in dem man zu Hause ist oder versucht es zu sein. Das hat sicher auch eine romantische Komponente,

gleichzeitig aber eine hohe rationale, nämlich alle Bemühungen zu unternehmen, die auf dieses Ziel gerichtet sind und auch die entsprechenden Ergebnisse zeitigen. Danach Politik zu überprüfen, ob sie in der Lage ist, uns Heimat zu bereiten, diese weiterzuentwickeln und weiterzugeben, ist eigentlich die Aufgabe des Ringens um die Gestaltung unserer uns anvertrauten Welt!

Was hat Heinrich Neisser mit Heimat zu tun? Für mich sehr viel, weil er einer jener umfassend gebildeten Menschen ist, die in der Tiefe des Verstandes und des Herzens eine Heimat in Wien, Österreich, Europa, aber auch vor allem in der geistigen Landschaft, die zu entwickeln wir berufen sind, hat. Mit „Heini“ zu reden war für mich immer Trost und Ermunterung, weil sein ständig reflektierender Geist die Zeit begleitet hat und stets nach Antworten suchte. Daher habe ich ihm für vieles zu danken, das nicht hierhergehört, aber auch nicht der Gegenstand eines Artikels sein kann. So kann ich nur eines hinzufügen, neben allen guten Wünschen und der Dankbarkeit für viele gemeinsame Wege: „Der Geist ist es, der lebendig macht – du bist ein Zeugnis dafür!“

Lieber Heini, ein großes Dankeschön!!!
Erhard

Die Symbole der Europäischen Union

Peter Diem

English Abstract

The article describes the creation of the five characteristic European symbols. These are: the flag (twelve golden stars in dark blue), the anthem (“Ode to Joy” by Beethoven in the version by Herbert von Karajan), the slogan “United in Diversity”, the European currency “Euro”, based on a design by the Austrian Robert Kalina, and the “Europe Day” May 5th.

In addition to the history of the anthem, the possibility of writing a text for it in the languages of Europe is also being discussed.

Deutsche Zusammenfassung

Der Artikel beschreibt die Entstehung der fünf charakteristischen Europasymbole. Es sind dies: die Flagge (zwölf goldene Sterne in dunklem Blau), die Hymne („Ode an die Freude“ von Beethoven in der Version Herbert von Karajans), der Slogan „in Vielfalt vereint“, die Europawährung „Euro“, die auf einen Entwurf des Österreicher Robert Kalina zurückgeht, und der „Europatag“ 5. Mai.

Neben der Geschichte der Hymne wird auch die Möglichkeit diskutiert, zu ihr einen Text in den Sprachen Europas zu verfassen.

1 Ausführungen

„Einen Binnenmarkt kann man nicht lieben.“
(Jacques Delors)



- Die Flagge der Union stellt einen Kreis von zwölf goldenen Sternen auf blauem Hintergrund dar.

- Die Hymne der Union entstammt der „Ode an die Freude“ aus der 9. Symphonie von Ludwig van Beethoven.
- Der Leitspruch der Union lautet: „In Vielfalt geeint“.
- Die Währung der Union ist der Euro.
- Der Europatag wird in der gesamten Union am 9. Mai gefeiert.

So steht es im Art. I-8 des endgültigen Textes des „Vertrags über eine Verfassung für Europa“ (1994). In dessen Entwurf aus dem Jahr 1993 hatten die Symbole Europas erst in Art. IV-1, also auf den allerletzten Seiten des Textes, Platz gefunden. Dort schrieb man die Symphonie noch „Simfonie“ und der Leitspruch hieß „Devise“.

Durch das Scheitern des Vertrags bei der Ratifizierung in Frankreich und in den Niederlanden ergab sich eine neue Situation. Auf Beschluss des Europäischen Rats vom 21./22.6.2007 sollen die ursprünglichen EU-Verträge nicht ersetzt, sondern nur abgeändert werden („Reformvertrag“, „Vertrag von Lissabon“).

Schon vor der Beschlussfassung darüber trat der niederländische Regierungschef **Jan Peter Balkenende** vor dem Europäischen Parlament dafür ein, keinen Hinweis auf die europäischen Symbole in den Reformtext aufzunehmen. Er erhielt dafür bittere Zensuren. Der österreichische Abgeordnete **Johannes Voggenhuber** bezeichnete den überraschend europakritischen Standpunkt der Niederländer wörtlich als „*eiskalte nationalistische Kriegserklärung*“. Und vor dem Rat erklärte der Präsident des Europäischen Parlaments, **Hans-Gert Pöttering**:

„Besonders enttäuschend ist es, dass die europäischen Symbole, nicht zuletzt die Flagge und die Hymne, aus dem Vertrag gestrichen werden sollen. Wir haben es im Europäischen Parlament sehr begrüßt, dass der neue Präsident Frankreichs bei seinem offiziellen Portrait nicht nur die Flagge Frankreichs, sondern auch die Flagge der Europäischen Union als symbolhaften Ausdruck der Gegenwart und Zukunft Frankreichs gewählt hat. Bei meinem Besuch im israelischen Parlament, der Knesset, wurde ich kürzlich mit der Europahymne begrüßt. Es war ein politisch eindrucksvolles Bekenntnis der Gastgeber, sowie für mich ein bewegendes Erlebnis. Wie wollen wir das Gefühl der Menschen, in der Europäischen Union als Gemeinschaft zusammen zu gehören, stärken, wenn wir uns nicht zu unseren Symbolen bekennen, die diese Gemeinschaft zum Ausdruck bringen?“

C. ERKLÄRUNGEN VON MITGLIEDSTAATEN ZUM VERTRAG

52. Erklärung des Königreichs Belgien, der Republik Bulgarien, der Bundesrepublik Deutschland, der Hellenischen Republik, des Königreichs Spanien, der Italienischen Republik, der Republik Zypern, der Republik Litauen, des Großherzogtums Luxemburg, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Österreich, der Portugiesischen Republik, Rumäniens, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik zu den Symbolen der Europäischen Union:

Belgien, Bulgarien, Deutschland, Griechenland, Spanien, Italien, Zypern, Litauen, Luxemburg, Ungarn, Malta, Österreich, Portugal, Rumänien, Slowenien und die Slowakei erklären, dass die Flagge mit einem Kreis von zwölf goldenen Sternen auf blauem Hintergrund, die Hymne aus der „Ode an die Freude“ der Neunten Symphonie von Ludwig

van Beethoven, der Leitspruch „In Vielfalt geeint“, der Euro als Währung der Europäischen Union und der Europatag am 9. Mai für sie auch künftig als Symbole die Zusammengehörigkeit der Menschen in der Europäischen Union und ihre Verbundenheit mit dieser zum Ausdruck bringen.

Mit 1.5.2004, dem Datum der Erweiterung der Europäischen Union um zehn Staaten, umfasst das vereinte Europa nunmehr 25 Staaten mit insgesamt rund 450 Millionen Einwohnern. Gerade die neuen Mitglieder der Union haben im letzten Jahrhundert eine wechselvolle und oft tragische Geschichte erlebt. Aus Monarchien wurden demokratische Republiken, danach wurden die Menschen durch faschistische, nationalsozialistische und kommunistische Regime beherrscht – die meisten der Beitrittsländer durchliefen praktisch alle Staats- und Gesellschaftssysteme, die die Zeitgeschichte kennt.

Damit änderte sich auch immer wieder ihre politische Symbolik: Flagge, Wappen und Staatshymne, aber auch Briefmarken, Banknoten und Münzen machten in der Regel jeden Systemwechsel mit. Seit dem Zusammenbruch der kommunistischen Herrschaft sind nun auch die neuen Mitgliedstaaten Europas wieder parlamentarische Demokratien. Jetzt zeigen sie neben ihren traditionellen Nationalfarben die blaue Europaflagge, auf die sie so lange mit so großer Hoffnung geblickt haben. Anlässlich dieser historischen Vorgänge scheint es angebracht, die Entwicklung der Symbole des vereinten Europas und deren heraldische und vexillogische Besonderheiten zu beleuchten und sie mit der Symbolik der Vereinten Nationen zu vergleichen.

2 Am Anfang des vereinten Europas stand die Paneuropabewegung

Der Paneuropa-Gedanke geht auf den pazifistischen Schriftsteller und Politiker Richard Nikolaus Graf Coudenhove-Kalergi (1894–1972) zurück. 1923 gründete dieser in Wien die Paneuropa-Union, deren Zentralbüro sich bis 1938 in der österreichischen Hauptstadt befand. In seiner zusammenfassenden Darstellung der Geschichte der Paneuropa-Bewegung beschreibt ihr Gründer selbst die Überlegungen, die zum Paneuropa-Emblem geführt haben:

„Symbol der Bewegung sollte ein rotes Kreuz auf goldener Sonne sein: das Kreuz Christi auf der Sonne Apollos; überationale Humanität verbunden mit dem strahlenden Geist der Aufklärung. Diese Zeichen auf hellblauem Grunde – der blaue Himmel als Abbild des ungetrübten Friedens – wurde zur Fahne der Bewegung.“¹

Manche Beobachter weisen auch darauf hin, dass Coudenhove-Kalergis Mutter Japanerin war und es daher nicht ganz auszuschließen ist, dass die rote Sonnenscheibe, das Symbol Japans, bei der Auswahl des Paneuropa-Zeichens – bewusst oder

1 R. N. von Coudenhove-Kalergi, Die Wiedervereinigung Europas, Herold: Wien/München 1964, S. 68.

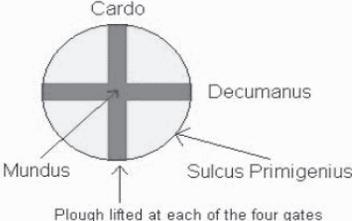
unterbewusst – mitwirkte. Jedenfalls ist die Sonnenscheibe – ob in Gold oder Rot – eines der stärksten Ursymbole, wenn nicht überhaupt das psychologisch stärkste aller politischen Zeichen. In Weiß auf Rot lag dieses „Zentralsymbol“, wie wir wissen, auch der Hakenkreuzfahne zugrunde.

In seiner ersten Dissertation hat der Wiener Symbolforscher DDr. Werner Weißmann den empirischen Beweis erbracht: Von 38 im Abendland gebräuchlichen Symbolen, auf Wirksamkeit und Sympathie an Hand einer Skala von 0 bis 10 getestet, erzielte die Sonne einsame Spitzenwerte von 9 Punkten und darüber.²

Coudenhove-Kalergi, der unermüdliche Vorkämpfer einer Union Europas in Frieden und Freiheit, hatte vor allem die drohende Gefahr eines zweiten Weltkriegs vor Augen, als er am 1.5.1924 ein „Europäisches Manifest“ veröffentlichte, dessen beschwörender Text gegen Ende folgende Sätze enthielt:

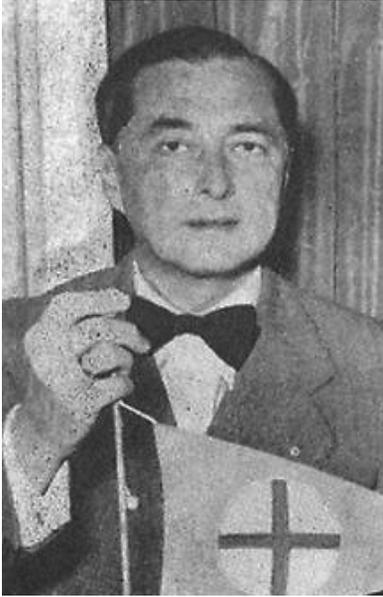
„Im Zeichen des SONNENKREUZES, das die Sonne der AUFKLÄRUNG verbindet mit dem Roten Kreuze internationaler MENSCHLICHKEIT – wird der paneuropäische Gedanke siegen über alle Beschränktheit und Unmenschlichkeit chauvinistischer Zerstörungspolitik. In diesem Zeichen wird das NEUE EUROPA wachsen, zu dem sich heute schon die besten Europäer bekennen.“³



"Christ's Cross on Apollo's Sun"	"Urbs Quadrata"
"The red cross of humanitarian compassion against the golden sun of enlightenment"	"Founding an ancient Roman city by means of a plough (urbs ~ orbis)"
	
in a field azure - the blue sky as a symbol of untroubled peace"	

2 W. Weißmann, Sonne, Gral, Dämonen ... Bedeutende abendländische Symbole in Mythos, Religion und Kunst, WUV-Universitätsverlag: Wien 1998.
 3 R. N. Coudenhove-Kalergi (Fn. 1), S. 80.

