SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

'Policy Learning' im österreichischen Abtreibungskonflikt: die SPÖ auf dem Weg zur Fristenlösung

Grießler, Erich

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Grießler, E. (2006). *'Policy Learning' im österreichischen Abtreibungskonflikt: die SPÖ auf dem Weg zur Fristenlösung.* (Reihe Soziologie / Institut für Höhere Studien, Abt. Soziologie, 76). Wien: Institut für Höhere Studien (IHS), Wien.
https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-220517

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis
Leibniz-Institut
für Sozialwissenschaften

Mitglied der
Leibniz-Gemeinschaft

76

Reihe Soziologie

Sociological Series

„Policy Learning“ im österreichischen Abtreibungskonflikt

Die SPÖ auf dem Weg zur Fristenlösung

Erich Grießler

76

Reihe Soziologie

Sociological Series

„Policy Learning“ im österreichischen Abtreibungskonflikt

Die SPÖ auf dem Weg zur Fristenlösung

Erich Grießler

Mai 2006

Institut für Höhere Studien (IHS), Wien
Institute for Advanced Studies, Vienna

Contact:

Erich Grießler
☎: +43/1/599 91-170
email: egriessl@ihs.ac.at

Founded in 1963 by two prominent Austrians living in exile – the sociologist Paul F. Lazarsfeld and the economist Oskar Morgenstern – with the financial support from the Ford Foundation, the Austrian Federal Ministry of Education, and the City of Vienna, the Institute for Advanced Studies (IHS) is the first institution for postgraduate education and research in economics and the social sciences in Austria. The **Sociological Series** presents research done at the Department of Sociology and aims to share "work in progress" in a timely way before formal publication. As usual, authors bear full responsibility for the content of their contributions.

Das Institut für Höhere Studien (IHS) wurde im Jahr 1963 von zwei prominenten Exilösterreichern – dem Soziologen Paul F. Lazarsfeld und dem Ökonomen Oskar Morgenstern – mit Hilfe der Ford-Stiftung, des Österreichischen Bundesministeriums für Unterricht und der Stadt Wien gegründet und ist somit die erste nachuniversitäre Lehr- und Forschungsstätte für die Sozial- und Wirtschafts-wissenschaften in Österreich. Die **Reihe Soziologie** bietet Einblick in die Forschungsarbeit der Abteilung für Soziologie und verfolgt das Ziel, abteilungsinterne Diskussionsbeiträge einer breiteren fachinternen Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Die inhaltliche Verantwortung für die veröffentlichten Beiträge liegt bei den Autoren und Autorinnen.

Abstract

After a very long and occasionally extremely controversial and emotional political disput Austria, similar to other OECD countries, replaced a particularly restrictive abortion regulation by an in international comparison rather permissive law (abortion limit). Following Paul Sabatier's advocacy coalition approach this paper raises the following questions: How did the policy change from restrictive to permissive abortion regulation occur? What was the role of policy learning in this context? In which way did formal and inform organizational structures, norms and values of the central political actor, the Social Democrat Party (SPÖ), further or hamper policy learning?

Zusammenfassung

Im Jahr 1975 wurde in Österreich wie in vielen OECD-Ländern nach einer sehr langen und streckenweise äußerst heftig geführten politischen Auseinandersetzung eine äußerst restriktive Regelung des Schwangerschaftsabbruchs durch ein neues Gesetz ersetzt. Dabei ist die damals eingeführte Fristenregelung im internationalen Vergleich als sehr permissiv zu werten. In Anlehnung an Paul Sabatiers *advocacy coaliton* Ansatz stellt die vorliegende Studie folgende Fragen: Wie ist es zu diesem Politikwandel *(policy change)* von restriktiver zu permissiver Abtreibungsregelung gekommen? Welche Rolle hat dabei „Lernen in der Politik" (*policy learning*) gespielt? In welcher Form haben die formalen und informellen Organisationsstrukturen, Normen und Werte des zentralen Akteurs, der Sozialistischen Partei Österreichs (SPÖ), dieses „Lernen in der Politik" gefördert bzw. behindert?

