

### Die Gewalten auf Konfrontationskurs? Eine Fallstudie über das Verhältnis von VfGH und Regierung in den Anfängen der Wende

Otti, Albert; Schulze, Michael Karsten

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Otti, A., & Schulze, M. K. (2004). Die Gewalten auf Konfrontationskurs? Eine Fallstudie über das Verhältnis von VfGH und Regierung in den Anfängen der Wende. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 33(1), 67-79. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-60560>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

**Albert Otti / Michael Karsten Schulze (Wien)**

## **Die Gewalten auf Konfrontationskurs?**

### **Eine Fallstudie über das Verhältnis von VfGH und Regierung in den Anfängen der Wende<sup>1</sup>**

*Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich mit dem Verhältnis zwischen der österreichischen Bundesregierung und dem Verfassungsgerichtshof (VfGH). Dieser in einem demokratischen System verankerten Beziehung ist ein inhärenter Konflikt eingeschrieben, da die beiden Institutionen jeweils die Spitze von zwei Gewalten (Exekutive und Judikative) repräsentieren und ausüben. Auf Grund der notwendigen Anordnung im System der checks and balances ist diese Konfliktkonstellation für eine lebendige Demokratie elementar. Wir wollen der Frage nachgehen, ob sich eine Veränderung in diesem Verhältnis seit der ersten Koalitionsregierung zwischen ÖVP und FPÖ (ab Februar 2000) im Vergleich zu den Jahren davor konstatieren lässt, und ob sich eine Veränderung in der Demokratiequalität feststellen lässt. Die mediale Aufregung rund um die Kärntner Ortstafeln, ausgelöst durch polemische Äußerungen von Jörg Haider, lassen dies auf den ersten Blick vermuten. Wir kommen zum Schluss, dass die institutionelle Verankerung des VfGH als stabil zu qualifizieren ist. Die permanenten Angriffe durch die FPÖ auf verschiedene Teile des Justizwesens und ihre oftmals schweigende Duldung durch die ÖVP sind jedoch als bedenklich einzustufen, da sie eine diskursive Praxis darstellen, die das Verständnis vom Wesen der Demokratie verschlechtert und damit mittelfristig ihr Funktionieren beeinträchtigen kann.*

*Keywords: Gewaltenteilung, VfGH, Minderheitenrechte, Ortstafeln  
Checks and balances, constitutional court, minority rights*

Die Frontstellung zwischen der Bundesregierung (BReg) als exekutierende Kraft der gewählten Mehrheit und dem Verfassungsgerichtshof (VfGH) als letztinstanzliche Kontrolle mit der zentralen Aufgabe, Minderheiten<sup>2</sup> zu schützen, zieht automatisch eine Reihe von Konflikten nach sich.

Die primären Streitobjekte sind dabei die Entscheidungs-, die Handlungsmacht und die Position im Verhältnis zu allen anderen AkteurInnen des politischen Systems. Diese Auseinandersetzungen sind in einer rechtsstaatlich geordneten Demokratie mit ihrer Gewaltenteilung und den *checks and balances* strukturell und funktional notwendig. Sie können somit als Ausdruck einer vitalen und intakten Demokratie gelesen werden. Lebhaft geführte Debatten über Erkenntnisse des VfGH, wie

sie seit Jahren zu beobachten sind, sind also noch kein unmittelbarer Beweis für eine einsetzende bzw. gelungene Kräfteverschiebung zu Gunsten eines Akteurs im Institutionengefüge (vgl. Öhlinger 2003, 2). Gleichwohl kann die Diskussion über die Richtigkeit eines getroffenen Erkenntnisses in Verbindung mit anderen Elementen als Beginn einer Machtverschiebung verstanden werden.

Für uns stellte sich die Frage, ob eine solche Kräfteverschiebung – zum Vorteil der BReg – mit dem Antritt der ÖVP/FPÖ-Koalition im Februar 2000 eingesetzt hat. Dabei ist unsere These, dass die Form, Quantität und Intensität der medialen Auseinandersetzung um das hier im Vordergrund stehende „Ortstafelerkenntnis“ (2001) (G 213/01, V62/01 ua.) neu ist. Die bis dato angewandte Form der Umgehung von Er-

kenntnissen durch die Exekutive – nämlich die Nicht-Umsetzung bzw. das *outruling*<sup>3</sup> – wird dadurch abgelöst bzw. ergänzt, weil der derzeitigen Regierung die notwendige Zweidrittelmehrheit im Parlament fehlt. Diese Umgehungsstrategien, aber auch die Mediatisierung der Politik, haben ihren Ursprung in den 80er Jahren. Es gilt, unsere These einer neuen Quantität und Intensität der Auseinandersetzung an Hand der seit Dezember 2001 zu beobachtende Dynamik im Umgang mit dem VfGH zu überprüfen, und die Frage zu beantworten, ob dadurch die öffentliche Akzeptanz der Umgehungsmechanismen gestärkt und somit längerfristig die Rolle des VfGH geschwächt wird.

Diese These formulieren wir vor einem politischen Hintergrund, aus dem wir vier Aspekte hervorheben wollen. Erstens sind wichtige Protagonisten dieser Regierung mit dem Anspruch einer umfassenden Wende der politischen Kultur in Österreich angetreten (vgl. Kohl 2001, 579-583)<sup>4</sup>. Zweitens ist mit dieser Regierungskonstellation der Wechsel von einer Konsens- zu einer Konfliktdemokratie in Österreich konstatiert worden (vgl. Welan 2002), der *per se* eine fundamentale Veränderung anzeigt. Drittens ist in europäischen Demokratien ganz generell eine Machtkonzentration in den Institutionen der Exekutive zu beobachten (vgl. Welan 2000; Dahrendorf 2002). Darüber hinaus wurde viertens sowohl in der breiten Öffentlichkeit, als auch in Kreisen der Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Politik Bedenken über die Einstellung von maßgeblichen VertreterInnen der FPÖ zu den (Schutz-)Funktionen von Demokratie, zu denen auch ein unabhängiges Justizwesen hinzuzählen ist, laut.

Um nun die zentrale Frage zu beantworten, ob die neuen Umgehungstechniken auch als eine Verschiebung zu Gunsten der BReg gelesen werden können, ergibt sich die Notwendigkeit eines Vergleichs mit früheren Verhältnissen. Wir haben uns für den Vergleich von Erkenntnissen im Bereich der ethnischen Minderheitenrechte entschieden, da durch diese Auswahl einerseits die Spannungen zwischen den beiden Akteuren noch deutlicher zu Tage treten, andererseits die tragende Rolle eines letztinstanzlichen Ge-

richtshofs in einem demokratisch geordneten politischen System sichtbar wird.

Daher werden wir im ersten Teil dieses Beitrages die unerlässlichen Funktionen von letztinstanzlichen Gerichtshöfen in liberalen Demokratien thematisieren. Daran schließt sich der zweite Teil an, der einerseits die Spruchpraxis im Zusammenhang mit den Rechten der Kärntner SlowenInnen und die mediale Reaktionen darauf an Hand von zwei Fällen der letzten 15 Jahren exemplarisch thematisiert und die Veränderungen, sowohl innerhalb der Strukturen des VfGH als auch außerhalb, untersucht. Im letzten Teil sollen die thematischen Linien zusammengeführt werden und an Hand von demokratietheoretischen Zugängen eine abschließende Bewertung der Ereignisse vorgenommen werden.