3 Urbs quadrata



In einer anderen Betrachtung über eine mögliche tiefere Bedeutung des Paneuropa-Emblems kommt **Maria Schild**⁴ zum Schluss, dass sich in der Scheibe mit dem aufgelegten Kreuz das Gründungsritual der römischen URBS widerspiegeln: CARDO, der Nord-Süd-Straßenzug, und DECUMANUS, der Ost-West-Straßenzug, kreuzen einander im MUNDUS, einer rituellen Opfergrube im geometrischen Stadtmittelpunkt.

Stadtmauer und Stadtgraben folgten einer kreisrunden Furche (SULCUS PRIMIGENIUS), die der Gründer mit einem ehrenen Pflug um das geplante Stadtgebiet zog, wobei er an den Endpunkten der Stadtkoordinaten viermal den Pflug anhub, um die vier Tore der Stadt anzudeuten („URBES“ und „ORBIS“ haben ja die selbe Etymologie).

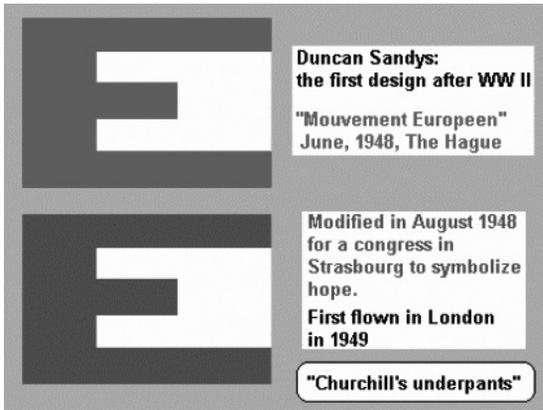
Die beiden Achsen teilten die Stadt in vier „Stadtviertel“, deshalb sprach man von der „URBS QUADRATA“. Für die Römer, die Weltliches und Sakrales nicht so scharf trennten wie wir Menschen von heute, bedeutete die Gründung einer Stadt so etwas wie „Weltschöpfung gegen die Mächte des Chaos“, was sich in dem genau festgelegten, abgezielten Gründungsmodus ausdrückte. So wäre demnach das Paneuropa-Emblem nichts anderes als ein Symbol für die Aufgabe, aus dem „Staatenchaos“ unseres Kontinents eine „höhere europäische Ordnung“ zu schaffen.

In der Folge fügte die unter Otto und Karl Habsburg weiter für ein vereinigtes Europa eintretende österreichische Paneuropa-Bewegung den Kranz der zwölf goldenen Sterne ihrem Emblem hinzu oder legte – umgekehrt – ihre goldene Sonne mit dem schmalen roten Kreuz der Europaflagge auf.

Dabei wurde das von Coudenhove-Kalergi selbst als Grundfarbe beschriebene helle Blau durch das dunklere Kobaltblau ersetzt. Farbsymbolisch bedeutet dies: aus dem in weiter Ferne scheinenden Friedensziel ist für die Proponenten das Nahziel der Schaffung eines europäischen – abendländischen – Bundesstaates geworden.

4 M. Schild, Zur Symbolik des Emblems der Pan-Europa-Bewegung, in: *Adler. Zeitschrift für Genealogie und Heraldik* 5 (1990), S. 158–162.

4 Der lange Weg zur Europaflagge



Nach dem Zweiten Weltkrieg hatte Duncan Sandys, der Schwiegersohn Winston Churchills, eine Europaflagge entworfen, die zunächst aus einem roten „E“ auf weißem Grund bestand. Dieser Entwurf wurde im August 1948 bei einer Tagung in Straßburg in ein grünes „E“ umgewandelt – die Farbe Grün sollte die Hoffnung auf ein vereintes Europa ausdrücken. Als Flagge wehte dieses Symbol 1949 zum ersten Mal bei einer europäischen Wirtschaftskonferenz in London. Bald fand sich das neue Symbol auf Briefmarken, so auch 1959 in Österreich.

Das **grüne „E“ auf weißem Grund** („Churchills Unterhosen“) setzte sich jedoch nicht durch, da es als reines Buchstabenzeichen zu wenig an emotionaler Bindungskraft auszuüben vermochte. Anfang der 50er-Jahre diskutierte der Europarat erstmals die Einführung eines eigenen europäischen Emblems. Das Straßburger Generalsekretariat legte zehn farbige Entwürfe vor, darunter auch das rot-gelbe Sonnenkreuz der Paneuropa-Bewegung. Trotz einer großen Mehrheit für dieses einfache Zeichen scheiterte das Paneuropa-Symbol schließlich am Veto der moslemischen Türkei.

5 Gegen den blauen Himmel der westlichen Welt zwölf goldene Sterne

Nach einigen Versuchen mit weißen Ringen und einem goldenen Stern auf blauem Grund schlug **Paul M. G. Lévi**, zu dieser Zeit Pressechef des Europarats, 15 goldene Sterne auf blauem Grund vor, die die Zahl der damaligen Mitglieder repräsentieren sollten. Da damit aber auch dem Saarland Eigenstaatlichkeit zugesprochen worden wäre, protestierten die Vertreter Deutschlands gegen diese Regelung. Nach längeren Verhandlungen billigte das Ministerkomitee am 8.12.1955 die Zahl von zwölf Sternen. In der amtlichen Erläuterung hiezu heißt es:

„Gegen den blauen Himmel der westlichen Welt stellen die Sterne die Völker Europas in einem Kreis, dem Zeichen der Einheit, dar. Die Zahl der Sterne ist unveränderlich auf zwölf festgesetzt, diese Zahl versinnbildlicht die Vollkommenheit und die Vollständigkeit. [...] Wie die zwölf Zeichen des Tierkreises das gesamte Universum verkörpern, so stellen die zwölf goldenen Sterne alle Völker Europas dar, auch diejenigen, welche heute an dem Aufbau Europas in Einheit und Frieden noch nicht teilnehmen können.“

Generalsekretär **Léon Marchal** hatte die Zwölfzahl als Symbol der Vollkommenheit mit Hilfe des Bildes von den „zwölf Tierkreiszeichen“ und den „zwölf Monaten des Jahres“ geschickt durchgebracht. Erst beim Verlassen des Saales bemerkte er zu seinem Pressechef, dass die Europafahne wie durch Zufall den in der Apokalypse genannten Sternenkranz trage. Die biblische Stelle lautet wie folgt:

„Dann erschien ein großes Zeichen am Himmel: eine Frau, mit der Sonne bekleidet; der Mond war unter ihren Füßen und ein Kranz von zwölf Sternen auf ihrem Haupt. Sie war schwanger und schrie vor Schmerz in ihren Geburtswehen.“⁵

Die obige Darstellung gilt einerseits als Beweis dafür, dass der Beschlussfassung keinerlei religiöses Motiv zugrunde lag. Andererseits gibt aber es dazu auch eine gegenteilige Meinung, die von konservativen Katholiken gerne zitiert wird.

Nach dieser Version sei Paul Lévi unter dem Eindruck eines im Krieg abgelegten Gelübdes vom jüdischen zum katholischen Glauben übergetreten und habe mit anderen frommen Katholiken bewusst darauf hingewirkt, dass das Diadem mit den zwölf Sternen in die Europaflagge aufgenommen werde, um dadurch Europa unter den Schutz der Gottesmutter zu stellen. Dafür spreche auch die Annahme des Symbols am 8. Dezember (Festtag der Unbefleckten Empfängnis Marias).

Dieser Version ist entgegenzuhalten, dass es keinerlei theologische Klarheit darüber gibt, ob die sternenkranzte Frau der Apokalypse tatsächlich als Symbol für die Jungfrau Maria zu verstehen ist, ob sie die Kirche symbolisiert oder ob ihr wütendes Ringen mit dem Drachen eine ganz andere Bedeutung hat.

6 Die symbolpublizistischen Aspekte des Europa-Emblems

Die Farbe BLAU als Symbol für Himmel und Meer weist auf eine beinahe ins Unendliche reichende Sehnsucht hin – realistisch betrachtet werden auch noch manche Jahre bis zu einer vollen Verwirklichung des europäischen Einigungsgedankens vergehen. Insofern steht die Friedensfarbe Blau für eine „längerfristige“ Hoffnung als die Frühlingsfarbe Grün.

Das helle Kobaltblau, das für die Europaflagge gewählt wurde, unterscheidet sich vom helleren UNO-Blau durch eine zurückhaltende Kultiviertheit, die dem europäischen Geist als einem ursprünglich eher idealistischem als wirtschaftlichem Konzept gut entspricht.

5 Offenbarung 12: 1–2.

Als eine Frau von großer Schönheit wird Europa in der griechisch-minoischen Sage beschrieben. Sie war die Tochter des phönizischen Königs Agenor, in die sich Zeus verliebte, als er sie mit ihren Gefährtinnen am Meer spielen sah. In Gestalt eines zahmen weißen Stiers näherte er sich dem Mädchen und entführte es über das Meer nach Kreta, wo Europa dem Göttervater drei Söhne gebar, bevor sie den kretischen König Asterios heiratete. Hier dazu ein Bild des Wiener phantastischen Realisten Kurt Regschek aus dem Jahr 2003.



Das mythologische Europa – Quelle: Kurt Regschek

Die vielfache symbolische Bedeutung der Zahl ZWÖLF braucht nicht näher umschrieben zu werden. Es sei jedoch angemerkt, dass die Zwölfzahl der Apostel auch als Symbol für eine Gruppengröße angesehen werden kann, in welcher direkte, zwischenmenschliche Kommunikation noch gut möglich ist. Insofern ist die auf zwölf beschränkte Zahl der Sterne eine Mahnung, auch bei Ausweitung der Gemeinschaft den verständnisvollen Dialog und den demokratischen Interessenausgleich nicht zu vernachlässigen.

Die Farbe Gold drückt in ihrem Wesen den Souveränitäts- und Herrschaftsgedanken aus. Dass die Sterne (als archetypische Brüderlichkeitssymbole – Vielzahl!) und nicht die Sonne (das von Coudenhove-Kalergi bevorzugte imperiale Herrschaftszeichen) gewählt wurden, ist bei einem Zusammenschluss rechtsstaatlicher Demokratien positiv zu werten.

Dass die Sterne golden und nicht silbern sind, ergibt sich aus der gewollten – oder auch unterbewussten – Abgrenzung gegenüber den Vereinigten Staaten von Amerika:

Erstens umfasst Europa immer noch mehrere Monarchien (elitäres vs. egalitäres Element!), zweitens symbolisiert Gold eher noch als Silber Werte wie Tradition, Kunst und Kultur, und drittens passt das edle Chromgelb farblich besser zum vornehmen Kobaltblau als das nüchterne Weiß.

Das Symbol des aufrechtstehenden fünfzackigen Sterns weist auf das Ursymbol des Pentagramms als eines traditionellen Glücksbringers hin.

7 Die offizielle Form der Europaflagge

Die offizielle Beschreibung der Europaflagge lautet wie folgt:

a) Symbolische Beschreibung:

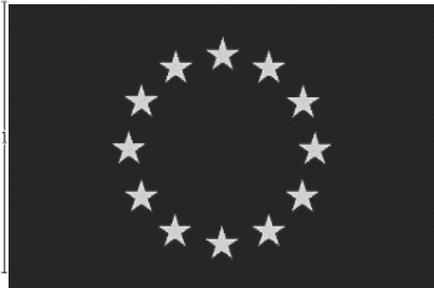
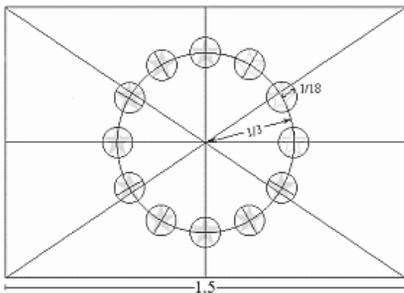
Gegen den blauen Himmel der westlichen Welt stellen die Sterne die Völker Europas dar. Sie formen einen Kreis zum Zeichen der Einheit. Die Zahl der Sterne ist unveränderlich mit zwölf festgesetzt als Symbol der Vollkommenheit und der Vollständigkeit.

b) Heraldische Beschreibung:

Auf blauem Grund ein Kreis aus zwölf goldenen fünfstrahligen Sternen, deren Spitzen einander nicht berühren. Das heraldische Blau ist helles Kobaltblau, während das heraldische Gelb durch dunkles Chromgelb dargestellt wird.

c) Geometrische Beschreibung:

Die Flagge ist ein Rechteck, das Verhältnis von Höhe zu Breite ist 1:1,5. Die zwölf Sterne sind kreisförmig wie die Ziffern eines Uhrblattes angeordnet, um einen unsichtbaren Kreis in der Mitte der Fahne. Der Halbmesser dieses Kreises entspricht einem Drittel der Flaggenhöhe. Die Sterne haben fünf Zacken, von denen die oberste senkrecht nach oben zeigt. Der Halbmesser des Kreises, der einen Stern umschließt, beträgt ein Achtzehntel der Flaggenhöhe.



d) Verwendung:

Jedermann (Einzelpersonen, private Verbände, Behörden) hat das Recht, die Europaflagge zu verwenden, und zwar als Symbol für den Wunsch nach einem vereinten Europa; dabei sind die internen Bestimmungen sowie die Würde der Fahne zu wahren.