Keywords

Abortion, Policy Learning, Social Democrat Party, Organisational Culture, Austria

Schlagwörter

Schwangerschaftsabbruch, Abtreibung, Politiklernen, SPÖ, Organisationskultur, Österreich

Contents

1. Vorbemerkungen 1

1.1 Abtreibungspolitik – ein unwahrscheinlicher Fall für Lernen in der Politik? ... 3
1.2 Die Fristenlösung ein Fall von *policy learning?* ... 5
1.3 Fokussierung der Fallstudie ... 7
1.4 Methoden ... 9
1.5 Überblick ... 9

2. Konzeptualisierung strafrechtlicher Regelungen der Abtreibung 11

2.1 Klassifizierung ... 11
2.2 Ausnahmen ... 12
Indikationenregelungen ... 12
Fristenregelung ... 14
2.3 Vergleich § 144 und §§ 96–97 StGB („Fristenlösung“) ... 15

3. Reformversuche und Reform 16

3.1 Fruchtlose Reformbemühungen während der Monarchie (1861–1918) ... 16
3.2 Erste Republik und Ständestaat (1918–1938) ... 17
3.3 Verhinderte Debatte innerhalb der SPÖ (1945–1954) ... 19
3.4 Strafrechtskommission (1954–1962) ... 20
3.5 Sozialdemokratische Ministerialentwürfe in der großen Koalition (1962–1966) ... 23
3.6 Konservative Regierungsvorlage und sozialdemokratische Opposition (1966–1970) ... 24
3.7 Sozialdemokratische Regierungsvorlage und SPÖ-interne Diskussion (1970–1972) ... 25
3.8 Durchsetzung der Fristenlösung (1972–1975) ... 27
3.9 Der lange Schatten des „Überstimmens“: labiles Gleichgewicht und latenter Konflikt (seit 1975) ... 28
Permissive AC ... 28
Restriktive AC ... 28
Eingeschränkte Möglichkeiten zum Schwangerschaftsabbruch ... 32
Konflikte um Abtreibungsstatistik ... 33

4. Aspekte der Organisationskultur der permissiven AC 35

4.1 Die Mission ... 35
4.2 Von der out-group zur in-group ... 37
4.3 Einheit/Geschlossenheit/Disziplin ... 37
4.4 Emotionale Bindung ... 40
4.5 Zur Bedeutung der formalen Organisation: Formalismus und Bürokratisierung ... 41

4.6 Zur informellen Struktur: Verwurzelung, Nähe, Konkurrenz, Kooperation und Fraktionierung ... 42
4.7 Oligarchie ... 45
Professionalisierung ... 45
Kontakt/Information ... 47
Hierarchisierung/Informalisierung ... 47
4.8 Pragmatismus/Konsens ... 50
4.9 Stellung der Frauenorganisation ... 52
4.10 Zwischenfazit ... 53

5. *Belief system* der permissiven AC 55
5.1 Die soziale Frage ... 55
5.2 Schutz des werdenden Lebens ... 57
5.3 Selbstbestimmung ... 61
5.4 Geschlechterrollen ... 63
5.5 Moderne/Rationalität/(Selbst)Kontrolle ... 65
5.6 Zwischenfazit ... 67

6. AkteurInnen innerhalb der permissiven AC 68
6.1 Aktionsgemeinschaft zur Abschaffung des § 144 ... 68
6.2 Parteispitze ... 69
6.3 Frauenorganisation ... 74
6.4 Unter- und Vorfeldorganisationen ... 74
6.5 ExpertInnen ... 75
Juristen ... 75
Ärzte ... 76
Theologen und Amtskirche ... 77
Gegenexpertinnen ... 78

7. Lernen innerhalb der permissiven AC 79
7.1 Von individuellen Lernerfahrungen zu *policy learning* ... 79
7.2 Internationale Beispiele ... 81
7.3 Die Rolle externen Wissens ... 84
7.4 Lernen ... 85