## Der VfGH im Institutionengefüge

Ein zentrales Thema im theoretischen Diskurs über letztinstanzliche Gerichte ist deren politische Aufgabe die Rechte von Minderheiten zu schützen, und umgekehrt politische Mehrheiten zu kontrollieren. Weiters treibt der hier thematisierte VfGH politische Prozesse in Bereichen voran, für die seitens der Legislative und der Exekutive kein Konsens oder Interesse vorhanden ist. Ein weiterer politischer Aspekt ist die Aufgabe des VfGH, durch seine Spruchpraxis den Konsens über die Verfassung des politischen Systems zu wahren. Darüber hinaus stellt sich die Frage nach der Legitimation des VfGH und seiner RichterInnen.

## Verfassung ist für alle da: VfGH und Minderheitenrechte

In parlamentarischen demokratischen Systemen wird Macht durch politische Mehrheit ausgeübt. Die Mehrheit trachtet danach, ihre Macht zu sichern, auszubauen und die Chancen auf eine Wiederwahl zu erhöhen, wodurch in die verfassungsmäßigen Rechte der Minderheit indirekt eingegriffen wird (vgl. Brünneck 1992, 135f, 159). Je mehr Freiheiten und Rech-

te eine moderne Demokratie den Einzelnen gewährt, desto wichtiger wird es, dass Gesetze nicht nur formal überprüft werden, sondern dass auch inhaltlich geprüft wird, ob Grundfreiheiten verletzt werden. Denn was die Mehrheit als Ausweitung ihrer Rechte erlebt, kann nämlich gleichzeitig für eine Minderheit die Beschneidung ihrer Rechte bedeuten. Ohne die Berücksichtigung der in der österreichischen Verfassung implizit enthaltenen Grundwerte könnte der VfGH „(...) zum Legitimationsorgan der politischen Mehrheit (...)“ werden (Korinek 1992, 270).

Man kann das Verfassungsgericht also schon allein wegen dieser Rolle im Minderheitenschutz als eine im demokratischen System verankerte, politisch notwendige Institution bezeichnen.

### **Motor und Steuerungselement: VfGH und politische Prozesse**

Der VfGH ist jedoch nicht ausschließlich Hüter des Bestehenden. Durch die Behandlung vor dem VfGH werden Konflikte oft überhaupt erst politisch thematisiert, öffentlich diskutiert, und einer Lösung zugeführt.

Von Brünneck stellt fest, dass nicht nur staatliches Handeln, sondern auch die Untätigkeit des Staates zur Verletzung von verfassungsmäßigen Rechten führen kann (vgl. 1992, 175). Dieses Nicht-Handeln kann verschiedene Ursachen haben: Wenn eine Entscheidung der Stimmenmaximierung abträglich wäre; wenn innerhalb der Mehrheit kein Konsens herrscht; oder wenn ein Thema die Mehrheit (der WählerInnen) nicht tangiert. Ein Beispiel für solche Untätigkeit ist die mangelnde Umsetzung der Rechtsnormen betreffend zweisprachige Ortstafeln in Kärnten.

Der VfGH tritt hier als eigenständiger politischer *player* auf, da er mit seinen Erkenntnissen politische Veränderungen herbeiführen kann (vgl. Stone Sweet 2000, 25). Folglich kann man den VfGH als einen Motor im demokratischen System sehen, indem er (Minderheiten-)Rechte durchsetzt und so den Diskurs über politische Konfliktthemen verstärkt. Allerdings hat die exekutive Gewalt bewiesen, dass dieser Motor

durch Nichtumsetzung von VfGH-Erkenntnissen gebremst werden kann.

Die Grundlage für die Anerkennung der Rechtsprechung eines Höchstgerichts in einem demokratisch geordneten politischen System ist ein herrschender Konsens über die bestehende Verfassung. Insofern hat der VfGH auch die Aufgabe, dieses Einverständnis im Verbund mit anderen Akteuren des Systems herzustellen. In Gefahr ist dies im „normalen“ Verlauf hauptsächlich durch zwei Faktoren: Zum einen entwickelt sich die soziale Realität und somit auch die gesellschaftlichen Wertvorstellungen schneller weiter als das Verfassungsrecht. Es tut sich somit zwischen Verfassung und Realität eine Kluft auf, die überbrückt werden muss (vgl. Grill 1994, 105). Zum anderen ist die politische Mehrheit versucht, durch ihr Machtbestreben die Verfassung zu beugen. Die Verfassungsgerichtsbarkeit hat also die scheinbar paradoxe Aufgabe, auf der einen Seite die Verfassung durch Rechtsprechung an die Realität anzupassen, und auf der anderen Seite die mehrheitlich dominierte politische Realität immer wieder an die Verfassung, d.h. an den staatlichen Minimalkonsens, rückzubinden. Es handelt sich dabei aber um kein Paradoxon, sondern um einen komplexen Feedback-Prozess mit dem Verfassungsgericht als Steuerungselement.

Zur Herstellung eines solchen Konsenses ist der VfGH durch seine gerichtsförmige Struktur besonders geeignet. Die Entscheidungsfindung erfolgt ohne die Zwänge des Mehrheitsverhältnisses. Stattdessen werden die Probleme in ein anderes (juristisches) Diskursfeld gehoben, das nach außen hin objektiver erscheint als das politische. Dadurch erhalten Erkenntnisse des VfGH im Idealfall ihre Legitimität. Dieses „nicht-öffentliche Entscheidungssystem mit eigener Rationalität“ wird jedoch von manchen Kritikern als undurchschaubare *black box* gesehen (Welan/Noll 1997, 168; s.a. Noll 2003, 25). Der weitgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit und nach den Regeln des Proporz stattfindende Bestellvorgang der RichterInnen verstärkt den Eindruck des Undurchsichtigen. Dennoch erhält der VfGH seine Legitimation gerade auch durch diesen Bestellmodus.

## „Politische“ VerfassungsrichterInnen?

In fast allen liberalen Verfassungsstaaten werden VerfassungsrichterInnen von PolitikerInnen analog zu den parlamentarischen Mehrheitsverhältnissen ausgewählt.<sup>5</sup> Auf den ersten Blick scheint dies dem Konzept eines unabhängigen Gerichts zu widersprechen. Gerade weil es aber in der Verfassungsgerichtsbarkeit auch um den Schutz von Rechten von Minderheiten geht, ist es notwendig, dass das Gericht von den maßgeblichen politischen Kräften anerkannt wird, und dass sich ihr Kräfteverhältnis bei der Bestellung der RichterInnen widerspiegelt. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass politische Präferenzen in der Bevölkerung einigermaßen mit denen in den politischen Institutionen korrelieren (vgl. Brünneck 1992, 32–34; Noll 1992). Diese spezielle Zusammensetzung erleichtert folglich auch die schon angesprochene Aufgabe des VfGH den Verfassungskonsens glaubhaft zu vermitteln.

Die Wahlbewegung seit 1986 auf nationaler Ebene (massive Gewinne der FPÖ und Einzug der Grünen in das Parlament) haben das *de facto* Zweiparteiensystem von SPÖ und ÖVP aufgebrochen. FPÖ und Grüne haben den Status von Kleinparteien überwunden. Die Legitimation der Zusammensetzung der RichterInnen ist mit dieser Verschiebung allerdings gesunken, da diese Parteien bei der Bestellung von RichterInnen bisher keine Rolle gespielt haben. Barfuß (1992, 7) meint dazu, dass ein solcher Mangel an parteipolitischem Vertrauen die Gewaltenteilung insgesamt schwächt. Übertragen auf die Kampagne der FPÖ gegen den VfGH nach dem Erkenntnis zu den zweisprachigen Ortstafeln im Dezember 2001 heißt das, dass die damalige Kritik nicht bloß ein Teil der systemisch bedingten Auseinandersetzung zwischen BReg und VfGH um Entscheidungs- und Handlungsmacht war. Die Infragestellung sowohl der persönlichen Kompetenz der RichterInnen, als auch der Legitimation des Gerichtshofs, bedeutet ein Rütteln am Verfassungskonsens.