Die Verwendung einer einzigen Flagge durch die europäische Gemeinschaft wurde schon 1979 in einer Initiative des Europäischen Parlaments gefordert. In einer im April 1983 angenommenen Resolution schlug das Parlament vor, die vom Europarat 1955 geschaffene Fahne für die Europäische Gemeinschaft zu übernehmen.

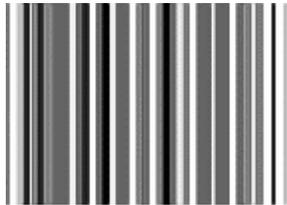
Der Europäische Rat unterstrich im Juni 1984 anlässlich seiner Versammlung in Fontainebleau die Notwendigkeit, die Identität und das Image Europas bei den europäischen Bürgerinnen und Bürgern und in der ganzen Welt zu fördern.

In der Folge nahm der Europäische Rat auf seiner Versammlung in Mailand im Juni 1985 den Vorschlag des Adonnino-Ausschusses über die Annahme einer Flagge durch die Gemeinschaft an. Nachdem der Europarat signalisiert hatte, mit der Verwendung der europäischen Farben seitens der Gemeinschaft einverstanden zu sein, führten die Gemeinschafts-Institutionen diese am 21.4.1986 „zur Stärkung des Bildes und der Identität der Gemeinschaft“ ein.⁶

Seit dem 12.6.1994, dem Tag des EU-Referendums in Österreich, weht die Europaflagge vom ringseitigen Nordturm des Wiener Rathauses. Mittlerweile wird das neue Flaggenpaar – die Bundesdienstflagge nach dem Wappengesetz 1984 und die Europaflagge – auch auf wichtigen Amtsgebäuden gehisst und im Innenraum zusammen mit der Bundesdienstfahne als Fahnenpaar verwendet

Es wäre sehr zu wünschen, wenn die Europaflagge nur in dem offiziellen Format 1:1,5 verwendet würde. Die Österreicher sollten als Europäer lernen, ihren unstillbaren Drang nach kurzen Masten und überlangen Flaggen abzulegen und sich (auch bei ihrer Nationalflagge) dem international gebräuchlichen Format 2:3 anzugleichen. Flaggen in längerer Proportion entfalten sich schlecht und verhaspeln sich leicht zwischen Leine und Mast.

Die Europaflagge wird zum Beschauer hin gesehen links gehisst, die Nationalflagge rechts, am „vornehmeren“ Platz – als Zeichen dafür, dass im staatsrechtlichen Kontinuum „Staatenbund – Bundesstaat“ Europa (noch) zum ersteren Pol tendiert, wemgleich es natürlich ein Völkerrechtskonstrukt *sui generis* ist und wohl auch bleiben wird.



Eine angeblich vom ehemaligen Kommissionspräsidenten **Romano Prodi** ausgegangene Initiative, einen vielfarbigen Strichcode an die Stelle der zwölf Sterne zu setzen, ist als PR-Gag des holländischen Stararchitekten **Rem Koolhaas** zu werten.

6 P. Kox, Vertraute Zeichen der Integration? Werden und Wesen der „Europasymbolik“, in: *Herold-Jahrbuch* 7,2 (2002), S. 101–120.

Obwohl der Europaflagge anfangs keine besondere publizistische Aufmerksamkeit zuteilwurde, setzte sie sich dennoch nach und nach durch.

Dazu trugen u. a. die Bemühungen vieler europäischer Gemeinden und Städte bei, Partnerschaften mit gleichgesinnten Schwestergemeinden in anderen Staaten einzugehen. In der Folge half das blau-goldene Emblem mit, Europawahlen, Referenden und die jüngste Erweiterung der Union zu popularisieren. Weiter ist das Sternemuster auch verpflichtendes Element der europäischen Kraftfahrkennzeichen geworden. Gezeigt wurde die Sternenflagge auch am früheren Europatag, der jährlich am 5. Mai, dem Gründungstag des Europarats im Jahre 1949, begangen wurde, bis dieses Datum in jüngerer Zeit durch den 9. Mai ersetzt wurde. Zuletzt wurde sie auch entferntes Vorbild der neuen Flagge des unabhängigen Kosovo.

8 9. Mai – der Europatag der Union

Am 9.5.1950 wird in Paris die internationale Presse für 18 Uhr in den Uhrensaal des französischen Außenministeriums am Quai d'Orsay zusammengerufen, um eine „Erklärung von höchster Bedeutung“ entgegenzunehmen. Schon die ersten Zeilen dieser Erklärung, die vom französischen Außenminister **Robert Schuman** verlesen und erläutert wird und aus der Feder seines Mitarbeiters **Jean Monnet** stammt, lassen einen ehrgeizigen Plan erkennen:

„Der Weltfriede kann nur durch schöpferische, den drohenden Gefahren angemessene Anstrengungen gesichert werden. [...]“

„Wenn Frankreich, Deutschland und weitere Beitrittsländer ihre wirtschaftliche Grundproduktion zusammenlegen und eine Hohe Behörde einsetzen, wird dieser Plan die ersten konkreten Grundlagen für eine europäische Föderation schaffen, die zur Erhaltung des Friedens notwendig ist.“

Diese Erklärung Robert Schumans gilt als die „Gründungs idee“ Europas. Zur Erinnerung an dieses Ereignis wurde der 9. Mai zum Europatag bestimmt.

9 Die Geschichte der Europahymne

Im Jahre 1972 wurde das Vorspiel zur „Ode an die Freude“ aus der 9. Symphonie **Ludwig van Beethovens** vom Ministerkomitee des Europarats zur Europahymne⁷ bestimmt. Beethoven hatte seine „Neunte“ mit dem Text Friedrich Schillers in den Jahren von 1822–1824 in Wien geschrieben. Das 1785 entstandene Gedicht entsprang Schillers idealistischer Vorstellung von Menschen, die zu Brüdern werden – eine Vision, die auch Beethoven teilte.

7 Zur offiziellen Beschreibung der Europahymne siehe https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/anthem_de.

Herbert von Karajan wurde damit beauftragt, drei Instrumentalfassungen – für Solopiano, Blas- und Symphonieorchester – zu arrangieren. In der universalen Sprache der Musik soll die Hymne Ausdruck der idealistischen Werte Freiheit, Frieden und Solidarität sein, für die Europa steht. 1985 wurde das Musikstück von den Staats- und Regierungschefs der Union als offizielle Hymne der EU angenommen.

Sie soll die Nationalhymnen der Mitgliedstaaten nicht ersetzen, sondern die Werte, die die Völker Europas teilen versinnbildlichen und seine Einheit in der Vielfalt ausdrücken. Im Text für einen *Vertrag über eine Verfassung Europas (2004)* wurde die Europahymne wie erwähnt als eines der fünf Symbole der Europäischen Union bezeichnet (vgl. Anfang dieses Beitrags).

10 Hymne mit Text?

Immer wieder wird die Frage diskutiert, ob es wirklich sinnvoll ist, nur die Musik sprechen zu lassen, oder ob zur emotionalen Verankerung des europäischen Gedankens der Melodie nicht auch Worte unterlegt werden sollten. Dabei stellt sich freilich die Frage nicht nur nach der Sprache, sondern auch nach dem Inhalt.

Es kann argumentiert werden, dass ein Text gleichen Inhalts auch in mehreren Sprachen gesungen oder gesprochen, Sinn macht. Ein gutes Beispiel dafür ist das Gebet „Vater unser“, das etwa bei Feiern auf dem Petersplatz in Rom in vielen Sprachen gebetet wird.

Der Verfasser hat sich zunächst allein und in der Folge zusammen mit **Dr. Peter Roland** diese Frage gestellt. Das Ergebnis unserer Bemühungen findet sich hier:

10.1 Textvorschlag Lateinisch

HYMNUS LATINUS UNIONIS EUROPAEAE
EST EUROPA NUNC UNITA
ET UNITA MANEAT;
UNA IN DIVERSITATE
PACEM MUNDI AUGEAT.
SEMPER REGANT IN EUROPA
FIDES ET IUSTITIA
ET LIBERTAS POPULORUM
IN MAIORE PATRIA.
CIVES, FLOREAT EUROPA,
OPUS MAGNUM VOCAT VOS.
STELLAE SIGNA SUNT IN CAELO
AUREAE, QUAE IUNGANT NOS.

Peter Roland und Peter Diem, 2003

2004 ging Peter Diem allein daran, einen deutschen Text zu schreiben – und zwar mit folgenden Überlegungen:

- a) Das Motto „in Vielfalt vereint“ muss angesprochen werden,
- b) die europäischen Grund- und Freiheitsrechte sind zu erwähnen,
- c) die Farben Europas/die Flagge muss ebenfalls enthalten sein und
- d) das Lied muss „inspirierenden“, „aufmunternden“ Charakter haben.

10.2 Hier der deutsche Text:

Unser Herz schlägt für Europa
und wir stehen dafür ein,
dass dem Erdteil es gelinge,
in der Vielfalt eins zu sein!
Ewig wahren in Europa
Friede und Gerechtigkeit,
und die Freiheit seiner Völker
sei verbrieft auf alle Zeit.
Blühe, Vaterland Europa,
bringt das große Werk voran!
Sternengold im blauen Banner –
Dieses Zeichen führt uns an!

Texte in weiteren Sprachen siehe: <https://austria-forum.org/af/Wissenssammlungen/Symbole/Europahymne>

11 „In Vielfalt geeint“ – die Devise der Europäischen Union



Die Devise „*In Vielfalt geeint*“ drückt einen wichtigen Baustein im Gedankengebäude Europas aus, nämlich den Willen, die nationale Eigenständigkeit bei gleichzeitig intensivem Zusammenwirken auf der Gemeinschaftsebene aufrecht zu erhalten. Sie räumt den nach Einheit strebenden Staaten Europas dabei mehr individuellen Spielraum ein, als das Motto der USA, „*e pluribus unum*“, den amerikanischen Bundesstaaten zugesteht.

Bei der Analyse der Übersetzung der Devise in die einzelnen Sprachen fallen geringfügige Bedeutungsunterschiede auf, die es nicht gäbe, hätte man – wie die USA – eine lateinische Form gewählt. Aber da hätten wohl die Griechen wieder protestiert, die Latein ja für den Dialekt einer ungehobelten Besatzungsmacht halten. Dennoch ist es positiv zu werten, dass man sich überhaupt auf eine gemeinsame europäische Devise einigen konnte.

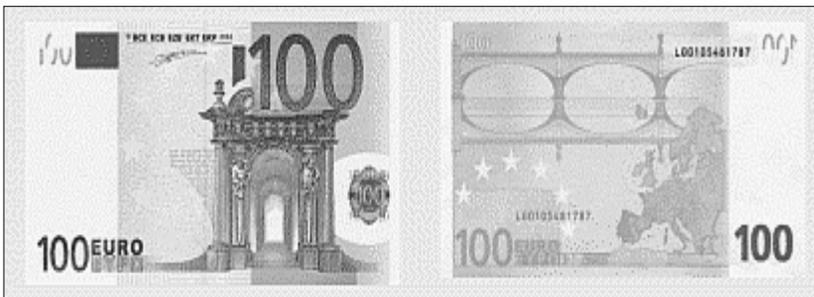
FR: Unie dans la diversité

EN: United in diversity.

NL: In verscheidenheid verenigd.

DK: Forenet i mangfoldighed

12 Der Euro, die europäische Währung



Nach **Peter Kox** war ein Hauptmotiv für die Einführung einer einheitlichen europäischen Währung die Absicht Frankreichs, die Dominanz der starken D-Mark nach der deutschen Wiedervereinigung 1989/90 zu relativieren: Interessen und nicht (mehr) Visionen bestimmten Stillstand oder Fortgang der europäischen Einigung.⁸

Auf die Bezeichnung der europäischen Währung mit „Euro“ (neugriechisch: „Evro“) einigten sich die Staats- und Regierungschefs beim Europäischen Rat von Madrid 1995. Während die Euro-Münzen auf einer Seite einheitlich-europäisch und auf der anderen national gestaltet sein sollten, sollten die Banknoten ein gesamteuropäisches Design haben, dem die Abfolge der europäischen Kunst- und Architekturstile zu Grunde liegen sollte.