8. Literatur und Materialien 89

1. Vorbemerkungen[1]

Nach einer langen und streckenweise äußerst heftig geführten politischen Auseinandersetzung, die – obwohl mit einigen Unterbrechungen – im Wesentlichen den Zeitraum von 1919 bis 1975 umfasste, wurde in Österreich wie in vielen OECD-Ländern eine äußerst restriktive, aus dem frühen 19. Jahrhundert stammende Abtreibungsregelung durch eine neue ersetzt. Die in den 1970er Jahren durchgesetzte Fristenregelung, die den Schwangerschaftsabbruch innerhalb einer dreimonatigen Frist nach der Einnistung generell und nach Ablauf dieser Frist bei medizinischer, eugenischer und ethischer Indikation auch darüber hinaus straffrei stellte, kann im internationalen Vergleich als sehr permissiv gewertet werden.[2] Die vorliegende Arbeit stellt die Frage, wie es in Österreich zu diesem Politikwandel *(policy change)* von restriktiver zu permissiver Abtreibungsregelung gekommen ist.[3] Wolfgang Stangl etwa beschreibt in seiner Analyse der Geschichte der Strafrechtsreform, die die genannte Änderung der Abtreibungsregelung (= § 144 des Strafgesetzes) mit einschloss, als Machtkonflikt zwischen Sozialdemokratie und klerikal-konservativem Lager, der letztlich durch die Verschiebung parlamentarischer Mehrheiten entschieden wurde. Er resümiert:

„Die Strafrechtsreform ist in dieser Untersuchung als Teil der Machtkämpfe der großen politischen Lager analysiert worden. Die beiden großen Parlamentsparteien, als deren organisiertes Zentrum, bemächtigten sich nach der ersten Phase der ‚unpolitischen Expertenreform', in der Fachleute im Windschatten des ‚national government' den Kommissionsentwurf erstellt hatten, Anfang der sechziger Jahre auch der Reform. War es zunächst gelungen, mithilfe der juristischen Methodik politische Grundsatzdebatten zu umgehen, so traten in der Periode der ‚Politisierung der Reform', die mit dem Niedergang

---

[1] Diese Studie wurde vom Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (FWF) finanziert (P16169-G04). Ich möchte dem FWF für die finanzielle Unterstützung und meinen KollegInnen Peter Biegelbauer, Bernhard Haldolt, Kurt Mayer und Stefanie Mayer für die Zusammenarbeit und ihre hilfreichen Kommentare danken. Anna Szyma danke ich für das Lektorat des Manuskripts.

[2] Edith Gindulis unterscheidet im internationalen Vergleich folgende Modelle:

- Verbotsmodell
- Indikationsmodell mit enger Indikation auf Basis von zwei unabhängigen Gutachten bzw. Bescheinigungen
- Indikationsmodell mit enger Indikation auf Basis von Gutachten bzw. Bescheinigung einer gesetzlich berechtigten Fachperson
- Indikationsmodell mit weiter Indikation auf Basis von zwei unabhängigen Gutachten bzw. Bescheinigungen
- Indikationsmodell mit weiter Indikation auf Basis von Gutachten bzw. Bescheinigungen einer gesetzlich berechtigten Fachperson
- fristengerechte Freistellung auf Basis von zwei unabhängigen Beratungen
- fristengerechte Freistellung auf Basis der Beratung durch eine gesetzlich berechtigte Fachperson (vgl. Gindulis 2003: 49 ff.).

[3] Ich verwende die auch von Gindulis (2003) genutzte Unterscheidung zwischen permissiv und restriktiv, da sie im Unterschied zu der Differenzierung in liberal und konservativ weniger mit Wertungen aufgeladen ist. Sie hat auch meines Erachtens den Vorteil, dass sie sich auf *eine* Handlung (= Schwangerschaftsabbruch) bezieht und nicht auf zwei unterschiedliche Werte, wie das bei der ebenfalls gängigen Unterteilung in *pro-choice* und *pro-life* (zum Beispiel Marx-Ferree et al. 2002) der Fall ist.

der Koalitionszeit einherging, die Gegensätze zutage. Die schweren politischen Niederlagen des konservativ-klerikalen Lagers und der Aufstieg der Sozialdemokratie bildeten schließlich die Voraussetzung für den Abschluss der Reform“ (Stangl 1986: 97, Hervorhebung: E. G.).

Dieser Analyse ist sicherlich in weiten Strecken beizupflichten. Dennoch stellt sich die Frage nach der Erklärungskraft der Fokussierung auf Macht als alleinige erklärende Variable. Welche Rolle spielen Überzeugungen, Ideen und Lernen (vgl. Biegelbauer 2005)? In Abgrenzung zu rein machtorientierten Ansätzen führt Paul Sabatier Politikwandel auf drei unterschiedliche Ursachen zurück: erstens auf Änderungen in der von ihm so genannten realen Welt, das heißt in den sozioökonomischen Bedingungen, den Einstellungen in der Bevölkerung, in den Regierungskonstellationen oder Ergebnissen in anderen Politikdomänen. Eine zweite Ursache liegt im Wechsel der handelnden Personen und eine dritte im *policy-oriented learning*. Letzteres definiert Sabatier als:

„Relatively enduring alterations of thought or behaviour intentions, which result from experience and/or new information and which are concerned with the attainment or revision of policy objectives“ (Saba-tier 1998: 104).