Trotz dieser parteipolitischen Faktoren ist sich die Rechtslehre weitgehend einig, dass Parteipolitik in der Entscheidungsfindung fast nie

zum Tragen kommt (z.B. Barfuß 1992, 6; Funk 1999, 257; von Brünneck 1992, 47). Weiters weist von Brünneck darauf hin, dass RichterInnen im Laufe ihrer Amtszeit zur politischen Mitte hin tendieren, weil in Verfassungsgerichten konsensuale Entscheidungen getroffen werden (vgl. 1992, 44f). Da VerfassungsrichterInnen in Österreich bis zur Vollendung des 70. Lebensjahres bestellt sind, stehen sie in keinem politischen Abhängigkeitsverhältnis zu „ihrer“ Partei, da sie keine Wiederwahl zu bestreiten haben (vgl. Art 147 B-VG). Die zeitlich gestaffelten Neubesetzungen machen es außerdem den Parteien unmöglich, die Richterposten in kurzer Zeit mit ihnen nahe stehenden Personen zu besetzen.

Der VfGH und seine RichterInnen sind also grundsätzlich vor tagespolitischen Eingriffen geschützt. Auf Grund seiner Sonderstellung als Gericht ist er besonders dazu geeignet, seine im Grunde zutiefst politischen Tätigkeiten auszuüben. Darunter fallen die Aufgaben Schutz von Minderheiten gegenüber der herrschenden Mehrheit, Vorantreiben heikler Politikbereiche und die Überwachung des Verfassungskonsenses. Diese werden der Politik des Mehrheitsprinzips weitgehend entzogen. Diese Übertragung an eine objektivierende Instanz drückt die grundlegende Bedeutung dieser Aufgaben für die Aufrechterhaltung der Demokratie aus.

## Im Süden nichts Neues: Verfassungsgerichtsbarkeit und politische Praxis

Diese Auslagerung von zentralen politischen Funktionen an den VfGH gelingt in den meisten Fällen. Sie ist jedoch seit jeher auf Grund des durch die Gewaltentrennung strukturell bedingten Spannungsverhältnisses mit beträchtlichen Kraftanstrengungen verbunden.

An dieser Stelle wollen wir an Hand von zwei ausgesuchten Erkenntnissen zu den Rechten der Kärntner SlowenInnen diese Positionskämpfe der letzten 15 Jahre exemplarisch nachzeichnen und die Frage „Gibt es eine Wende?“ beantworten. Dabei berücksichtigen wir sowohl Veränderungen der *internen* Faktoren des VfGH

in Form von Novellierungen und Gesetzen zu seiner formalen Struktur und seinen Aufgaben, als auch Veränderungen der *externen* Faktoren, wie sie in der medialen Berichterstattung über die Erkenntnisse abgebildet werden. Die politische Realität mitsamt den Kräfteverhältnissen zwischen den einzelnen Akteuren wird zwar durch die Medien gespiegelt, kopiert, verzerrt und mitgestaltet. Nichts desto trotz sind diese Konstruktionen in einer medialen Massendemokratie Orientierungspunkte sowohl für PolitikerInnen als auch für WählerInnen.

In unserer Analyse differenzieren wir zwischen inhaltlicher Kritik zu dem Erkenntnis, persönlichen Angriffen und institutionellen Vorschlägen zur Neuorganisation des VfGH und somit seines Kräfteverhältnisses zur BReg. Unter Einbeziehung einer Kontextanalyse wollen wir die jeweilige Strategie der maßgeblichen Akteure (ÖVP, FPÖ und VfGH) herausfiltern, um schlussendlich die These beantworten zu können, ob die massiven medialen Angriffe rund um das Ortstafelerkenntnis eine neue Form der Umgehung der Exekutive von Erkenntnissen des VfGH darstellen. In unsere Analyse der BReg beziehen wir nicht nur Aussagen von Regierungsmitgliedern, sondern auch von anderen PolitikerInnen der Regierungsparteien als RepräsentantInnen der parlamentarischen Mehrheit mit ein.

### **Veränderungen im System – Kontinuitäten seit den 80ern**

Die Fragestellung „Gab es eine Wende?“ beantworten wir mit Ja. Wir setzen aber diese schon weit früher als die „Wendearchitekten“ an – mit Mitte/Ende der 80er Jahre. Die 90er Jahre hingegen betrachten wir vorwiegend als eine Periode, in der sich die im Jahrzehnt davor grundgelegten Veränderungen manifestieren und verfestigen. Dies ist vor allem in der Organisation des VfGH und im Selbstverständnis des Gerichts selbst abzulesen. Auf Seiten der Regierung gab es ab 1986 die Tendenz, Entscheidungen des VfGH mittels *outruling* zu umgehen, da die Grosse Koalition über eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Nationalrat verfügte.

Die Judikatur des VfGH weist ab Anfang der 80er Jahre im Bereich von Minderheiten einen markanten Bruch auf, der in der Begründung zum Fall über die Anfechtung der Kärntner Landtagswahl 1979 (VfSlg. 9224) enthalten ist (vgl. Öhlinger 1998, 378/379).<sup>6</sup> Der VfGH ist dabei zum ersten Mal von seinem strikten Verständnis der Grundrechte als Abwehrrechte gegenüber dem Staat abgegangen und legt Grundrechte seitdem nicht nur mehr formal, sondern auch inhaltlich aus (vgl. ebd.). Die daraus resultierende „erhöhte Grundrechts-sensibilität“ hat seit damals die Nachfrage und Akzeptanz des Minderheitenschutzes erhöht, wie Hilpold meint (2003, 92).

### **Die mediale Aufmerksamkeit, ein Kind der 80er**

Den Beginn des „Medienzeitalters“ für den VfGH setzen Welan/Noll mit dem Jahr 1987 an, als das Verfassungsgericht mit seinem Erkenntnis zu PolitikerInnenpensionen (VfSlg. 11308/11309) erstmals hohe Wellen schlug (vgl. 1997, 170). Dabei ging es um die Regelung von Mehrfachpensionen von PolitikerInnen. Der VfGH entschied, dass diese zulässig seien, da er im Falle des Kippens des betreffenden Gesetzes das Verfassungsprinzip der Gleichheit berührt sah. Damit traf das Gericht auf die langsam aufkommende Privilegien- und Korruptionsdebatte der damaligen Zeit und löste ein heftiges öffentliches Echo aus, das bereitwillig von den Medien verstärkt wurde.

Zwei Jahre später, im Dezember 1989, stand wieder ein Erkenntnis zur Diskussion (VfSlg. 12245 – Erkenntnisse 1991, 565–583). Dabei ging es um den zweisprachigen Unterricht in der vierten Klasse Volksschule für Kärntner SlowenInnen außerhalb ihres „autochthonen“ Siedlungsgebietes. Konkret begeherten die Eltern eines Jungen, dass er auch in Klagenfurt in den Genuss eines zweisprachigen Unterrichts kommt. Der VfGH stellte dazu fest, dass Minderheitenschutzbestimmungen von Natur aus „nicht restriktiv ausgelegt werden“ dürfen und ein Anspruch auch außerhalb des Siedlungsgebietes besteht (Erkenntnisse 1991, 578).

Einmal mehr bestätigte der VfGH damit seine Schutzfunktion gegenüber (ethnischen) Minderheiten.