⁸ P. Kox (Fn. 6), S. 112.

Aus einem zwischen 12.2. und 13.9.1996 diesbezüglich ausgeschriebenen Gestaltungswettbewerb ging der Banknoten-Designer der Österreichischen Nationalbank, **Robert Kalina** (geb. 1955), unter 44 Entwürfen als Sieger hervor. Er hatte bereits die Schillingnoten seit 1982 entworfen.

Seine Lösung hielt sich genau an die Vorgaben der Ausschreibung und war vor allem deshalb erfolgreich, weil seine Fenster, Portale und Brücken soweit abstrahiert waren, dass sie keinen realen Vorbildern glichen, womit nationale Eifersüchteleien vermieden werden konnten. Während die Fenster Offenheit und Kooperation symbolisieren, stehen die Brücken für Kommunikation und das Streben nach neuen Zielen.

Wir erinnern uns: „*Brücken in die Zukunft*“ war ja auch das Motto für die nicht durchgeführte Weltausstellung 1995 in Wien und Budapest. So hat das oft strapazierte traditionelle Bild von der „Brückenfunktion“ Österreichs letztlich eine graphische Realisierung auf europäischer Ebene erfahren, die täglich durch Hunderte Millionen Hände geht.



Die Ausschreibung zur Gestaltung der Euro-Münzen gewann der Informatiker und Designer der Königlich Belgischen Münze, **Luc Luycx** (geb. 1958).

Das Euro-Symbol selbst besteht aus dem griechischen Buchstaben *Epsilon* (Griechenland als Wiege der europäischen Zivilisation, E für „Europa“), das von zwei Parallelen als dem für Stabilität durchkreuzt wird.

Nach Peter Kox soll der Urentwurf aus 1974 auf den in Luxemburg wirkenden deutschen Graphiker **Arthur Eisenmenger** zurückgehen.⁹ In HTML wird das Euro-Symbol € wie folgt geschrieben: &euro.

Zusammenfassung

Während Peter Kox in seinem erwähnten, 2002 erschienenen Artikel beklagt, dass Europa ein Symbol dekretiert bekam „geschichtslos und inhaltsarm wie der Sternenkranz“, das „weder nutzte noch schadete und daher hin- und sogar angenommen wurde“¹⁰ sind wir der Auffassung, dass die europäischen Farben durchaus geeignet sind, eine starke symbolpublizistische Kraft zu entwickeln, auch wenn

⁹ P. Kox (Fn. 6), S. 115.

¹⁰ Ibid., S. 117.

sie zusammen auf keinen gewachsenen Bedeutungsinhalt aufbauen konnten, der über die formalen Elemente der Farbe Blau, des goldenen Sterns und des Kreises hinausginge.

Die bekanntesten und wirksamsten politischen Symbole unseres Zeitalters – die rote Fahne als Symbol der Arbeiterbewegung, die Hakenkreuzflagge als Symbol des menschenverachtenden Nationalsozialismus und das Sternenbanner als gemeinschaftsbildendes Symbol verschiedener Rassen und Religionen (“One nation under God”) waren anfänglich auch nicht mehr als farblich-geometrisch gestaltetes Tuch. Ihre Bedeutung erhielten diese Symbole durch die Ambitionen und Aktionen derer, die sie verwendeten, während sie gleichzeitig wie ein elektrischer Regelkreis auf diese zurückwirkten. Und genau diese Funktion werden auch die Symbole Europas erfüllen.

Friede durch Rechtsprechung

Tamara Ehs

English Abstract

For Hans Kelsen, eternal peace was less a moral or political question than one of the “techniques of international law”. With regard to the weakness of the League of Nations, he said that its core problem lay in the fact that the international community did not recognize its legal, i. e. coercive character. The solution would therefore lie in the establishment of international law as an enforceable system: peace through law, indeed peace through jurisdiction. The next logical step would therefore be the establishment of a World Court of Justice. The international legal community must be developed into an international “judicial community”. What the United Nations could not achieve, however, was achieved at the European level with a regional organization. The member states of the European Union restricted their sovereignty in favor of supranational organization, and even more: their sovereignty was curtailed by the European Court of Justice through its downright revolutionary jurisdiction.

Deutsche Zusammenfassung

Für Hans Kelsen war der ewige Friede weniger eine moralische oder politische Frage als vielmehr eine der „Technik des Völkerrechts“. In Hinblick auf die Schwäche des Völkerbundes meinte er, dass dessen Kernproblem darin liege, dass die internationale Gemeinschaft seinen rechtlichen, also zwingenden Charakter nicht anerkenne. Die Lösung läge folglich in der Etablierung des Völkerrechts als durchsetzbares Systems: *peace through law*, ja *peace through jurisdiction*. Der nächste logische Schritt sei daher die Gründung eines Weltgerichtshofes. Die internationale Rechtsgemeinschaft müsse zu einer internationalen „Gerichtsgemeinschaft“ weiterentwickelt werden. Was die Vereinten Nationen nicht erreichen konnten, wurde allerdings auf europäischer Ebene mit einer Regionalorganisation verwirklicht. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben ihre Souveränität zugunsten supranationaler Organisation eingeschränkt, mehr noch: Sie wurden vom Europäischen Gerichtshof durch seine geradezu revolutionäre Rechtsprechung in ihrer Souveränität beschnitten.

Vorwort

Mit Heinrich Neisser verbindet mich eine jahrelange Zusammenarbeit an den Schnittstellen von Politik- und Rechtswissenschaft. Als Sekretär im Präsidium des Verfassungsgerichtshofs und Mitarbeiter im Verfassungsdienst des Bundeskanzleramts hatte er nicht nur praktische Einsicht in die verfassungspolitische Gestaltung der Zweiten Republik gewonnen, sondern an dieser direkt mitwirkt. Für eine rechtshistorisch orientierte Politikwissenschaftlerin waren jene Einblicke aus erster Hand stets von besonderem Interesse. Gemeinsam unternahmen Heinrich Neisser

und ich Analysen der demokratiepolitischen Dimension des österreichischen Verfassungsgerichtshofs und stellten internationale Vergleiche an. Im Mittelpunkt stand stets die Frage: Inwiefern machen Höchstgerichte auch Politik?¹

Unser Erkenntnisinteresse erstreckte sich bald auf die internationalen Wirkungen des österreichischen Modells, vor allem im Zuge der Systemtransformation in Osteuropa. Wir erörterten, welche Parameter Verfassungsgerichtsbarkeit und Demokratie in Zeiten politischer Umbrüche darstellen.² In einem rezenten Forschungsprojekt widmeten wir uns vergleichend den politischen Aspekten des Europäischen Gerichtshofs und des US Supreme Court, insbesondere in Hinblick auf die Bestellung der Mitglieder.³

Gesellschaftliche Kämpfe werden vermehrt auf rechtlichem Terrain ausgetragen. Höchst- und Verfassungsgerichte sehen sich seit geraumer Zeit einem größeren politischen Druck und Zugriff ausgesetzt. Zugleich sind sie im Zuge der fortschreitenden Justizialisierung aber auch immer gewichtigere Player in grundsätzlichen gesellschaftspolitischen Fragen. Da das gedeihliche Zusammenwirken der Institutionen einer rechtstaatlich „eingebetteten Demokratie“⁴ im Mittelpunkt von Heinrich Neissers Lebenswerk steht, widme ich ihm einen Text, der jene Kopplung von Politik und Recht behandelt.⁵

1 Einleitung

Will man dem Frieden dienen, ist es besser, von dem internationalen Recht zu sprechen, als – wie es leider nur zu oft geschieht – von einer nebulösen Gerechtigkeit zu deklamieren und darüber die Fortbildung des erst in seinen Anfängen steckenden Völkerrechts zu

- 1 Siehe unter anderem: T. Ehs/H. Neisser, Österreich: VfGH-Richterbestellung als Politikum, in: S. Baer/O. Lepsius/C. Schönberger/C. Waldhoff/C. Walter (Hg.), Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart 2015, Neue Folge Bd. 63, Mohr Siebeck: Tübingen 2015, S. 455–483; dies., Staat und Recht ohne Aura. Hans Kelsen und der Verfassungsgerichtshof, in: D. Lehnert (Hg.), Verfassungsdenker. Deutschland und Österreich 1870–1970 (= Historische Demokratieforschung: Schriften der Hugo-Preuß-Stiftung und der Paul-Löbe-Stiftung, Bd. 11), Metropol: Berlin 2017, S. 171–194.
- 2 T. Ehs/H. Neisser (Hg.) Verfassungsgerichtsbarkeit und Demokratie. Europäische Parameter in Zeiten politischer Umbrüche?, Böhlau: Wien/Köln/Weimar 2017.
- 3 T. Ehs, Wer spricht Europarecht? Demokratiewissenschaftliche Fragen zu Richter/innenbestellung und Rsp am Gerichtshof der EU, in: *juridikum* 4 (2019), S. 500–509; dies., Der Fall Kavanaugh oder: Backlash in the USA, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 11 (2018), S. 21–23.
- 4 W. Merkel, „Eingebettete“ und defekte Demokratien: Theorie und Empirie, in: C. Offe (Hg.), Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge, Campus: Frankfurt/New York 2003, S. 43–71.
- 5 Eine frühere, kürzere Version dieses Textes erschien unter dem Titel „Welt ohne Gericht. Die stets vertagte Völkerrechtsrevolution“ in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 4 (2014), S. 65–72.

vernachlässigen. Hätte der Völkerbundpakt weniger oft das stolze Wort „Gerechtigkeit“ im Munde geführt, dafür aber mehr Sorgfalt auf seine rechtstechnische Gestaltung verwendet, er hätte seine Aufgabe besser erfüllt [...],

meinte Hans Kelsen 1934 angesichts der Mängel des Völkerbunds.⁶ Bald neun Jahrzehnte sind seit diesem Befund vergangen, doch die Revolution des Völkerrechts ist noch immer nicht abgeschlossen. Statt einer Völkerrechtsordnung herrschen nach wie vor „internationale Beziehungen“; während das Völkerrecht die Staaten gleichstellt (wie in der UN-Charta prinzipiell statuiert), bevorzugen die internationalen Beziehungen und auch die Praxis der Vereinten Nationen aber einige wenige Großmächte. Den Vereinten Nationen fehlt nach wie vor ein internationaler Gerichtshof, der diesen Namen verdient. Zwar gibt es seit 1945 den Internationalen Gerichtshof (IGH), aber für die Durchsetzung seiner Entscheidungen ist er auf den Sicherheitsrat angewiesen. Dort liegt alle Macht und dort können die ständigen Mitglieder IGH-Entscheidungen jederzeit blockieren.

Die UNO hat – wie schon der Völkerbund – die Souveränität ihrer Mitgliedstaaten letztlich unberührt gelassen. Der politischen Weltgemeinschaft fehlen die rechtlichen Durchsetzungsmittel. Auch der seit 2002 bestehende Internationale Strafgerichtshof (IStGH) verfügt über keine eigenen Polizei- oder Sicherheitskräfte, ist allein auf die Kooperation der Staaten angewiesen. Daher kann man noch immer, wie Kelsen 1952, von der Völkerrechtsordnung als „primitiver Rechtsordnung“⁷ sprechen und die Nichtunterwerfung einiger Staaten unter die UN-Gerichtsbarkeit als imperialistische Haltung qualifizieren. Faktisch ist somit die heutige völkerrechtliche Situation nur wenig anders als zu Beginn des Ersten Weltkrieges: Im UN-Sicherheitsrat versammeln sich die Großmächte unserer Zeit und praktizieren ein modernisiertes Gleichgewicht der Kräfte, wie wir es aus dem langen 19. Jahrhundert kennen.

Ob der Krieg in Syrien, der Konflikt um die Krim oder der Völkermord in Ruanda: All diese Ereignisse zeigen, wie wenig von einer echten Völkerrechtsgemeinschaft bis heute die Rede sein kann. Der IStGH im Haag versinnbildlicht vor allem eines: wie die internationalen Beziehungen dem demokratischen Anspruch einer Weltgemeinschaft als *civitas maxima* zuwiderlaufen. Denn seine Praxis konstituiert eine „selektive internationale Gerechtigkeitssphäre“⁸, die mit echter Gerechtigkeit zwischen gleichberechtigten Staaten wenig zu tun hat. Was bis heute fehlt, ist die Ausgestaltung des internationalen Systems mit obligatorischer und zwingender Jurisdiktion.