Um Politikprozesse besser zu verstehen, untersucht Sabatier so genannte *policy subsystems* oder *domains* (ebd. 99). Diese bestehen aus:

„Actors from a variety of public and private organizations that are actively concerned with a policy problem or issue, such as agriculture, and who regularly seek to influence public policy in that domain“ (ebd.)

Sabatier geht davon aus, dass *policy domains* durch mehrere miteinander konkurrierende so genannte *advocacy coalitions* gekennzeichnet sind. Dabei definiert Sabatier *advocacy coalition* (AC) als:

„Composed of actors from various governmental and private organisations which both (a) share a set of normative and causal beliefs and (b) engage in a non-trivial degree of co-ordinated activity over time“ (ebd.: 103).

ACs werden laut Sabatier von so genannten *belief systems* zusammengehalten, die er in *deep core values*, *policy core beliefs* und *secondary aspects* unterteilt. *Deep core values* beziehen sich auf tief verwurzelte und sehr stabile *„fundamental normative und ontologische Grundsätze“* (ebd.: 112, Übersetzung: E. G.), die oftmals nicht reflektiert sind und sich über alle Politikfelder spannen. *Policy core beliefs* beziehen sich auf fundamentale politische Positionen innerhalb einer *policy domain*, während *secondary aspects* Politikinstrumente innerhalb einer *policy domain* betreffen. Sabatier hält *policy learning* im Bereich der *policy core beliefs* – im Unterschied zu *secondary aspects* – als eher unwahrscheinlich. Tritt es dennoch auf, so aufgrund externer Störungen *(perturbations;* vgl. Sabatier/Jenkins-Smith 1999: 123).

1.1 Abtreibungspolitik – ein unwahrscheinlicher Fall für Lernen in der Politik?

Abtreibung ist eine historisch sehr alte und kulturell kontingente soziale Praxis (Mesner 1994: 9). Diese Attribute gelten auch für Versuche, sie gesetzlich zu regeln (Gindulis 2003). Nimmt man Sabatiers – sicherlich präziser zu fassende – Differenzierung auf, zwischen technischen Politikproblemen zu unterscheiden, die sich auf die „natürliche“ Welt beziehen, und solchen, die mit der „sozialen“ Welt verbunden sind, so gehören Abtreibungsregelungen zur letzteren Form von Problemen. Der prinzipielle Standpunkt zum willentlichen Abbruch von Schwangerschaften wird in unterschiedlichen Gesellschaften zu verschiedenen Zeiten je nach Standpunkt mit unterschiedlichen Argumenten begründet, zum Beispiel mit religiösem Glauben, säkularer Ethik, verfassungsrechtlichen oder rechtspolitischen Überlegungen, Argumenten der Eugenik, der Bevölkerungspolitik, der sozialen Gerechtigkeit, des Gesundheitsschutzes, mit Liberalismus, patriarchalem Anspruch oder Feminismus.[4]

Die österreichische Abtreibungsdebatte der frühen 1970er Jahre war von zwei entgegengesetzten ACs geprägt, die hier als permissive und restriktive AC bezeichnet werden. Die beiden ACs stimmten im Großen und Ganzen mit den bis in die 1970er Jahre bestehenden, nahezu gleich starken gesellschaftlichen Lagern, der konservativen und der sozialistischen Partei, überein.

Die permissive AC bestand aus der Sozialistischen Partei Österreichs (SPÖ)[5], ihren Teil- und Vorfeldorganisationen[6], der Ständigen Vertreterversammlung der Österreichischen Rechtsanwaltskammer sowie individuellen AkteurInnen aus Medizin, Justiz, Wissenschaft, Theologie und Kunst, die sich für die Fristenregelung aussprachen. Trotz der Schwierigkeiten in der punktuellen Zusammenarbeit werte ich die beginnende autonome Frauenbewegung, die in ihren Forderungen wesentlich radikaler war als die große Mehrheit der SPÖ, nicht als eigene AC, sondern als zur permissiven AC gehörig.