Vergleicht man den Kontext und die Reaktionen dieses Erkenntnis mit dem aktuelleren Ortstafelerkenntnis (2001) ergeben sich erstaunliche Parallelen. Zum einen sticht eine personelle Kontinuität auf allen Seiten hervor. So waren im Dezember 1989, wie auch beim Ortstafelerkenntnis im Dezember 2001, sowohl Landeshauptmann Jörg Haider, Kärntner SPÖ Obmann Peter Ambrozy, Verfassungsgerichtshofpräsident Ludwig Adamovich als auch acht seiner KollegInnen im Amt. Inhaltliche Kritik<sup>7</sup> an dem Erkenntnis wurde vor allem vom Kärntner Landeshauptmann und damaligen FPÖ-Obmann Jörg Haider geäußert. Er bezeichnete das Erkenntnis als „in hohem Maß (...) gefährlich, weil es sehr leicht wieder Emotionen schürt“ (Jörg Haider zitiert nach Die Presse, 29.12.1989, 5); als eine „massive Verschlechterung“ für die Minderheit (ebd.); oder schlicht als „Sprengstoff“ (ders. zitiert nach Die Presse, 30./31.12.1989, 5). Ebenso griff er die Institution des VfGH direkt an und sprach vom „Missbrauch“ seiner Befugnisse (ders. zitiert nach ebd.). Schlussendlich ging er so weit, ein „bundesweites Volksgruppengesetz“ zu fordern und „zum Schutz der Minderheiten vor dem Verfassungsgerichtshof“ aufzurufen (ders. zitiert nach Die Presse, 10.01.1990, 5). Haiders damaliger Landeshauptmann-Stellvertreter Christof Zernatto (ÖVP) verlangte einen „Parteiengipfel“ (ders. zitiert nach Die Presse, 30./31.12.1989, 5) – ein Vorläufer der „Konsenskonferenz“ zur Beilegung des Ortstafelkonfliktes von 2001/02. Sein sozialdemokratisches Pendant Peter Ambrozy „(...) befürchtete ebenfalls ein Wiederaufflammen der Minderheitendiskussion in Kärnten“ (ders. zitiert nach ebd.). Der Bundeskanzler Franz Vranitzky (SPÖ) mahnte an, dass „(...) nicht neue Gräben aufgerissen werden“ dürfen (ders. zitiert nach ebd.).

Im Vergleich der Vorgänge rund um die beiden Minderheiten-Erkenntnisse fallen neben der personellen Kontinuität also auch Parallelen in der Argumentation durch Haider und andere auf. Ein wesentlicher Unterschied zum Erkenntnis im Jahre 2001 besteht allerdings

darin, dass die FPÖ keine Regierungsverantwortung auf Bundesebene innehatte.

### **Der Ortstafelstreit: Ganz gleich oder doch ganz anders?**

Zwölf Jahre später erreichten die Quantität der Berichterstattung und die Qualität der Angriffe auf den VfGH definitiv einen neuen Höhepunkt. Im Jahr 1989 erschienen in „Die Presse“ anlässlich des Erkenntnisses zum zweisprachigen Unterricht in der Volksschule insgesamt neun Artikel; rund um das Ortstafel-Erkenntnis im Jahr 2001/02 wurden im gleichen Medium 102 Artikel veröffentlicht.<sup>8</sup> Der VfGH entschied im Dezember 2001, dass zweisprachige Ortstafeln nicht bloß in Gemeinden mit einem Bevölkerungsanteil von 25% Kärntner Slowenen, sondern schon ab 10% anzubringen seien. Außerdem müssten nicht nur Ortstafeln von Gemeinden, sondern auch von Ortsteilen zweisprachig sein. Somit waren das Volksgruppengesetz 1976, Bestimmungen der Topographieverordnungen, sowie die betreffende Verordnung der Bezirkshauptmannschaft Völkermarkt aufgehoben.

Bei der Analyse der verschiedenen Akteure im Ortstafelkonflikt beginnen wir mit Jörg Haider, da sonst die Reaktionen von VfGH und BReg nicht verständlich wären. Haider war zwar kein Regierungsmitglied, er war aber damals Mitglied des Koalitionsausschusses und nahm in der FPÖ eine inhaltliche und machtpolitische Führungsrolle ein.

Der zu beobachtende Diskursverlauf zum Erkenntnis verdeutlicht das von der FPÖ bevorzugte politische Instrument einer Kampagne, die Steigerungsstufen, Wiederholungen und thematische Verknüpfungen beinhaltet. Es begann mit einer polemischen inhaltlichen Kritik am Erkenntnis („vorverlegte Faschingsentscheidung“ – Jörg Haider zitiert nach Kurier, 14.12.2001, 11). In den darauf folgenden Tagen forderte Haider die Korrektur des Erkenntnisses sowie eine Volksbefragung (Kurier, 15.12.2001, 12). Dann erfolgte die erste Rücktrittsaufforderung an den VfGH-Präsidenten Adamovich (vgl. Die Presse, 18.12.2001, 1), die in persönliche An-

griffe gegen ihn mündeten („unwürdiges und unpatriotisches Verhalten“ – Jörg Haider zitiert nach Die Presse, 20.12.2001, 7). Zeitgleich verlangte FPÖ-Klubobmann Peter Westenthaler einen neuen Bestellmodus für die HöchstrichterInnen (vgl. Die Presse, 18.12.2001, 9). Nach dem das freiwillig eingeleitete Absetzungsverfahren von Adamovich nicht fruchtete, plädierte der Kärntner FPÖ-Obmann Martin Strutz für die Nichtigkeit des Urteils (vgl. Die Presse, 16.01.2002, 8). Die nun kurz eintretende „Pause“ wird durch die Berichterstattung über das Volksbegehren gegen das tschechische Atomkraftwerk Temelín im Jänner 2002 und die damit im Zusammenhang stehenden verbalen Schlagabtausche zwischen dem tschechischen Premier Milos Zeman und Jörg Haider gefüllt. Nachdem das Endergebnis des Begehrens fast Neuwahlen nach sich zog, brachte Haider die Bezüge der HöchstrichterInnen aufs Tapet und bezeichnete diese als „politisch korrumpiert“ (Jörg Haider zitiert nach Die Presse, 28.01.2002, 7). All das gipfelte in dem persönlichen Untergriff Haiders in seiner Aschermittwochrede: „Wenn einer schon Adamovich heißt, muss man zuerst einmal fragen, ob er überhaupt eine aufrechte Aufenthaltsberechtigung hat“ (Jörg Haider zitiert nach APA, 13.02.2002).

Die damalige Vizekanzlerin und FPÖ-Parteiofbrau Susanne Riess-Passer brachte den Attacken nichts entgegen, sondern bestätigte sie. So bezeichnete sie das Erkenntnis als „historisch falsch, lebensfremd und fehlerhaft“ (Susanne Riess-Passer zitiert nach Die Presse, 14.01.2002, 7), interpretierte die Worte Haiders („Zurechtstutzen heißt, dass der VfGH sich nicht über den Rechtsstaat stellen darf“, zitiert nach Die Presse, 08.01.2002, 1) und stellte schlussendlich pauschal fest „(...) Jörg Haider hat recht“ (dies. zitiert nach Die Presse, 14.01.2002, 7).

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass sich die Regierungspartei FPÖ mit dem Ortstafel-Erkenntnis an sich nur oberflächlich auseinandersetzte. Im Unterschied zum Schul-Erkenntnis wurde im Ortstafelkonflikt jedoch nicht nur Kritik geübt, sondern auch eine Reihe von Maßnahmen und Argumenten vorgebracht, wie der Richterspruch zu umgehen und zu revidieren sei. Dies ging soweit, das Prinzip der

Volkssouveränität (Art 1 B-VG) über den des Rechtsstaates zu stellen („Das Volk steht über den VfGH“, Jörg Haider zitiert nach Die Presse, 15.01.2002, 3). Konsequenter weitergedacht – und entsprechend gehandelt – hieße das, dass Willensentscheidungen der Mehrheit alle anderen Prinzipien und Rechte unterdrücken würden. Der zentrale Sinn und Zweck eines Verfassungsgerichtes innerhalb eines demokratischen Systems wäre damit obsolet.