6 H. Kelsen, Die Technik des Völkerrechts und die Organisation des Friedens, in: *ZÖR* 2 (1934), S. 240–255.

7 H. Kelsen, *Principles of International Law*, Rinehart & Company: New York 1952.

8 F. M. Benvenuto, Das Weltgericht, in: *Le Monde diplomatique* 11 (2013), S. 5.

2 Schlichtung oder Weltgericht?

Werfen wir einen Blick zurück: Das europäische Konzert der Großmächtediplomatie hatte zwar die revolutionären Erhebungen des Jahres 1848 überlebt, doch das *Gleichgewicht der Kräfte* erfuhr auch in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts immer wieder Störungen. Es gab den Krimkrieg, die italienischen Unabhängigkeitskriege, die polnische Krise, den preußisch-österreichischen Krieg usw. usf.; kaum ein Jahr verging ohne Krieg und Krise in Europa. Das diplomatische System war nicht fähig, dauernden Frieden zwischen den europäischen Völkern zu schaffen. Gegen diese Unzulänglichkeit der Diplomatie trat eine neue Idee internationalen Denkens und Handelns auf: ein juristischer Pragmatismus, der das *Gleichgewicht der Kräfte* ablösen wollte. An dessen Stelle sollten internationale Gerichte, ja gar *ein* internationaler Gerichtshof treten.

Nicht Weltfriede war das Ziel, sondern die geregelte Streitaustragung. Diese Denkweise anerkannte, dass Konflikte zwischen Staaten realistischere Weise fortbestehen würden, wollte diese jedoch in neue, friedlichere Bahnen lenken. Der Konflikt sollte demnach ins internationale System integriert und somit eingehegt, einer zivilisierten Lösung zugeführt werden.⁹ Konflikte zwischen Staaten müssten genauso wie alltägliche Konflikte zwischen Menschen vor ein Gericht gebracht werden können. Der Weg dorthin führte über das Völkerrecht.

Bereits die Erste Genfer Konvention aus dem Jahr 1864 hatte als Kriegsrechtskodifikation „eine Abkehr von dem Versuch der früheren Friedensbewegung, den Krieg völlig auszumerzen, und eine Hinwendung zu der juristischen Herausforderung, die Art der Kriegsführung zu humanisieren“¹⁰, signalisiert. Krieg, so hatte man sich eingestanden, wäre wohl unumgänglich; aber er müsse wenigstens gesetzmäßig sein. Die Idee vom gerechten Krieg (*bellum iustum*) wurde ergänzt um jene vom gesetzmäßigen Krieg (*ius in bello*), das moralische Moment um das juristische.

Doch viele Juristen jener Jahre gingen in ihrer Vorstellungskraft noch weiter und glaubten daran, Kriege künftig verhindern zu können, indem Zwist schon vor dem Waffengang durch gerichtliche Schlichtung oder gar vor einem Weltgerichtshof beigelegt werden könnte. Man glaubte an die zivilisierende Kraft des Rechts, an das Völkerrecht als „sanften Zivilisierer der Nationen.“¹¹ Bereits 1851 hatte in London der *Universal Peace Congress* stattgefunden, dessen Ziel ein Kodex des Völkerrechts war; und 1873 hatten elf Juristen aus verschiedenen europäischen Staaten, unter ihnen der Schweizer Johann Caspar Bluntschli, in Gent das bis heute bestehende *Institut de droit international* gegründet. Bluntschli verfasste damals

9 M. Mazower, Die Welt regieren. Eine Idee und ihre Geschichte von 1815 bis heute, C. H. Beck: München 2013, S. 78 ff.

10 Ibid., S. 80.

11 M. Koskenniemi, The Gentle Civilizer of Nations. The Rise and Fall of International Law 1870–1960, University Press: Cambridge 2001.

die Schrift *Die Organisation des europäischen Staatenvereins*, worin er eine friedliche europäische Einigung mit völkerrechtlicher Gesetzgebung und Rechtspflege skizzierte, die der heutigen Europäischen Union nicht unähnlich ist.¹²

Mittels solcher Schriften waren die Juristen nicht nur an Staatschefs herangetreten, sondern hatten ihre Vorstellungen auch im Volk verbreitet, etwa mithilfe des Londoner Zimmermanns und Gewerkschafters William Randal Cremer. Cremer war ab 1875 Abgeordneter zum britischen Unterhaus und als Befürworter von Verhandlungsstrategien der Meinung, dass nicht nur Streiks, sondern auch Kriege vermeidbar seien. Er griff die Ideen der Juristen auf und setzte sich dafür ein, dass die zivilisierte Konfliktaustragung vor einem Gerichtshof die archaischen Praktiken der europäischen Großmächtediplomatie ablöse. Gemeinsam mit Frédéric Passy gründete er 1889 die *Interparlamentarische Union für internationale Schiedsgerichtsbarkeit*, eine Vereinigung von Parlamenten, nicht von Regierungen. Parlamente, also die Volksvertretungen, würden dafür sorgen, ihre Männer nicht in den Krieg zu schicken, würden verhindern, dass Staaten ihre Konflikte mit Waffengewalt lösen, und stattdessen dafür eintreten, dass sie vor ein Schiedsgericht gebracht einer Schlichtung zugeführt werden. Die Idee des Schlichtungsverfahrens als kriegsvermeidende Gerichtsbarkeit wurde maßgeblich von der Arbeiterschaft getragen. Die *International Arbitration League* hatte ihre Wurzeln in William Randal Cremers *Working Men's Association*, in der sich auch Karl Marx engagierte.

Ein Schlichtungsverfahren war zum Beispiel bereits 1856 im Vertrag von Paris vorgesehen, der den Krimkrieg beendete. Für den Fall einer Unstimmigkeit zwischen den Vertragsparteien sollte es eine Mediation geben. Problematisch war allerdings noch die Frage der Durchsetzung. Antworten sollten wieder einmal die Rechtsgelehrten geben, die gemeinsam mit Politikern in den Jahren 1899 und 1907 im Haag zusammenkamen. Die Haager Friedenskonferenzen befassten sich insbesondere mit Verhaltensregeln im Konfliktfall und wollten eine obligatorische Schiedsgerichtsbarkeit einführen. Dies scheiterte jedoch an der Ablehnung Deutschlands, Österreich-Ungarns, des Osmanischen Reiches und einiger kleinerer Staaten.

Großmächte wie Deutschland und Österreich-Ungarn verstanden Krieg als ein legales Instrument der Politik. Man wollte nicht gezwungen werden, sich einem Schiedsgerichtshof zu unterwerfen und damit in seiner Souveränität eingeschränkt zu sein. Der Historiker Alan Taylor wies zudem darauf hin, dass sich die Staatsmänner an der Wende zum 20. Jahrhundert aufgrund der Fortschritte in Bildung, Wirtschaft, ja hinsichtlich der Sozialen Frage in trügerischer Sicherheit wogen und wohl keine Revolutionen im Inneren fürchteten: "The statesmen of 1914 enjoyed

12 J. C. Bluntschli, *Die Organisation des europäischen Staatenvereines*, Wissenschaftliche Buchgemeinschaft: Darmstadt 1963 (Nachdruck aus: *Die Gegenwart*. Wochenschrift für Literatur, Kunst und öffentliches Leben, 1878); vgl. T. Ehs, "... as Free and Happy as Switzerland is Today" – Advocating the Postnational(ist) State, in: J.-M. Guieu/C. Le Dréau (eds.), *Le «Congrès de l'Europe» à La Haye (1948–2008)* (= Euroclio, vol. 49), Peter Lang: Bruxelles/Bern [et al.] 2009, S. 45–56.

Freedom from Fear, so far as revolution went. This made it easier for them to contemplate war as an instrument of policy.”¹³

Der Haager Schiedsgerichtshof wurde dennoch errichtet, auch wenn die genannten europäischen Großmächte sich nicht seiner Rechtsprechung unterwarfen, und ist seit dem Jahr 1902 aktiv. Er ist aber bis heute kein internationales Gericht im eigentlichen Sinne, sondern stellt den Streitparteien nur die Strukturen zur Verfügung, um freiwillig einen Konflikt beizulegen. Im Rahmen einer für 1914, durch den Kriegsausbruch schließlich für 1915 geplanten dritten Haager Friedenskonferenz wollte man über die obligatorische Gerichtsbarkeit nach dem Mehrheitsprinzip entscheiden und Fragen einer internationalen Exekutive erörtern.

Doch zu jener dritten Haager Konferenz kam es nicht mehr. Während die europäischen Staaten gegeneinander Krieg führten, wurde die Idee einer Vergerichtlichung von Konflikten einstweilen in den USA weiterdiskutiert. Dort hatten schon die Präsidenten Theodore Roosevelt (1901 bis 1909) und William Howard Taft (1909 bis 1913) die Schlichtung als Mittel angesehen, mit dem der Status der Vereinigten Staaten als Großmacht entwickelt werden könnte.¹⁴ Außerdem meinte man bald, nur freiwillige Ad-hoc-Schlichtung würde nicht ausreichen, und nahm die Etablierung einer internationalen Justizsystems in Angriff. 1905 war von US-amerikanischen Juristen die *American Society of International Law* gegründet worden. Mit finanzieller Unterstützung von Andrew Carnegie arbeiteten sie an der Errichtung eines Weltgerichts. Ihre Vorschläge hatte US-Außenminister Elihu Root 1907 zur Haager Friedenskonferenz mitgenommen und dort unterbreitet.

Während des Ersten Weltkriegs setzte sich insbesondere die 1915 gegründete *League to Enforce Peace* für einen rechtlich akzentuierten Völkerbund mit obligatorischer und vor allem sanktionierender Gerichtsbarkeit ein.¹⁵ Sie verstand Krieg als Straftatbestand, den es zu ahnden gelte. Denn Friede könne nur hergestellt und bewahrt werden, wenn dem Recht auch zur Durchsetzung verholfen werden könne. Alles Recht ist seinem Wesen nach eine Zwangsordnung. Hierzu sollte jedoch keine neue supranationale Gewalt begründet werden, sondern das Weltgericht sollte sich der Exekutiven der Mitgliedstaaten bedienen. Dieser legalistisch-sanktionierende Völkerbund stellte aber nicht dar, was Präsident Woodrow Wilson (1913 bis 1921) für die Nachkriegsordnung im Sinne hatte. Nach Wilsons und vieler anderer Meinung war der Legalismus, also die juristische Austragung politischer Auseinandersetzungen, wie sie das Haager Schiedsgericht versucht hatte, durch den Ersten Weltkrieg diskreditiert. Er setzte stattdessen auf eine Zivilisierung der internationalen Beziehungen durch einen diskutierenden, von Staats- und Regierungschef besichtigten Völkerbund als Forum quasiparlamentarischer Beratung.

13 A. J. P. Taylor, *The Struggle for Mastery in Europe 1848–1918*, Clarendon Press: Oxford 1957, S. xxxiv.

14 M. Mazower (Fn. 9), S. 102.

15 S. Wertheim, *The League that wasn't. American Designs for a Legalist-Sanctionist League of Nations and the Intellectual Origins of International Organization, 1914–1920*, in: *Diplomatic History* 35,5 (2011), S. 797–836.

Sein Völkerbund war politisch, nicht rechtlich aufgestellt, denn er sollte die Souveränität der eben erst aus dem Selbstbestimmungsrecht der Völker entstandenen Staaten unangetastet lassen.