Die restriktive AC bestand aus der konservativen Österreichischen Volkspartei (ÖVP), der katholischen Amtskirche, LaiInnenorganisationen und AktivistInnengruppen (zum Beispiel

---

[4] Eine vergleichende Studie zu Abtreibungsdiskursen in Deutschland und den USA identifiziert folgende Themen, von denen die Debatte geformt sein kann: *fetal life, balancing, women's rights, individual and state, social morality, effects on society, pragmatic consequences, social justice* (vgl. Marx-Ferree et al. 2002: 109 ff.).

[5] Vom Hainfelder Parteitag 1888/1889 bis 1934 nannte sich die heutige Sozialdemokratische Partei Österreichs Sozialdemokratische Arbeiterpartei (SDAPÖ). 1945 gab sich die Partei – kurzfristig mit dem Zusatz Sozialdemokraten und Revolutionäre Sozialisten – den Namen Sozialistische Partei Österreichs (SPÖ). 1991 benannte sie sich um in Sozialdemokratische Partei Österreichs (SPÖ) (Schwarz/Neugebauer 2005: 30 ff., Fußnote 12; vgl. auch Müller 1995: 206).

[6] Vorfeldorganisationen sind Organisationen, die der Partei sehr nahe stehen, für deren Mitgliedschaft jedoch keine Parteimitgliedschaft notwendig ist (vgl. Schwarz/Neugebauer 2005: 29, Fußnote 7).

Aktion Leben), der Österreichischen Ärztekammer, einer großen Zahl einflussreicher Ärzte an Universitätskliniken sowie einigen Juristen.

Die Unterschiede zwischen den beiden ACs waren in den *deep core values* besonders stark ausgeprägt. Während die restriktive AC den Schutz des menschlichen Lebens von der Zeugung an betonte, stellte die permissive AC die möglichen negativen Konsequenzen unerwünschter Schwangerschaft und Abtreibung in den Vordergrund, die für Frauen in medizinischer, psychologischer, wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht bestanden, insbesondere wenn die Abtreibung von KurpfuscherInnen vorgenommen wurde. Darüber hinaus forderte die permissive AC, dass Frauen prinzipiell das Recht haben sollten, über den Abbruch ihrer Schwangerschaft selbst und alleine zu entscheiden (= Selbstbestimmung). Sie kritisierte das bestehende restriktive Gesetz immer wieder als wirkungslos, ungerecht und schädlich (zum Beispiel Blecha o. J.: 19)[7]. Während diese Argumente seit den 1920er Jahren fast unverändert blieben,[8] wurde die Forderung nach Selbstbestimmung in den 1970er Jahren zu einem zentralen Argument der permissiven AC (Mesner 1999b: 80). Die permissive AC forderte, die Abtreibung entweder durch vollständige Streichung des § 144, eine Fristen- oder eine Indikationenregelung zu entkriminalisieren, während die restriktive AC das bestehende Abtreibungsgesetz beibehalten und so wenige Ausnahmen (= Indikationen) wie möglich einräumen wollte.

Beide ACs betonten immer wieder, dass Abtreibungen unerwünscht seien und beschlossen einstimmig, eine Reihe so genannter begleitender Maßnahmen einzuführen, um Abtreibungen unnötig zu machen: Sexualaufklärung, Beratungseinrichtungen, Reformen des Erbschafts- und Familienrechts, Erhöhung von Kinderbeihilfe und Geburtenbeihilfe. Aber: Während die restriktive AC diese Maßnahmen als Alternative zur Fristenregelung sah,

---

[7] Die Broschüre „Recht und Menschlichkeit", in der Karl Blecha als Herausgeber genannt wird, weist keine Jahresangabe auf. Aufgrund der darin zitierten Quellen und der Erwähnung der Broschüre in der parlamentarischen Debatte im November 1973 ist vom Erscheinungsjahr 1973 auszugehen.