Die persönlichen Angriffe gegen Adamovich und der Vorwurf der Parteipolitik im VfGH haben den Zweck, die Urteils- und somit die Handlungsfähigkeit des Gerichtes in Zweifel zu ziehen. Die institutionellen Überlegungen zum Bestellungsmodus der RichterInnen zielen wohl nicht auf eine Schwächung des VfGH, sondern mittelfristig auf die Bestellung von FP-nahen RichterInnen ab.<sup>9</sup>

Die einzelnen Elemente der „Ortstafel-Kampagne“ wurden von der FPÖ mit anderen Themen verknüpft, und so auch in andere politische Zusammenhänge eingebunden. So verband der Kärntner Landeshauptmann die Kritik am Erkenntnis des VfGH mit der Forderung die zweisprachigen Ortsbezeichnungen in Grenznähe auf Autobahnschildern einzudeutschen (vgl. Kurier 30.12.2001, 11). Weitere Teile der „Meta-Kampagne“ sind das Volksbegehren gegen Temelín und die sich unmittelbar daran anschließenden Forderungen, dass Tschechien die Benes-Dekrete aufheben muss. Ein Grundthema bei vielen Äußerungen von FP-PolitikerInnen sind „die Anderen“ die „uns“ verfolgt haben und Unrecht verübt haben (Tschechen), beziehungsweise unsere Gesundheit bedrohen (Tschechien), oder geheime Gebietsansprüche stellen (Slowenien; Jörg Haider: „Kärnten hat mit Slowenien einen Nachbarn, der noch immer von Groß-Slowenien träumt“, zitiert nach Die Presse, 15./16.12.2001, 3).

Mit diesem „aggressiv-pointierte(n) politische(n) Stil“ (Plasser/Ullram 2000, 226) gelingt der FPÖ nicht nur die notwendige Mobilisierung ihrer eigenen Anhängerschaft. Darüber hinaus schärft sie thematisch ihr Profil und lenkt von parteiinternen Differenzen und Schwierigkeiten<sup>10</sup> ab. Denn die innere Struktur der Partei ist so beschaffen, dass sie ihre „defizitären



Organisationsstruktur“ (Plasser/Ullrich 2000, 238) mittels einer „außergewöhnlichen *Medienzentrierung*“ (ebd.; Hervorhebung im Original) kompensiert. Der Drang nach medialer Aufmerksamkeit wurde einerseits durch die Niederlagen der FPÖ bei den Landtagswahlen in der Steiermark (Oktober 2000, -4,7%), im Burgenland (Dezember 2000, -1,2%), in Wien (März 2001, -7,7%) und beim Volksbegehren gegen Temelín verstärkt. Andererseits fügen sich die Angriffe gegen den VfGH und seiner FunktionsträgerInnen nahtlos in das thematische Profil der Partei, dass sich vorwiegend aus dem Kampf gegen „die da oben“, Parteienproporz und Privilegien zusammensetzt (vgl. Plasser/Ullrich 2000, 226f, 234).

Der VfGH reagierte auf die inhaltliche Kritik und die persönlichen Angriffe von Jörg Haider auf seinen Präsidenten Ludwig Adamovich mit juristischen und medialen Mitteln. Adamovich beantragte noch im Dezember die Einleitung eines Amtsenthebungsverfahrens gegen sich selbst, nachdem ihm Jörg Haider „unwürdiges Verhalten“ vorgeworfen hat, was nach §10 VfGH-Gesetz einen Absetzungsgrund für eine/n RichterIn darstellt. Dieser in der gesamten Geschichte des VfGH beispiellose Vorgang endete am 07.01.2002 mit der Veröffentlichung des Beschlusses, dass die von Haider vorgebrachten „Vorwürfe keinen Anlass dafür bieten, ein Amtsenthebungsverfahren einzuleiten“ (Beschluss des VfGH zitiert nach Die Presse, 08.01.2002, 3). Eine weitere Konsequenz war die zeitgleiche Bekanntgabe dieses Beschlusses auf der Homepage des VfGH mit der vom Höchstgericht angesetzten Pressekonferenz. Damit haben sich die RichterInnen gegen die sonst übliche Praxis der Vertraulichkeit bei Disziplinarverfahren entschieden (vgl. Die Presse, 07.01.2002, 7). Ebenso sind Tendenzen einer medialen Gegenstrategie durch den VfGH zu entdecken, die vor allem in „Die Presse“ bereitwillig aufgenommen wurden. So berichtete der Chefredakteur Andreas Unterberger unter dem Titel „Das Höchstgericht, Jörg Haider und der Faschismus“ (Die Presse, 15.01.2002, 3) von Überlegungen unter den HöchststrichterInnen, ein Verbotsverfahren gegen die FPÖ einzuleiten, da Jörg Haider die Legitimität des Höchstgerichts

mehrmals in Frage gestellt hatte. Mit seiner Bestellung als neuer Präsident des VfGH (per 01.01.2003) ernannte Korinek auch erstmals einen „Mediensprecher“ im Februar 2003, der aus der „News“-Redaktion kommt – einem Medium, das auf unkomplizierte, prägnante Vermarktung von Informationen spezialisiert ist (vgl. APA 27.01.2003; s.a. Bericht 2001, 13). Der Ende 2002 in Pension gegangene langjährige (seit 1984) VfGH-Präsident Adamovich sprach in diesem Zusammenhang von der Notwendigkeit der Vermittlung der Arbeit und Ergebnisse des VfGH gegenüber einer breiten Öffentlichkeit, die sich nur selten mit diesen auseinandersetzt (vgl. APA 26.12.2002). Dies wäre für das Verständnis, aber auch für die Stärkung der Stellung des VfGH im politischen Gefüge von Vorteil.

Der VfGH trat im Ortstafelkonflikt verstärkt medial auf, ließ sich aber nicht in persönliche Konflikte verwickeln: Adamovichs Antwort auf Haiders Angriffe waren rein juristischer Natur. Diese Vorgehensweise betont den parteipolitisch unabhängigen Charakter des VfGH.

Die ÖVP, die zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Erkenntnisses als drittstärkste Kraft den Bundeskanzler stellte, stärkte dem VfGH in mehrerlei Hinsicht den Rücken – wenn auch teilweise ambivalent. Auf persönlicher Ebene lobte Bundeskanzler Schüssel Adamovich als einen „erstklassigen Juristen, unabhängigen und wahrhaft unbestechlichen Präsidenten des VfGH“ (Die Presse, 22./23.12.2001, 9). Schüssel ging jedoch nie konkret auf Haider ein und kritisierte ihn nicht direkt. Im Folgemonat (Jänner 2002) wurde diese Haltung dadurch abgelöst, dass die SprecherInnen der ÖVP (Generalsekretärin Maria-Rauch Kallat und Klubobmann Andreas Khol) dazu über gingen lediglich das Organ *per se* und die RichterInnenschaft als Kollektiv zu verteidigen (vgl. Die Presse, 07.01.2002, 7 für Rauch-Kallat; Die Presse, 29.01.2002, 7 für Khol).