Woodrow Wilson setzte sich gegenüber den Vertretern der *League to Enforce Peace* unter dem ehemaligen Präsidenten William Howard Taft – der Professor in Yale war und bald zum Chief Justice des US-Supreme Courts avancierten sollte – durch. Der Ständige Internationale Gerichtshof des 1919 gegründeten Völkerbunds hatte nicht jene Vollzugsgewalt, die Völkerrechtler für notwendig erachteten; er war der Sache nach wieder nur ein Schiedsgerichtshof, bedurfte der Zustimmung der Streitparteien. Elihu Root meinte resignierend, der Völkerbund “practically abandons all effort to promote or maintain anything like a system of international law”; der Vertrag

“[...] puts the whole subject of arbitration back where it was twenty-five years ago. Instead of perfecting and putting teeth into the system of arbitration provided for by the Hague Conventions, it throws those conventions upon the scrap heap [...]”¹⁶

und würde daher nicht für dauernden Frieden sorgen können. Wie wir heute wissen, sollte er Recht behalten. Damit ist jedoch nicht gesagt, dass ein mit zwingender Jurisdiktion ausgestatteter Internationaler Gerichtshof den Zweiten Weltkrieg hätte verhindern können. Woodrow Wilson verfolgte ein demokratisches Programm im Zeichen des Selbstbestimmungs- und Souveränitätsrechts der Völker; ihm widerstrebt zudem die fortschreitende Justizialisierung des politischen Systems, diese Machtverschiebung von den Parlamenten hin zu den Justizorganen. Die *Federalist Papers*, der Verfassungskommentar der Gründerväter, hatten die Judikative noch als deutlich schwächste der drei Gewalten konstituiert. Allmählich war es aber in den USA zu einer nachhaltigen Machtverschiebung gekommen, sodass Beobachter wie der Franzose Edouard Lambert bereits vor einer „Regierung durch die Gerichte“ nach Art der USA und vor ihren Folgen für die Volkssouveränität warnten.¹⁷ Wilson wollte weder auf nationaler noch auf internationaler Ebene, dass Richter bestimmten; vielmehr sollten die Völker ihre Beziehungen zueinander besorgen. Er glaubte an die Kraft der Demokratie und an die These Immanuel Kants, dass republikanisch verfasste Demokratien nicht zu Felde ziehen würden.¹⁸ Da nach

16 Elihu Root an Will Hays, Brief vom 29.3.1919, box 137, Elihu Root Papers, Library of Congress, Manuscript Division, Washington DC (zit. n. Wertheim, *The League that wasn't*).

17 E. Lambert, *Le gouvernement des juges et la lutte contre la législation sociale aux Etats-Unis*, Marcel Giard & Cie: Paris 1921.

18 I. Kant, *Schriften zur Anthropologie, Geschichtsphilosophie, Politik und Pädagogik* (1795), Werkausgabe Bd. 11, hg. von W. Weischedel, Suhrkamp: Frankfurt am Main 1991, S. 204 ff. Mittlerweile ist wissenschaftlich belegt, dass Demokratien keineswegs weniger Kriege als Diktaturen führen. Galtung bezeichnet Demokratien gar als besonders „selbstgerecht“ und „kriegerisch“; vgl. J. Galtung, *Die Zukunft der Menschenrechte. Vision: Verständigung zwischen den Kulturen* (= Visionen für das 21. Jahrhundert, Bd. 12), Campus: Frankfurt/New York 2000.

dem Ersten Weltkrieg aus den alten Monarchien zahlreiche junge, demokratische Republiken hervorgegangen waren, hatte Woodrow Wilson allen Grund, diesem Aufbruch zu vertrauen.

3 Völkerrechtsrevolution

Auch Österreich (damals *Deutschösterreich*) wurde im Herbst 1918 zur Republik. Während in den Pariser Vororten die Friedensverträge verhandelt wurden und Wilson den Völkerbund konzipierte, arbeiteten Politiker und Juristen an der österreichischen Verfassung. Den maßgeblichen legistischen Beitrag leistete Hans Kelsen und besonders war ihm an der Einrichtung eines Verfassungsgerichtshofs gelegen.¹⁹ Kelsen – damals außerordentlicher Professor an der Universität Wien und bis eben noch Berater im k.u.k. Kriegsministerium – war im Dezember 1918 von Staatskanzler Karl Renner beauftragt worden, ein Gesetz vorzubereiten, womit die Kompetenzen des ehemaligen k.u.k. Reichsgerichts auf ein neu einzurichtendes und mehr Prüfungskompetenzen innehabendes Verfassungsgericht zu übertragen wären. Geschaffen am 25.1.1919 (Staatsgesetzblatt 48/1919), war der VfGH eine der ersten Institutionen der neuen Republik und älter als das B-VG. Er sollte gemäß Kelsen zu einem Hüter der Verfassung avancieren und somit die Einhaltung der Spielregeln des demokratischen Prozesses garantieren. Als Wächter über die Einhaltung der Spielregeln würde er maßgeblich zum sozialen Frieden beitragen.

So fand auf nationaler Ebene seine Entsprechung, was in jenen Jahren auf dem internationalen Parkett diskutiert wurde, nämlich die Frage nach der Bewahrung des Friedens und der Vermeidung des Krieges: Was würde zur Zivilisierung des menschlichen Miteinanders beitragen? Braucht es ein mit zwingender Jurisdiktion ausgestattetes Gericht als höchste Instanz oder liegt die Antwort allein in den Parlamenten?²⁰

Für Hans Kelsen war der „ewige Friede“ weniger eine moralische oder politische Frage als vielmehr eine der (Sozial-)Technik des Völkerrechts.²¹ In Hinblick auf die Schwäche des Völkerbundes meinte er, dass dessen Kernproblem darin liege, dass die internationale Gemeinschaft seinen rechtlichen, also zwingenden Charakter nicht anerkenne. Die Lösung läge folglich in der Etablierung des Völ-

19 T. Ehs, Felix Frankfurter, Hans Kelsen, and the Practice of Judicial Review, in: *ZaöRV* 73,3 (2013), S. 451–481.

20 Zur österreichischen Diskussion ausführlich T. Ehs, Verfassungsgerichtsbarkeit. Eine Vermessung der Grenzlinie zwischen Politik und Recht, in: dies./S. Gschiegl/K. Ucakar/M. Welan (Hg.), *Politik und Recht. Spannungsfelder der Gesellschaft*, Facultas/WUV: Wien 2012, S. 135–152.

21 H. Kelsen, Die Technik des Völkerrechts und die Organisation des Friedens, in: *ZÖR* 14,2 (1934), S. 240–255. Näher hierzu J. Busch/J. von Schmädel/K. Staudigl-Ciechowicz, ‘Peace Through Law’. Kelsen’s (and his School’s) Struggle for Universal Peace, in: P. Cserne/M. Könczöl (eds.) *Legal and Political theory in the Post-National Age*, Peter Lang: Frankfurt am Main/Berlin [et al.] 2011, S. 161–180.

kerrechts als durchsetzbares Systems: *peace through law*, ja *peace through jurisdiction*. Die Bewahrung des Weltfriedens basiere somit auf einer zentralisierten Rechtsordnung, historisch vergleichbar mit der Entwicklung moderner Staaten; am Anfang waren die Gerichte, dann die Parlamente. Der nächste logische Schritt sei daher die Gründung eines Weltgerichtshofes. Die internationale Rechtsgemeinschaft müsse zu einer internationalen „Gerichtsgemeinschaft“ weiterentwickelt werden.

Während Hans Kelsen von 1933 bis 1940 als Professor für Völkerrecht am Genfer *Institut Universitaire des Hautes Études Internationales* (IUHEI) lehrte, war Genf als Sitz des Völkerbundes das intellektuelle Zentrum der Friedensbemühungen für Europa – nicht zuletzt ausgehend von den zahlreichen politischen Flüchtlingen aus Hitler-Deutschland und Österreich, die in der Schweiz Aufnahme gefunden hatten. Einer Aufforderung des IUHEI-Direktors William Rappard zur Einreichung von Vorschlägen für ein geplantes Forschungsprojekt des Instituts zum Thema *Zukunft der Friedenssicherung* Folge leistend, skizzierten Kelsen und sein Kollege Paul Guggenheim im Herbst 1939 im Exposé *Questions concernant la paix future européenne* ihre Ideen. Darin reflektierten die beiden über die Leistungsfähigkeit des Völkerbundes sowie über wirksame Mittel, mit denen Friede hergestellt werden könnte. In ihrer Conclusio sprachen sie sich dafür aus, entweder den Völkerbund grundlegend zu reformieren oder eine neue internationale europäische Gemeinschaft (als Staatenbund oder Bundesstaat) zu gründen, und legten einen Zehn-Punkte-Plan vor: Kelsens wichtigster Punkt war ein supranationaler Gerichtshof, der mit zwingender Jurisdiktion ausgestattet sein sollte.²² Auf Grundlage der Moskauer Deklaration (1943) skizzierte Kelsen eine *Permanent League of the Maintenance of Peace*; auch deren wichtigstes Organ war nicht ein internationaler Regierungsrat sondern der Gerichtshof.²³

Kelsen widersprach damit der alten Auffassung Woodrow Wilsons, der den Frieden 1919 noch mit den souveränen Staaten als einziger Organgewalt hatte durchsetzen wollen. Mit seinem legalistischen Ansatz hatte Kelsen schließlich maßgeblichen Anteil an jener „Weltrechtsrevolution“, die nach dem Zweiten Weltkrieg in der friedlichen Einigung Europas münden sollte. Kelsens Konzept der Rechtsgemeinschaft, die durch Rechtsprechung vertieft und entwickelt werde, findet sich in der Europäischen Union als *peace through integration* und dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) als Antriebskraft der Integration – noch vor den nationalen Parlamenten oder gar dem Europäischen Parlament – verwirklicht. Nach dem Völ-

22 Siehe den Briefwechsel zwischen *William E. Rappard*, *Hans Kelsen* und *Paul Guggenheim*, 13.9. bis 20.12.1939, Archiv des Institut universitaire de hautes études internationales Genève, Ordner «Enchange de correspondance entre W. Rappard et des Professeurs de l'Institut concernant une étude sur la paix 1939–1940», abgedruckt in: IUHEI (ed.), Quarantième Anniversaire 1927–1967, Institut universitaire de hautes études internationales: Genève 1967, S. 50–58.

23 H. Kelsen, *Peace Through Law*, The Univ. of North Carolina Press: Chapel Hill, NC 1944, S. 21.

kerbund ist die Europäische Union der zweite internationale Versuch, (wenigstens zwischen den europäischen Staaten) Frieden zu schaffen.²⁴

Was schon der Völkerbund seinem Ziel nach werden sollte, nämlich die formelle Verfassung der „umfassenden Staatengemeinschaft“²⁵, ist schließlich nach dem Zweiten Weltkrieg mit der Charta der Vereinten Nationen gelungen. Vor allem setzte sie die Gleichheit aller Staaten und Völker vor dem Gesetz der internationalen Gemeinschaft (Art. 2 Abs. 1 UN) fest und überwand dadurch die im Völkerrechtsdenken des 19. Jahrhunderts noch verankerte Beschränkung auf „zivilisierte“ Völker. Damals hatte der juristische Internationalismus mit der Ära der Kolonialisierung korrespondiert; die gerichtliche Streitbeilegung war dazu gedacht, die Beziehungen zwischen europäischen Mächten reibungsloser zu gestalten, galt aber nicht für sogenannte „wilde Völker“, weil diesen ein anerkannter Souverän fehlen würde. Der Zivilisationsstandard etwa der Haager Konventionen galt nicht für Afrika und Asien; diese „erst zu zivilisierenden Länder“ (*white man's burden*) waren (völker)rechtlos, befanden sich außerhalb des Völkerrechts: *hic sunt leones*.²⁶

Erst mit der Charta der Vereinten Nationen waren alle Staaten als zivilisationsbedürftig, aber auch als zivilisationsfähig angesehen; durch das internationale Recht, dem sie – zueinander rechtlich gleichgestellt – gemeinsam unterstellt waren, sollten sie Zivilisierung erfahren, ihre Streitigkeiten ohne kriegerische Maßnahmen beizulegen. Die Völkerrechtsrevolution des 20. Jahrhunderts ächtete Angriffskrieg und Annexion, illegalisierte den Krieg und unterstellte alle kriegsartigen Handlungen den Entscheidungen des Sicherheitsrates (Art. 2 Abs. 4 UN sowie Kapitel VII). Ganz so wie in Hans Kelsens (und Alfred Verdross') Theorie wurden schließlich die Staatsverfassungen zu Teilverfassungen innerhalb eines trans- und supranationalen Verfassungsnetzwerks und (ohne jedoch Souveränität abzugeben) dem völker- und menschenrechtlichen *ius cogens* untergeordnet.²⁷

Doch wie schon der Völkerbund lassen auch die Vereinten Nationen die Souveränität ihrer Mitgliedstaaten unberührt, weswegen sie als politische Gemeinschaft nicht viel mehr als pazifistische Rhetorik anwenden können. Der politischen Gemeinschaft fehlen die rechtlichen Durchsetzungsmittel, die „legal domestication of power politics“.²⁸ Daher kann man noch immer, wie Kelsen 1952, von der Völkerrechtsordnung als „primitiver Rechtsordnung“²⁹ sprechen. Da die Souveräne unangetastet blieben, ist das Primat des staatlichen Rechts aufrecht.