[8] Schon in den 1920er Jahren argumentierten SozialdemokratInnen im Sinne der Ineffektivität die Ungleichheit und die Schädlichkeit des § 144: *„Es sei zugestanden, dass für das Volksbewusstsein der Paragraph kaum noch existiert, dass sich also heute jemand, der* (sic!) *seine Leibesfrucht los sein will, durch das Bestehen des Paragraphen kaum noch daran hindern lässt. Wohl aber haben wir die schrecklichen Folgen kennen gelernt, die aus dem Bestehen des Paragraphen erfließen: die empörende soziale Ungerechtigkeit, die furchtbare Korruption und die schwere Schädigung der Volksgesundheit"* (I GP. 71 der Beilagen: 25, zitiert nach Blecha o. J.: 34). Auch Christian Broda war sich der Kontinuität der Debatte bewusst und meinte in seiner Rede vor dem Parteitag*: „Lesen Sie nach, Genossinnen und Genossen, aus Anlass der gegenwärtigen Diskussion, was zum § 144 1920 und 1925, 1926 und 1927, 1930 und 1932 gesagt wurde. Sie finden alle Argumente für und wider, die heute gebracht werden, schon damals. Im Antrag Adelheid Popp und Gabriele Proft im Nationalrat der I. Gesetzgebungsperiode vom 3. Dezember 1920 wird die Fristenlösung verlangt, und im Antrag Popp und Proft im Nationalrat der IV. Gesetzgebungsperiode vom 13. Dezember 1932 wird die Straffreiheit bei Vorliegen der sozialen Indikation begehrt. Über die Notwendigkeit von Fürsorgemaßnahmen war man sich ebenso im Klaren wie über die Dringlichkeit der Einrichtung von Beratungsstellen, wie der Abtreibung vorgebeugt werden kann. Otto Bauer hat in seiner Rede auf dem Linzer Parteitag ausführlich darüber gesprochen. Wir haben alle Argumente in der einen und in der anderen Richtung nur von Neuem belebt, und auch die Gegner einer Änderung des Gesetzes haben ihre Waffen aus den alten Arsenalen bezogen. Nun wollen wir zu einem Ende und zur Entscheidung kommen"* (SPÖ 1972: 73).

wertete die permissive AC diese lediglich als begleitende Schritte (Edlinger 1981: 123; Blecha o. J.: 11).

Die restriktive AC hatte die Debatte seit den 1920er Jahren weitgehend dominiert. Dies änderte sich in den frühen 1970er Jahren, als die permissive AC erstmals eine absolute parlamentarische Mehrheit zur Verfügung und an KoalitionspartnerInnen und argumentativem Gewicht gewonnen hatte.

Nach Sabatiers AC-Ansatz erscheint die rechtliche Regelung der Abtreibung als ein Fall, in dem Politiklernen unwahrscheinlich sein sollte. Im Zentrum der Debatte standen grundsätzliche und kontroverse Fragen wie die Entkriminalisierung der Abtreibung und das Selbstbestimmungsrecht der Frau. Beide Probleme sind normativ und betreffen *deep core values* beider ACs. Darüber hinaus beinhaltet das Problem wenig technisches Wissen. In dieses Bild fügt sich auch die Kritik des Grazer Soziologen Gunther Falk, der im Jahr 1972 die Form der Abtreibungsdiskussion als zu wenig an empirischen Befunden orientiert beurteilt. Er sah die Abtreibungsfrage umrankt von „Mythen und Mutmaßungen“.[9]

1.2 Die Fristenlösung ein Fall von *policy learning?*

Im April 1972 stellte die Bundesfrauenkonferenz der SPÖ auf dem in Villach tagenden Bundesparteitag den Antrag, dass die im Rahmen der so genannten großen Strafrechtsreform anstehende strafrechtliche Neuregelung der Abtreibung unter anderem im Sinne einer Fristenlösung gestaltet werden solle. Zunächst betonte der Antrag die Unwirksamkeit des Strafrechts zur Eindämmung von Schwangerschaftsabbrüchen, *„die weder eine gesellschaftlich wünschenswerte noch eine medizinisch empfehlenswerte Methode der Geburtenregelung“* sind und forderte stattdessen *„rechtzeitige und umfassende Sexualaufklärung und (...) umfangreiche Sozialmaßnahmen“* (SPÖ 1972: 25). Wie das folgende Zitat verdeutlicht, stand im Zentrum des Antrags aber die Forderung nach der Entscheidungsfreiheit der Frau innerhalb einer zeitlichen Frist:

---

[9] *„Statt von der Häufigkeit, der sozialen Organisation, den Ursachen und Konsequenzen der infrage stehenden Handlungen auszugehen, der zu steuern alternative – gegebenenfalls rechtliche – Pläne aufgestellt, bewertet und einer Entscheidung unterworfen werden müssten –, statt diese rationale Vorgangsweise zu wählen, pflegt man einen Moralgrundsatz zu postulieren, sei er konservativer oder liberaler, religiöser oder ideologischer Art, den es dann bloß noch mit ausgewählten Ergebnissen irgendwelcher Wissenschaften oder Autoritäten zu stützen gilt. Verweisen die einen auf fragwürdige Interpretationen der biologischen Entwicklungsforschung, die eine Persönlichkeitsphilosophie stützen sollen (wozu sie nicht in der Lage sind), so zitieren die anderen nicht minder fragwürdige Deutungen rechtstheoretischer Thesen oder Ergebnisse von Meinungsumfragen, die ein Selbstbestimmungspostulat stützen sollen (wozu sie gleichfalls nicht in der Lage sind). In dieser Diskussion haben die kaum bekannten Tatsachen, die soziale, also menschliche Tatsachen sind, im Grunde keine Stimme: Die Entscheidung ist auf allen Seiten bereits gefallen“* (Falk 1972: 1 f.).

„Die derzeit inhumanen Strafbestimmungen gegen die Schwangerschaftsunterbrechung sind im Zuge der Gesamterneuerung des österreichischen Strafrechts so zu gestalten, dass unbeschadet der in der Regierungsvorlage vorgeschlagenen Indikationenlösung der Konfliktsituation der Frau durch Gewährung eigener Entscheidungsfreiheit innerhalb eines medizinisch vertretbaren Zeitraums vollends Rechnung getragen wird" (ebd., Hervorhebung: E. G.).

Dieser Antrag wurde von den mehreren hundert Delegierten mit nur zehn Gegenstimmen angenommen. Wichtig ist an diesem Beschluss im Kontext von „Lernen in der Politik" zum einen die in der Zweiten Republik erstmals öffentlich erhobene Forderung der Gesamtpartei nach einer Fristenlösung, zum anderen die ebenfalls neue zentrale Begründung mit der „eigene(n) Entscheidungsfreiheit" der Frauen. Während der Beschluss des Parteitags hinsichtlich der zeitlichen Eingrenzung offen formuliert war,[10] sah das seit 1975 geltende Strafgesetzbuch *„bei grundsätzlicher Aufrechterhaltung der Strafbarkeit des Schwangerschaftsabbruchs"* (959 der Beilagen: 20) Straffreiheit vor, wenn die Abtreibung innerhalb einer dreimonatigen Frist nach Beginn der Schwangerschaft[11] nach vorhergehender Beratung durch einen Arzt/eine Ärztin[12] durchgeführt wurde oder eine medizinische, ethische oder eugenisch-kindliche Indikation vorlag.

Obwohl die Partei seit 1919 immer wieder grundsätzlich eine Lockerung der Abtreibungsregelung im Sinne einer Entkriminalisierung forderte, änderte sie die konkrete Position innerhalb dieses prinzipiellen Ziels mehrmals. Die offizielle Position von 1926 bis 1972 bestand in der Forderung nach einer (in ihrer Reichweite immer wieder modifizierten) Indikationenlösung. Diese Linie vertrat auch die im Antrag erwähnte Regierungsvorlage aus dem Jahr 1971, die die Parteitagsdelegierten als nicht mehr ausreichend ansahen. Im Jahr 1972 vollzog die SPÖ mit ihrer Forderung nach einer Fristenregelung eine Abkehr von ihrer langjährigen Strategie, den Schwangerschaftsabbruch durch eine Indikationenregelung zu entkriminalisieren. Führende Parteimitglieder, die an der Positionsänderung aktiv beteiligt waren, beschreiben diesen Prozess in Interviews 30 Jahre später mit Worten, die den Wandel betonen. Es war eine „Korrektur" (4-6: 171), eine „Veränderung" (4-6: 290), ein „Umschwenken" (4-3: 70), ein Prozess, in dem *„sich der Tanker SPÖ dreht"* (4-2: 966), ein „Meinungsbildungsprozess" (4-3: 103) innerhalb der Parteispitze, eine „Diskussion" (4-1: 25), ein „Selbstläufer" (4-4: 102), eine „Grundwelle" (4-1: 110), eine „Bewegung" (4-1: 148), ein *„Druck der Basis"* (4-4: 163), eine „Zangenbewegung" (4-4: 497), *„ein schönes Beispiel*

---

[10] Diese Unbestimmtheit wurde von Ludwig Sailer, einem Funktionär der Bezirksorganisation Margareten, kritisiert (SPÖ 1972: 188). Der Antrag seiner Bezirksorganisation forderte eine dreimonatige Frist (ebd.: 238). Christian Broda wies in seiner Rede vor dem Parteitag darauf hin, dass die Fristen im Antrag des Bundesfrauenkomitees deswegen unbestimmt seien, weil sie erst im Parlament verhandelt werden sollten (ebd.: 72).