Inhaltlich wurde das Erkenntnis verteidigt; nur der ÖAAB-Obmann und Dritte Nationalratspräsident Werner Fasslabend bezeichnete es als ein Urteil, „(...) das niemand exekutieren kann. Das müsste den Verfassungsrichtern bewusst gewesen sein“ (Kurier 16.01.2002, 2). Ambi-

valent ist die ÖVP-Haltung deshalb, weil immer betont wurde, dass das Erkenntnis umzusetzen sei, nicht aber, wie und wann. Diese politische inhaltliche Arbeit wurde von der Regierung an eine „Konsenskonferenz“ delegiert, in der VertreterInnen der Kärntner Landespolitik, Heimatverbände und Minderheiten sitzen. Der Handlungsauftrag des VfGH an die BReg wurde somit nur indirekt ausgeführt.<sup>11</sup>

Am deutlichsten zeigte sich die Ambivalenz der ÖVP im *scheinbaren* Strategiewechsel zum „Bestellungsmodus“ der vierzehn HöchstrichterInnen. Dies war insofern von Relevanz, da mit der Pensionierung von Ludwig Adamovich und einem Richterkollegen mit Ende 2002 eine Neubesetzung unmittelbar bevorstand. Meinte Andreas Khol noch am 21.12.2001, dass in Sachen Bestellungsmodus „kein Handlungsbedarf“ bestehe (ders. zitiert nach Die Presse, 21.12.2001, 9), schwenkte er nicht einmal drei Wochen später um (vgl. Die Presse, 08.01.2002, 9). Dabei griff er auf einen im Koalitionspakt 2000 festgehaltenen Vorschlag zurück, der bei der Bestellung von HöchstrichterInnen durch die Bundesregierung eine „Objektivierungskommission“ vorsieht. Dieses neue Kollektiv sollte über die geeigneten KandidatInnen entscheiden und sie der Bundesregierung vorschlagen. Diese Veränderung des Bestellmodus wäre allerdings eher von kosmetischem Charakter, da der Einfluss der BReg auch nach der „Reform“ auf die Wahl der RichterInnen bestehen geblieben wäre. Denn die Kommission kann zwar eine Bewertung über die KandidatInnen abgeben, die Regierung ist aber an dieses Ergebnis nicht gebunden (Die Presse, 25.01.2002, 4). Diese Neuregelung war Bestandteil des sogenannten „Demokratiepaketes“, das auch Neuerungen bei Wahlen (Briefwahl und Wahlalter) und Volksbegehren vorsah. Da aber Khol, im Einklang mit dem Klubobmann der FPÖ Peter Westenthaler, auf die Zustimmung der Oppositionsparteien zum kompletten Gesamtpaket pochte (vgl. Die Presse, 10.01.2002, 9), war der Vorschlag schnell wieder vom Tisch. Diese „Flexibilität“ erstaunte umso mehr, als Westenthaler eine Woche zuvor dieser „Neuregelung“, die vor dem Sommer 2002 abgeschlossen werden sollte, noch

„absolute Priorität“ eingeräumt hatte (ders. zitiert nach Die Presse, 03.01.2002, 8).

Die Erklärung für diesen scheinbaren Strategiewechsel ist der koalitionäre Hintergrund, vor dem sich der Ortstafelkonflikt entfaltete. Erstens ist auf die Rollenverteilung innerhalb der Parteien zu achten. Khol und Westenthaler figurieren zu dieser Zeit noch als Brücke zwischen ihren Parteien. So nahm Westenthaler in der Diskussion zu diesem Erkenntnis innerhalb der FPÖ ab Jänner 2002 eine moderate und teilweise kalmierende Position ein. Er versuchte von den Folgen des Erkenntnisses und den Angriffen Jörg Haiders abzulenken, indem er stets für einen neuen Bestellungsmodus plädierte – dies aber nicht mit seiner sonst üblichen Vehemenz. Seine Haltung kann somit als Anzeichen einer Aufgabenverteilung interpretiert werden, und/oder als Ausdruck für die eingesetzte Distanz zwischen ihm und Jörg Haider. Zweitens kann dieser Vorschlag der beiden Klubobmänner gemeinsam mit der vom Bundeskanzler Schüssel für April 2002 angesetzten „Konsenskonferenz“ als eine Strategie betrachtet werden, die die Koalition vor dem Auseinanderbrechen bewahren sollte. Denn das zu dieser Zeit unmittelbar bevorstehende Volksbegehren der FPÖ gegen das tschechische Atomkraftwerk Temelin, das unverhüllt mit einem Veto gegen die Erweiterung der EU drohte, bot Zündstoff genug. Die gegenseitigen Neuwahl-Drohungen nach dem Ende des Volksbegehrens führten dies eindrucksvoll vor Augen.<sup>12</sup> Die mit dem Jahreswechsel eingesetzten Meinungsverschiedenheiten zum Thema „Vorziehen der Steuerreform“ und die bevorstehende Entscheidung für die Beschaffung neuer Abfangjäger taten ihr Übriges, um die Koalition an die Grenzen der Belastbarkeit zu führen.<sup>13</sup>

Aus dem Umgang der Regierungsparteien mit dem VfGH-Erkenntnis wird deutlich, dass der Konflikt für beide Parteien eine Möglichkeit war, von innerkoalitionären Problemen abzulenken (FPÖ) bzw. ablenken zu lassen (ÖVP). Der VfGH selbst und seine demokratiepolitische Rolle wurden zugunsten taktischer Überlegungen der Regierungsparteien in den Hintergrund gerückt.

## Die österreichische (Un)Kultur im Umgang mit der Verfassung

Sind die Attacken als Beweis für einen institutionellen Wandel stichhaltig genug? Bei beiden hier vorgestellten Fällen werden spezifische Kontinuitäten im Umgang mit der österreichischen Verfassung deutlich, die schon weitaus länger als seit den 80er Jahren bestehen. Dazu gehört die Praxis, Minderheitengesetze jahrzehntelang nicht umzusetzen, mit der Zustimmung der BReg ein Landesgesetz zu beschließen, das die Intention eines Verfassungsgesetzes völlig verkehrt<sup>14</sup>, oder das schon erwähnte *overruling*.

„Ein Kind der 80er Jahre“ ist auf alle Fälle die mediale Aufregung und die damit einhergehende Personalisierung von Konflikten, die schon anlässlich des „Privilegienerkenntnis“ (VfSlg. 11308/11309) ihren Anfang nahm und auch rund um den zweisprachigen Unterricht an Volksschulen Blüten trieb. Diese Verschiebung ist eng verknüpft mit den „Aufmerksamkeitsregeln“ der Medien (u.a. Status der AkteurInnen, Nähe zu den RezipientInnen und Emotionalität – vgl. Sarcinelli 1998, 153), an die auch der VfGH als Teil des politischen Institutionengefüges gebunden ist (vgl. Saxer 1998).

Der Unterschied 2001 zum Erkenntnis von 1989 liegt in der quantitativen und qualitativen Intensität der Angriffe durch PolitikerInnen der FPÖ. Ein Amtsenthebungsverfahren gegen den Präsidenten des VfGH zu bewirken, ein letztinstanzliches Urteil als „nichtig“ zu bezeichnen, und es durch eine Volksbefragung *de facto* aufheben zu wollen, stellt auf alle Fälle eine neue Dimension der politischen Auseinandersetzung dar. Dass diese Angriffe ohne Konsequenzen für die Angreifer blieben hat mehrerlei Gründe. Zum einen haben die beiden ehemaligen Großparteien SPÖ und ÖVP den Boden für ein mangelndes Verständnis von *checks and balances* in der Demokratie aufbereitet, indem sie über Jahrzehnte einfachgesetzliche Bestimmungen in den Verfassungsrang gehoben haben, bzw. u.a. den Art 7 (3) des Staatsvertrages nicht umgesetzt haben. Zum anderen spielte Jörg Haider – damals noch Mitglied des Koalitionsaus-

schusses – die Führungsrolle innerhalb der FPÖ. Seiner Linie nicht zu folgen, hatte oft persönliche Konsequenzen für die betroffenen PolitikerInnen (wie sich später bei Westenthaler und Riess-Passer zeigte).