24 H. Brunkhorst, Auf dem Weg zur *civitas maxima*? – Hans Kelsens Werk zwischen Krieg, Revolution und Neugründung der internationalen Gemeinschaft, in: T. Ehs (Hg.), Hans Kelsen und die Europäische Union, Nomos: Baden-Baden 2008, S. 27–56; sowie T. Ehs/H. Neisser (Fn. 2).

25 A. Verdross, Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft, Springer: Wien [u. a.] 1926, S. 112.

26 M. Mazower (Fn. 9), S. 88 f.

27 H. Brunkhorst (Fn. 24), S. 48.

28 J. Busch/J. von Schmädel/K. Staudigl-Chiechowicz (Fn. 21), S. 174.

29 H. Kelsen (Fn. 7), S. 22.

4 Justizialisierung

Nicht obwohl, sondern viel eher gerade weil die internationale Völkerrechtsgemeinschaft unvollendet geblieben ist, ist auf nationaler Ebene eine Justizialisierung des politischen Systems zu beobachten.³⁰ Insbesondere die Verfassungsgerichtsbarkeit nach Kelsenschem Modell erfuhr nach dem Zweiten Weltkrieg in Westeuropa und nach dem Ende der UDSSR in Osteuropa einen immensen Aufschwung. Denn man misstraut(e) dem Ideal der uneingeschränkten Volks- oder Parlamentsouveränität. Woodrow Wilson hatte nach dem Ersten Weltkrieg noch an die jungen Demokratien glauben können; 1945 hatte man erlebt, dass weder die Erste Republik Österreich noch die Weimar Republik dem Faschismus hatten standhalten können. Es ging nach dem Zweiten Weltkrieg deshalb darum, Institutionen zu stärken, welche sowohl die Volks- als auch die Parlamentsouveränität beschränken würden. Der dezidiert antitotalitäre Konsens der Nachkriegszeit sprach sich für bewusst „eingeschränkte“ oder „selbstdisziplinierte“ Demokratien aus.³¹ Für Disziplin hatten die Höchstgerichte zu sorgen, die bald zu einem legislativen Machtzentrum avancierten, wie die Entwicklung etwa des deutschen Bundesverfassungsgerichts veranschaulicht.³²

Auch die internationale Ebene ist von der Justizialisierung nicht ausgenommen: Jedoch wurde nicht der Internationale Gerichtshof in das zentrale Organ der UNO mit unabhängiger und universeller Zuständigkeit umgewandelt, sondern stattdessen wurde ein Internationaler Strafgerichtshof gegründet, der Delikte des Völkerstrafrechts ahndet. Das Problem des IStGH liegt exakt in der unvollendet gebliebenen Völkerrechtsgemeinschaft: Er ist kein für alle zwischenstaatlichen Konflikte zuständiges Gericht mit zwingender Jurisdiktion, sondern soll (bloß) in den schlimmsten Fällen wie Völkermord und Kriegsverbrechen über Einzeltäter urteilen und somit deren Opfern Gerechtigkeit widerfahren lassen.

Sein Justizialismus beruht jedoch auf einem hermeneutischen Fehler, weil er das Recht auf Zugang zum Rechtsverfahren mit dem Recht auf „Erlangung von Gerechtigkeit“ verwechselt. Zudem wird der IStGH infolge des Komplementaritätsprinzips erst dann tätig, wenn eine Strafverfolgung etwa aufgrund schwacher Verwaltungsstrukturen in den ärmsten Ländern durch die nationale Gerichtsbarkeit nicht möglich ist. Was als Zugeständnis an die Souveränität der Staaten gedacht war, führt in der Praxis dazu, dass die überwiegende Zahl der bislang verhandelten Fälle auf dem afrikanischen Kontinent angesiedelt ist. Hierbei würde abermals

30 T. Ehs, Richterstaat? Überlegungen zur Demokratie in Zeiten der Justizialisierung, in: T. Köhler/C. Mertens (Hg.), Jahrbuch für politische Beratung 2014/2015, edition mezogiorno: Wien 2015, S. 178–189.

31 J. W. Müller, Wo Europa endet. Ungarn, Brüssel und das Schicksal der liberalen Demokratie, Suhrkamp: Frankfurt am Main 2013, S. 39 f.

32 M. Jestaedt/O. Lepsius/C. Möllers/C. Schönberg, Das entgrenzte Gericht. Eine kritische Bilanz nach sechzig Jahren Bundesverfassungsgericht, Suhrkamp: Frankfurt am Main 2011.

ein „Zivilisationsstandard“ nach Afrika gebracht, so die Kritik der Afrikanischen Union, wohingegen sich drei ständige Mitglieder des UN-Sicherheitsrats (USA, Russland und China) und auch wichtige Konfliktstaaten wie Israel, Iran, Indien oder Pakistan dem IStGH gar nicht erst unterwerfen.³³

Den Vereinten Nationen fehlt nach wie vor die Gerichtsgemeinschaft; stattdessen kooperieren sie mit dem IStGH in einer Gerechtigkeitsgemeinschaft. Dauerhafter Friede ist jedoch – das zeigt das Beispiel der Europäischen Union – eher durch die Unterordnung staatlicher Souveränität unter eine supranationale Rechts- und damit einhergehend Rechtsprechungsgemeinschaft zu erreichen. Was die Vereinten Nationen weltweit nicht erreichen konnten, wurde allerdings auf europäischer Ebene mit einer Regionalorganisation verwirklicht. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben ihre Souveränität zugunsten supranationaler Organisation eingeschränkt, mehr noch: Sie wurden vom Europäischen Gerichtshof durch seine geradezu revolutionäre Rechtsprechung in ihrer Souveränität beschnitten.³⁴ Der EuGH verwandelte im Zuge seiner Selbstemanzipation das zwischenstaatliche Recht in ein supranationales Rechtssystem eigener Ordnung. Er leistete als institutionelles Rückgrat des europäischen Rechtssystems einen gewichtigen Beitrag zum Staatsprojekt Europa – und die Mitgliedstaaten unterließen es, im legislativen Prozess im Rat die Rechtsprechung wieder rückgängig zu machen oder aufzuhalten.³⁵ Die Europäische Union scheint die Entwicklung moderner Staaten nachzuvollziehen: Am Anfang sind die Gerichte, dann erst kommen die Parlamente.

Die EU steht heute vor der Herausforderung, diesen Demokratisierungsweg im Rahmen von *Vereinigten Staaten von Europa* zu unternehmen. Problematisch ist jedoch der erste Schritt: „Solange es an überzeugenden Mustern einer globalen Demokratie fehlt, sollte die Quelle demokratischer Legitimation und Kontrolle auf der staatlichen Ebene nicht ausgetrocknet werden. Souveränität ist heute auch Demokratieschutz“, meinen die einen, wie zum Beispiel Dieter Grimm.³⁶ Die anderen, wie etwa Andreas Fischer-Lescano, warnen: „„Demokratie“ wird zur Chiffre hegemonialer Nationalinteressen.“³⁷

Auch Hans Kelsen sah gerade in der eifersüchtigen Aufrechterhaltung der Souveränität das Hemmnis für ein vollständiges Rechtssystem, das Demokratie erst ermöglicht. Nach Kelsen habe die ideologische Vorstellung von der Souveränität des eigenen Staates bisher allem im Wege gestanden,

„[...] was auf eine Ausgestaltung der Völkerrechtsordnung zu einer arbeitsteiligen Organisation, was der Einsetzung von besonderen Organen zur Fortbildung, Anwendung und Durchsetzung des Völkerrechts, was auf die Weiterentwicklung der Völkerrechtsgemein-

33 F. M. Benvenuto (Fn. 8), S. 5.

34 T. Ehs (Fn. 3).

35 S. Buckel, Staatsprojekt Europa, in: *PVS* 52,4 (2011), S. 636–662.

36 D. Grimm, Souveränität. Herkunft und Zukunft eines Schlüsselbegriffs, University Press: Berlin 2009, S. 123.

37 A. Fischer-Lescano, Bundesverfassungsgericht: Zurück zum Nationalstaat, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 8 (2009), S. 15–18, hier S. 16.

schaft aus ihrem Zustand der Primitivität zu einer Civitas maxima – auch im politisch-materiellen Sinne dieses Wortes – abzielt.³⁸

Doch nicht allein Gerichte sind die Zivilisierer der Nationen, sondern ein vollständiges auf demokratischer Übereinkunft basierendes Rechtssystem. Geht man wie Kelsen von einem monistischen System aus, in dem staatliche Rechtsordnungen und das Völkerrecht nur verschiedene Ebenen im Stufenbau einer einheitlichen Rechtsordnung sind, benötigt die Weltgemeinschaft zur Einhaltung der Spielregeln einen Internationalen Gerichtshof wie der Nationalstaat ein Verfassungsgericht braucht. Der IGH hätte aber nicht wie in einigen Konzeptionen des 19. und auch des frühen 20. Jahrhunderts über die Rechtmäßigkeit eines Krieges zu entscheiden, sondern – da Kriege gemäß der Charta der Vereinten Nationen grundsätzlich völkerrechtswidrig sind – zwischenstaatliche Konflikte zivilisiert zu lösen. Das Völkerrecht muss den Nachweis als zwangsbewehrte Rechtsordnung nicht durch Krieg als Sanktion (*bellum legale*) erbringen, sondern durch die obligatorische Unterwerfung jeglichen Konflikts unter den IGH und letztlich durch die Ausbildung einer demokratisch legitimierten zentralen Exekutivgewalt.

38 H. Kelsen, Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts (Mohr: Tübingen 1920), Nachdruck: Scientia: Aalen 1981, S. 320.

Europäische Zivilgesellschaft und Migrationspolitik: Soziale Medien als Partizipations- und Vernetzungs- foren

Katharina Crepaz

English Abstract

During the so-called “refugee crisis” of 2015, civil society groups and activists became important political actors. New technologies and the use of social media facilitated cross-border collaboration and the establishment of a European, transnational civil society, in order to be able to find a European solution to a similarly European challenge faced by all member-states. Online platforms and social networks provided a forum to establish alternative discourses on the topic of migration policy, moving away from the predominant security policy to a more solidarity focused approach. The present paper therefore aims to analyze civil society collaboration regarding minority policy as a process of Europeanization “bottom-up”; a Facebook group of civil society activists working transnationally at the Brenner/Brennero border between Austria and Italy will be presented as a case study.

Deutsche Zusammenfassung

Während der sogenannten „Flüchtlingskrise“ 2015 wurden zivilgesellschaftliche Gruppen und Aktivist_innen zu wichtigen politischen Akteur_innen. Durch neue technologische Möglichkeiten und die Vernetzung in den sozialen Medien gelang es, grenzüberschreitend zu arbeiten und im Sinne einer europäischen, transnationalen Zivilgesellschaft einen europäischen Ansatz für die Lösung einer ebenso europäischen, alle Mitgliedstaaten betreffenden Herausforderung zu suchen. Online-Plattformen und soziale Netzwerke boten dabei ein Forum, um alternative Diskurse zum Thema Migrationspolitik aufzugreifen, und sich vom prädominanten sicherheitspolitischen Aspekt weg und hin zu einem Fokus auf Themen wie z.B. Solidarität zu bewegen. Der vorliegende Beitrag möchte daher zivilgesellschaftliche Kollaboration in der Migrationspolitik als einen „von unten nach oben“ stattfindenden Europäisierungsprozess analysieren, und als Fallstudie eine Facebookgruppe zivilgesellschaftlicher Aktivist_innen, die an der Brennergrenze zwischen Österreich und Italien transnational tätig ist, vorstellen.

Einleitung

Migrationspolitik wird im öffentlichen Diskurs häufig direkt mit Sicherheitspolitik assoziiert. Migration wird als sicherheitspolitisch relevantes Phänomen, meist als Problem, begriffen, das eine potentielle Gefahr für Grenzsicherheit an den EU-Außen- und auch Innengrenzen darstellt. Formulierungen wie „Flüchtlingskrise“ und „Flüchtlingswelle“ trugen im Herbst 2015 zur Stärkung dieser Problematisierung bei, und schürten Ängste vor einem nicht mehr zu bewältigendem Strom

von Geflüchteten, der Europa regelrecht zu überrollen drohte. In diesem Klima entstanden als Gegenpol zu einer rein sicherheitspolitischen Sichtweise auf Migration transnationale zivilgesellschaftliche Initiativen, die den Fokus auf grenzüberschreitende Zusammenarbeit und konkrete pragmatische Hilfsangebote für Geflüchtete lenkten. Zudem wurde versucht, gemeinsam Druck auf lokale, regionale, nationale und auch europäische Entscheidungsträger_innen im Sinne einer menschenzentrierteren Migrationspolitik auszuüben. Sozialen Medien kommt dabei eine besondere Rolle zu: Sie sind weltweit verfügbar, ermöglichen die Vernetzung von Menschen aus Kontexten, in denen eine Face-to-face-Begegnung vielleicht anderenfalls durch räumliche Distanz stark erschwert wird, und bieten ein niedrigschwellig zugängliches Forum, in dem sich Interessierte zuerst informieren und dann ggf. selbst aktiv werden können. Natürlich werden nicht alle Nutzer_innen selbst zu Aktivist_innen, sie tragen aber jedenfalls zu einem gesellschaftlichen Informations- und Bewusstseinsbildungsprozess bei.