Hier geraten Gewalten aneinander, deren Ausgleich und Gleichgewicht eine unerlässliche Bedingung für einen funktionierenden Rechtsstaat und damit für eine Demokratie darstellen. Die mediale Aufmerksamkeit und die personelle Zuspitzung verstärken dieses Aufeinanderprallen.<sup>15</sup> Denn reiht man diesen Konflikt um den VfGH in all die anderen Konflikte im Justizwesen ein (vgl. „Spitzelaffäre“ Herbst 2000, Beschluss der Vereinigung österreichischer Richter und der Bundessektion der Richter und Staatsanwälte vom 25.04.2002), dann ist er kein singuläres Ereignis, sondern dann muss man von einer Strategie sprechen, die die Stärkung der exekutiven Gewalt auf Kosten der judikativen Gewalt zum Ziel hat.

Diese Konfliktdimension erweitert sich um einen weiteren Grad, wenn wir den Kontext unserer gegenwärtigen Demokratie mit einbeziehen. Denn nach Welan sind wir in die Phase der „Konkurrenz- und Konfliktdemokratie“ eingetreten (2002, 8). In diesem Fall „(...) gewinnt für Österreich die Bewertung der Grundrechte sowie (das) machtausgleichende Potenzial politischer Strukturen eine besondere Bedeutung“ (Campbell 2002, 19; vgl. ebd., 28). Diese zwei Komponenten, die für Campbell die „Kontextbedingungen“ einer Konfliktdemokratie darstellen (ebd., 19), gilt es „(...) so zu gestalten, dass sie durch einen politischen Wechsel nicht einfach in Frage gestellt und ‚aufgehoben‘ werden können“ (ebd., 23). Ein politischer Wechsel, dessen Ermöglichung eben auch ein Kennzeichen eines demokratisch geordneten Systems ausmacht, wurde im Februar 2000 vollzogen. In solchen Phasen werden die anderen Akteure im politischen Feld und vor allem ihre stabile Verankerung unerlässlich. Der VfGH gehört zu diesen „Kontextbedingungen“, auch wenn Campbell ihn und andere nicht explizit anspricht.

Sind somit diese „machtausgleichende politischen Strukturen“ durch die wachsenden persönlichen Angriffe in Gefahr, und wie groß ist diese Gefahr? Die wiederholte Infra-

gestellung des VfGH durch die FPÖ, und die weitgehende Duldung dieser Strategie durch die ÖVP<sup>16</sup> zielen auf die Schwächung des VfGH an sich, auf die Aufweichung des demokratischen Verfassungskonsenses, und auf seine Schutzfunktion für Minderheiten ab. Allerdings beobachtet der VfGH diese Entwicklungen nicht untätig, sondern versucht, sich (besonders medial) professioneller als politischer Akteur zu behaupten. Das Ausmaß der Gefahr ist jedoch zu sehr von unberechenbaren Variablen wie z.B. der Strategie der FPÖ oder zukünftigen VfGH-Entscheidungen abhängig, um es einschätzen zu können.

Ebenso groß ist aber auch die Gefahr des Ignorierens oder Uminterpretierens von VfGH-Entscheidungen durch die BReg oder andere Exekutivorgane, oder das Hinauszögern der Umsetzung von Entscheidungen. Ein Beispiel dafür ist die Einsetzung der „Konsenskonferenz“ durch den Bundeskanzler Schüssel, in der der Ortstafelkonflikt unter Einbeziehung aller Beteiligten, von SlowenenInnenvertreterInnen bis zu „Abwehrkämpfern“, gelöst werden sollte. Die Konferenz und ihr vorläufiges Scheitern<sup>17</sup> sind aber nicht Teil einer Wende, sondern ein neuer Bestandteil des jahrzehntelangen, demokratiepolitisch bedenklichen Stillstandes, der die Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit noch deutlicher macht. Falls die FPÖ ihre zweite Chance als Regierungspartei weiterhin dazu verwendet, den VfGH in Frage zu stellen, und seine Entscheidungen zu missachten – aus machttaktischen Gründen unterstützt von einer schweigenden ÖVP – so könnte mittelfristig eine Wende stattfinden. Der im System stabil verankerte VfGH wird ihr standhalten können. Die von ihm zu schützenden Minderheiten vielleicht nicht.

#### ANMERKUNGEN

1 Der vorliegenden Artikel entstand aus einem Seminar bei Prof. Dr. Sieglinde Rosenberger im Sommersemester 2002 mit dem Titel „Die gewendete Republik!“. Wir danken Frau Prof. Rosenberger für die wertvollen Hinweise zur Fertigstellung dieses Artikels.

- 2 Im Rahmen dieser Arbeit umfasst der Begriff „Minderheit“ sowohl politische, als auch ethnische und soziale Minderheiten. Gleichwohl fokussieren wir in unseren Fallbeispielen auf die ethnische Minderheit der Kärntner SlowenInnen. Der Mehrheitsbegriff ist hier ebenfalls weit gefasst und beinhaltet auch den Einfluss der gewählten Mehrheit auf die Institutionen des Staates.
- 3 D.h. das Verfahren, einfach gesetzliche Bestimmungen mittels 2/3-Beschluß durch den Nationalrat in Verfassungsrang zu heben und damit einer inhaltlichen Kontrolle des VfGH zu entziehen.
- 4 Andreas Khols Definition von Wende: „Die Umsetzung der Vision, Österreich zum gleichberechtigten, voll integrierten Teil des freien Europas zu machen und aus dem Zustand der Neutralität zwischen zwei Machtsystemen herauszuholen. Und die Vision, Österreich zu einer ökosozialen Marktwirtschaft mit einer aktiven Bürgergesellschaft umzubauen“ (2001, 582).
- 5 Der VfGH besteht laut Art 147 B-VG aus 12 RichterInnen, einem/r Präsidenten/in, einem/r Vizepräsidenten/in und fünf (1989) bzw. sechs (2001) ErsatzrichterInnen. Die Bundesregierung schlägt den/die Präsidenten/in, den/die Vizepräsidenten/in, sechs RichterInnen und drei Ersatzmitglieder dem/der Bundespräsidenten/in zur Ernennung vor. Die übrigen sechs RichterInnen und drei Ersatzmitglieder schlägt der Nationalrat bzw. Bundesrat vor.
- 6 Unserem Kollegen Martin Schmidt sei für diesen Hinweis an dieser Stelle gedankt.
- 7 Die nun folgenden Aussagen sind der Untersuchung von den Tageszeitungen „Die Presse“ und „Kurier“ im Zeitraum vom 01.12.1989 bis 31.01.1990 entnommen. Die Wahl auf diese Zeitungen fiel auf Grund ihres repräsentativen Querschnitts (Qualitätszeitung und Massenblatt) am österreichischen Zeitungsmarkt. Auf Grund ihrer ausführlicheren Berichterstattung ist aber meist „Die Presse“ angeführt. Das Urteil selbst wurde am 29.12.1989 veröffentlicht.
- 8 Die Presse, Printausgabe, 01.12.2001-31.01.2002 (ohne Kommentare, Glossen und Leserbriefe). Das Urteil wurde am 13.12.2001 veröffentlicht.
- 9 Dieses Ansinnen bestreitet Susanne Riess Passer mehrmals öffentlich (vgl. Die Presse, 08.01.2002, 1; Die Presse, 14.01.2002, 7).
- 10 Dazu zählen vor allem die Personalprobleme bei der Besetzung von Ministeriumspositionen und die Strategiediskussion, die zwischen den Positionen „konstruktive Regierungsarbeit“ und „Oppositionspolitik“ oszillieren.
- 12 Die vom VfGH im Erkenntnis vom 13.12.2001 gesetzte Frist (ein Jahr) zur „Reparatur“ der Gesetzeslage ist nun schon über ein Jahr überzogen worden. Eine Lösung ist nicht Sicht (vgl. Der Standard, 13.12.2003).
- 12 „Sie haben recht, die EU-Erweiterung ist das Herzstück (der Koalition). Wenn dieses fehlt, dann geht es nicht mehr“ (Wolfgang Schüssel zitiert nach Die Presse, 23.01.2002, 3).

- 13 Das Vorziehen der Steuerreform wurde von Jörg Haider und Susanne Riess-Passer am Neujahrstreffen der FPÖ vom 13.01.2002 bekräftigt (vgl. Die Presse, 14.01.2002, 3). Der damalige Zeitplan sah für den Kauf der Abfangjäger eine Entscheidung im Juni 2002 vor, nachdem die Angebote der drei Bieter mit 23.01.2002 geöffnet wurden (vgl. Kurier, 24.01.2002, 3).
- 14 Kärntner Landesgesetz: §§10f MschulG (Fassung: 1956) (vgl. Erkenntnisse 1991, 575).
- 15 Zur politischen Strategie des persönlichen Angriffs und der gezielten Regelverletzung siehe Ötsch 2003.
- 16 Weder hat ein/e VertreterIn der Jörg Haider zum Rücktritt aufgefordert, noch hat die Kärntner ÖVP eine Initiative zur Abwahl von Jörg Haider gestartet. (Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass sie dafür *nicht* die Unterstützung der Kärntner SPÖ gehabt hätte – vgl. Die Presse, 11.01.2002, 1)
- 17 Stand: Jänner 2003.

## LITERATUR

- Barfuß, Walter (1992). Die „politische“ Komponente des österreichischen Verfassungsgerichtshofs, in: Bernd-Christian Funk/Wolfgang Mantl/Hans R. Klecatsky/Edwin Loebenstein/Kurt Ringhofer (Hg.): Staatsrecht und Staatswissenschaften in Zeiten des Wandels. Festschrift für Ludwig Adamovich, Wien, 1–9.
- Bericht (2001). Bericht des Verfassungsgerichtshofes über sein Tätigkeit im Jahre 2001. Internet: <http://www.vfgh.gov.at/vfgh/presse.html>.
- Beschluss (2002). Beschluss des Vorstandes der Vereinigung österreichischer Richter und der Bundessektion der Richter und Staatsanwälte vom 25.04.2002. Internet <http://www.richtervereinigung.at/justiz-aktuell/aktuell.htm>.
- Brünneck, Alexander von (1992). Verfassungsgerichtsbarkeit in den westlichen Demokratien. Ein systematischer Vergleich, Baden-Baden.
- Campbell, David F.J. (2002). Zur Demokratiequalität von politischem Wechsel, Wettbewerb und politischem System in Österreich, in: David F.J. Campbell/Christian Schaller (Hg.): Demokratiequalität in Österreich. Zustand und Entwicklungsperspektiven, Opladen, 19–46.
- Dahrendorf, Ralf (2002). Die amputierte Demokratie, in: Der Standard, 12.11.2002.
- Erkenntnisse und Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofes (1991). 54. Band, 2. HbJ. 1989 (VfSlg. 12 119 – 12 245), Wien, 565–583.
- Funk, Bernd-Christian (1999). Einführung in das österreichische Verfassungsrecht, Graz.
- Grill, Ursula (1994). Der Verfassungsgerichtshof und dessen direktes Einwirken auf die österreichische Politik, Dissertation, Universität Wien.
- Hilpold, Peter (2003). Der Ortstafelstreit in Kärnten und in Südtirol aus rechtsvergleichender und völkerrechtlicher Sicht, in: Juristische Blätter 125(2), 92–105.
- Khol, Andreas (2001). Neu Regieren in einer „autoritären Wende“? Zwischenbilanz einer demokratischen Wende, in: Andreas Khol/Günther Ofner/Günther Burkert-Dotolo/Stephan Karner (Hg.): Jahrbuch für Politik 2000, Wien, 577–601.
- Korinek, Karl (1992). Betrachtungen zur österreichischen Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Bernd-Christian Funk/Wolfgang Mantl/Hans R. Klecatsky/Edwin Loebenstein/Kurt Ringhofer (Hg.): Staatsrecht und Staatswissenschaften in Zeiten des Wandels. Festschrift für Ludwig Adamovich, Wien, 253–275.
- Noll, Alfred J. (1992). Internationale Verfassungsgerichtsbarkeit. Fragen der Verfassungsgerichtsbarkeit in Großbritannien, den USA, Frankreich, Italien und Japan, Wien.
- Noll, Alfred J. (2003). Braucht Österreich eine neue Verfassung? Plädoyer für eine Neukodifikation des österreichischen Verfassungsrechts, in: Journal für Rechtspolitik 11(1), 7–29.
- Öhlinger, Theo (1998). Der Verfassungsschutz ethnischer Gruppen in Österreich, in: Heinz Schöffler/Friedrich Koja (Hg.): Staat – Verfassung – Verwaltung. Festschrift für Friedrich Koja, Wien/New York, 371–390.
- Öhlinger, Theo (2003). Braucht Österreich eine neue Verfassung?, in: Journal für Rechtspolitik 11(1), 1–7.
- Ötsch, Walter (2003). Haider Light. Handbuch für Demagogie, Wien.
- Plasser, Fritz/Peter A. Ulram (2000). Rechtspopulistische Resonanzen: Die Wählerschaft der FPÖ, in: Fritz Plasser/Peter A. Ulram/Franz Sommer (Hg.): Das österreichische Wahlverhalten, Wien, 225–241.
- Sarcinelli, Ulrich (1998). Politische Inszenierung im Kontext des aktuellen Politikvermittlungsgeschäfts, in: Sabine R. Arnold/Christian Fuhrmeister/Dietmar Schiller (Hg.): Politische Inszenierung im 20. Jahrhundert: Zur Sinnlichkeit der Macht, Wien/Köln/Weimar, 146–157.
- Saxer, Ulrich (1998). Mediengesellschaft. Verständnisse und Mißverständnisse, in: Ulrich Sarcinelli (Hg.): Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft. Beiträge zur politischen Kommunikationskultur, Opladen/Wiesbaden, 52–73.
- Stone Sweet, Alec (2000). Governing with judges. Constitutional politics in Europe, Oxford.
- Welan, Manfred/Alfred J. Noll (1997). Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Herbert Dachs et al. (Hg.): Handbuch des politischen Systems. Die zweite Republik, Wien, 162–172.
- Welan, Manfred (2000). Regierungssystem unter Druck? Die gewendete Republik, in: Anton Pelinka/Fritz Plasser/Wolfgang Meixner (Hg.): Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien, Wien, 335–360.
- Welan, Manfred (2002). Vorwort, in: David F.J. Campbell/Christian Schaller (Hg.): Demokratiequalität in Österreich. Zustand und Entwicklungsperspektiven, Opladen, 7–9.

Zeitungen:

APA-Meldungen laut Angaben.  
Der Standard, Printausgabe, laut Angaben.  
Die Presse, Printausgabe, laut Angaben.  
Kurier, Printausgabe, laut Angaben.

AUTOREN

Michael Karsten SCHULZE, Politikwissenschaftler  
in Wien.

Kontakt: E-mail: [Michael.Schulze@gmx.at](mailto:Michael.Schulze@gmx.at)

Albert OTTI, derzeit Diplomand aus dem Fach  
Politikwissenschaft in Wien.

Kontakt: E-mail: [albert\\_otti@yahoo.com](mailto:albert_otti@yahoo.com)