Im vorliegenden Paper soll analysiert werden, wie sich zivilgesellschaftliche Akteur_innen im Rahmen der „Flüchtlingskrise“ 2015 online vernetzt haben und transnational aktiv geworden sind. Zivilgesellschaftliche Kollaboration im Bereich Migrationspolitik kann als Europäisierungsprozess „von unten nach oben“, also „bottom-up“, gewertet werden, der zur Konstituierung einer europäischen Arena für Diskussionen und Aktionen und damit letztendlich zur Schaffung einer europäischen Zivilgesellschaft beiträgt. Als Fallbeispiel für eine solche grenzüberschreitende Zusammenarbeit unter Nutzung von sozialen Medien als Plattformen für Diskussion und Vernetzung soll eine Facebook-Gruppe von Aktivist_innen namens „*Solidarietà mit Flüchtlingen/Solidarietà con i profughi*“ analysiert werden, welche an der Brennergrenze zwischen Italien und Österreich arbeitet und gleichzeitig als Informations- und Organisationsquelle für zivilgesellschaftliche Akteur_innen dient.

1 Zivilgesellschaftliche Europäisierungsprozesse – Europäisierung “Bottom-Up”

Während es keine einheitliche Definition von Europäisierung in der Literatur gibt, zielen die meisten Definitionen dennoch klar auf einen Prozess der „von oben nach unten“ wirkt ab, also z. B. auf den Einfluss von EU-Normen auf die Mitgliedsstaaten im Rahmen der Umsetzung des «*acquis communautaire*».^{1,2} Es geht dabei nicht nur um gesetzlich verankerte Bestimmungen, sondern auch um die Auswirkung von Verhandlungsprozessen, Benchmarking, Wertediskussionen und Grundhaltungen auf Entwicklungen in den einzelnen Mitgliedsstaaten.

- 1 P. Graziano/M. Vink, Challenges of a New Research Agenda, in: dies. (eds.), *Europeanization – New Research Agendas*, Palgrave Macmillan: Basingstoke 2006, S. 3–20.
- 2 F. Schimmelfennig/U. Sedelmeier, *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Cornell University Press: Ithaca NY 2005.

Das Spektrum der europäischen Politik besteht aber nicht nur aus Prozessen „von oben nach unten“, sondern auch aus jenen „von unten nach oben“, also Europäisierungsprozessen, die „bottom-up“ entstehen. Europäisierung „bottom-up“ nutzt die europäische Ebene als Forum für Diskussionen, Kollaboration und den Austausch von Ideen. Hier kommen auch nichtstaatliche Akteur_innen zum Zug, die sich im EU-Multi-Level-Governance System mit staatlichen und regionalen Entscheidungsträger_innen vernetzen und beraten können. Prozesse, die eine gemeinsame europäische Öffentlichkeit, Interessensvertretung und Netzwerkarbeit fördern, können ebenfalls als Europäisierung „bottom-up“ beschrieben werden. Aus diesem Kontext ergibt sich bereits, dass die Zivilgesellschaft bei dieser Entwicklung eine zentrale Rolle spielen muss – Della Porta und Caiani³ definieren daher Europäisierung „bottom-up“ als „Europeanization of and by civil society“. Aus einer konstruktivistischen Perspektive sehen sie Europa als sich bildende *Polity*, und Europäisierung „bottom-up“ als Möglichkeit, dem häufig postulierten demokratischen Defizit der EU entgegenzuwirken und größere Legitimität zu erreichen. Kollektive Akteur_innen können Europäisierung durch „organizing at the European level, making demands on European institutions, or framing their demands within a European discourse“⁴ fördern. In der Migrationspolitik, die schon inhärent ein europäisches und transnationales Thema darstellt, ist eine solche grenzüberschreitende Vernetzung und Europäisierung daher ausschlaggebend, um neue Wege und Problemlösungskapazitäten zu erschließen. Migration ist ein „europäisches Problem“, und muss daher auch in einem gemeinsamen europäischen Diskurs behandelt werden; in Grenzkontexten, wie jenem der Brennergrenze zwischen Österreich und Italien, wird dies besonders klar. Aktionen werden transnational organisiert und an unterschiedliche Governance-Ebenen adressiert, und tragen so zu einer Europäisierung des Themas und zur gemeinsamen Schaffung eines Gegenpols zu einer rein sicherheitspolitisch ausgerichteten Perspektive auf Migration bei; Europäisierung ist hier als fortlaufender Prozess und nicht als Endresultat zu sehen.⁵ Zivilgesellschaftliche Akteur_innen können hier auch als transnationale Interessensnetzwerke (transnational advocacy networks) fungieren, im Sinne von Keck und Sikkink sind dies „networks of activists distinguishable largely by the centrality of principled ideas or values motivating their formation“.⁶ Diese Voraussetzung wäre im Fall der europäischen Zivilgesellschaft in der Migrationspolitik sicher gegeben, da das zentrale Anliegen eine grundlegende Veränderung migra-

3 M. Caiani/D. Della Porta, *Social Movements and Europeanization*, University Press: Oxford 2009, S. 25.

4 *Ibid.*, S. 35.

5 T. Exadaktylos/C. M. Radaelli, *Lessons Learned: Beyond Causality*, in: dies. (eds.), *Research design in European studies: Establishing causality in Europeanization*, Palgrave Macmillan: Basingstoke 2012, S. 1–6.

6 M. E. Keck/K. Sikkink, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press: Ithaca NY 1998, S. 1.

tionspolitischer Ansätze hin zu weniger Sicherheit und mehr Solidarität ist. Laut Bohman⁷ sind solche transnationalen Netzwerke als Zeichen der Bewegung vom nationalstaatlichen einheitlichen *demos* zu unterschiedlichen europäischen *demoi* zu sehen, als Schritt in Richtung europäische *demoicracy*, in welcher Identifizierung und Zuordnung nicht nationalstaatlich, sondern themengebunden europäisch stattfinden. Im Fallbeispiel Migrationspolitik würden sich Aktivist_innen hier also nicht nach Staatsangehörigkeit, sondern nach themenspezifischer Position zuordnen, was in der Praxis europäischer Zivilgesellschaft bereits erfolgt. Wichtig sind hierbei insbesondere Möglichkeiten zur Vernetzung auf europäischer Ebene; neue Informations- und Kommunikationstechnologien spielen daher eine zentrale Rolle für die Zusammenarbeit der europäischen Zivilgesellschaft in der Migrationspolitik.

2 Zivilgesellschaftliche Organisation, Vernetzung und Partizipation in Sozialen Medien

Das Internet und insbesondere Web 2.0-Entwicklungen wie Soziale Medien wurden in ihrer Anfangsphase ob ihres partizipatorischen Potentials gerühmt;^{8,9} leider konnten sie aber den an sie gestellten Ansprüchen, die bis hin zur Implementierung einer deliberativen Demokratie nach Habermas reichten, nicht gerecht werden. Studien zeigen, dass weiterhin vor allem ressourcenstarke und gebildete Eliten partizipieren;¹⁰ dennoch sind das Internet und Soziale Medien zu wichtigen Tools geworden, die internationale Kommunikation und Vernetzung ermöglichen und Kollaboration auch über räumliche Distanzen zugänglich machen. Die Corona-Krise und der daraus folgende Digitalisierungsschub werden die Rolle von modernen Informationstechnologien für unterschiedliche Arten von Arbeit und Kollaboration, auch politischer Natur, nochmals verstärken und deren Entwicklung beschleunigen. Das Internet und soziale Netzwerke haben transnationale Kommunikation ressourcenschonender gemacht, und sie so für unterschiedliche gesellschaftliche Schichten geöffnet. Um sich mit Aktivist_innen zu vernetzen, die an ähnlichen

7 J. Bohman, *Democracy Across Borders: From Demos to Demoi*, MIT Press Ltd: Cambridge 2007.

8 F. Campante/R. Durante/F. Sobbrío, *Politics 2.0 – The Multifaceted Effect of Broadband Internet on Political Participation*, in: *Journal of the European Economic Association* 16,4 (2017), S. 1094–1136.

9 H. Gil de Zúñiga/E. Puig-i-Abril/H. Rojas, *Weblogs, traditional sources and online participation: an assessment of how the internet is changing the political environment*, in: *New Media & Society* 11,4 (2009), S. 553–574.

10 A. Waldschmidt, *Politische Partizipation von Menschen mit Behinderungen und Benachteiligungen*, in: D. Orthmann Bless/R. Stein (Hrsg.), *Lebensgestaltung bei Behinderungen im Erwachsenenalter und Alter (= Basiswissen Sonderpädagogik, Bd. 5)*, Schneider: Baltmannsweiler 2009, S. 118–152.

Themen arbeiten, sind keine Flügel um die Welt mehr nötig – ein Online-Meeting reicht, um einen ersten Kontakt herzustellen und eine Zusammenarbeit anzustoßen. Technologie erleichtert nicht nur die internationale Vernetzung, sondern auch den Zugang zu Aktivismus an sich; Sandoval-Almazan und Gil-Garcia beschreiben diese Entwicklung als “Cyberactivism 2.0”:

“Cyberactivism 2.0 allows regular participation without time or place restrictions and increases the different levels of participation and engagement, allowing an individual to support the protest with a simple link to the others”.¹¹

Laut Sandoval-Almazan und Gil-Garcia fungiert Online-Aktivismus häufig als Vorläufer für Aktivismus im Offline-Kontext, und bleibt so nicht nur ein digitaler Papiertiger. Die online diskutierten Pläne und Ideen bilden die Basis für eine gemeinsame Identität, die Schaffung einer Community; diese stimmt sich ab und überlegt sich dann eine physische gemeinsame Aktion, die offline stattfindet.¹² Die physische Offline-Aktion erfolgt dabei natürlich nicht zwangsläufig; es könnte ebenso möglich sein, dass die Aktivität online bleibt und dort fortgeführt wird bzw. sich mehr auf Bewusstseinsbildungsprozesse fokussiert. Dennoch können Soziale Medien als niedrighschwellige „Einstiegsmöglichkeiten“ für Aktivist_innen gesehen werden: Einer Facebookgruppe beizutreten erfordert wenig Ressourcen, es gibt wenig Erwartungen an die Teilnehmer_innen, man kann sich informieren, gleichgesinnte Treffen, und sich dann entscheiden, ob man in der Beobachterposition bleiben oder sich konkreter engagieren möchte. Zivilgesellschaftliche Gruppen können sich online treffen, vernetzen, gemeinsame Aktionen und planen und gleichzeitig auch informieren und neue Mitglieder rekrutieren. Durch Awareness Raising- und Diskussionsprozesse kann bereits eine andere Sichtweise auf Migrationspolitik transnational und europäisch vermittelt werden, und konkrete gemeinsame Kampagnen und Aktionen um Einfluss auf Politikprozesse zu nehmen können geplant werden.

3 Europäische zivilgesellschaftliche Zusammenarbeit und Migrationspolitik: Fallbeispiel Facebookgruppe „Solidarität mit Flüchtlingen/Solidarietà con i profughi“

Die Facebookgruppe „Solidarität mit Flüchtlingen/Solidarietà con i profughi“ ist, wie es der Name schon vermuten lässt, in der Grenzregion zwischen Österreich und Italien am Brenner aktiv. Die Gruppe ist transnational aktiv, und dient als Organisationsinstrument und Treffpunkt für Aktivist_innen aus unterschiedlichen Ländern.

11 R. Sandoval Almazan/J.-R. Gil-Garcia, Towards cyberactivism 2.0? Understanding the use of social media and other information technologies for political activism and social movements, in: *Government Information Quarterly* 31,3 (2014), S. 365–378, hier S. 368.

12 Ibid., S. 369 f.