[11] *„Unter ‚Monaten' sind Kalendermonate zu verstehen (§ 71 der Regierungsvorlage). Sie sind vom Zeitpunkt der abgeschlossenen Nidation an zu rechnen"* (959 der Beilagen: 23).

[12] *„Die Pflicht der Schwangeren, sich von einem Arzt beraten zu lassen, ist keine Pflicht zum Aufsuchen irgendeiner Beratungsstelle. Die Frau kann den Arzt ihrer Wahl aufsuchen. Der Arzt, der sie berät, kann, wenn er die erforderliche fachliche Ausbildung besitzt, den Abbruch selbst vornehmen oder sie aber an einen anderen Arzt überweisen"* (959 der Beilagen: 23).

angewandter innerparteilicher Demokratie“ (4-6: 312), eine „Parallelverschiebung“ (4-1: 24), eine „schwierige Entscheidung“ (4-1: 213), ein „Durchbruch“ auf dem Parteitag (4-7: 221).

War dieser Politikwandel aber auch ein Beispiel für Lernen in der Politik? Wie ist der Wandel verlaufen? War er geprägt von *bargaining*- oder *arguing*-Prozessen? Unter *arguing* wird das *„Erreichen von transsubjektivem Konsens durch den Austausch von Argumenten“* verstanden (Grunwald 1999: 175, im Anschluss an Toulmin 1958, Übersetzung: E. G.). Im Unterschied dazu werden bei *bargaining „die eigenen Forderungen kraft materieller Ressourcen (Drohungen oder Versprechungen) durchgesetzt“* (Bogner/Menz 2005: 3). *Arguing* bezieht sich also auf die Lösung von Wissens- oder Wertekonflikten, *bargaining* auf die Lösung von distributiven Problemen beziehungsweise Interessenkonflikten (ebd.). Welche AkteurInnen waren in welcher Form daran beteiligt? Welche Argumente haben sie verwendet? Welche Art von Lernen war damit verbunden? Welche Rolle spielten ExpertInnen, externe Wissensquellen und internationale Beispiele?

1.3 Fokussierung der Fallstudie

Obwohl die Fallstudie sich an Sabatiers AC-Ansatz anlehnt, der die Heterogenität von ACs betont, die sich aus AkteurInnen aus verschiedensten Organisationen zusammensetzt (Sabatier 1998: 103), konzentriert sich diese Untersuchung auf Lernprozesse innerhalb einer einzigen Organisation. Diese Fokussierung ist mit der spezifischen Situation der österreichischen Nachkriegsgesellschaft begründet. Aufgrund der Erfahrungen der militanten Kontroversen zwischen SozialdemokratInnen und Konservativen in der Ersten Republik war Österreich nach 1945 bis weit in die 1990er Jahre ein neokorporatistischer Modellfall. Bis in die frühen 1980er Jahre vereinigten die beiden nahezu gleich starken Parteien mehr als 95 Prozent der WählerInnen auf sich und kolonisierten mit ihren Vorfeldorganisationen Politik und Alltag. Ein „sakrosankter“ Proporz (Neugebauer/Schwarz 2005: 95) sicherte beiden Parteien ihre Einflusssphären, was dazu führte, dass die Republik in eine rote und schwarze „Reichshälfte“ geteilt war. Ihr Einfluss war auch in der Medienlandschaft, in denen Parteiorgane noch eine wichtige Rolle spielten, beträchtlich.[13] Die Fristenlösungsdebatte war in der Geschichte der Zweiten Republik eines der Schlüsselereignisse für die Formierung einer autonomen, parteiungebundenen Zivilgesellschaft. Dieser Prozess war in den frühen 1970er Jahren allerdings noch in seinen frühen Anfängen begriffen. Politische Parteien

[13] In ihrer Untersuchung zur Medienberichterstattung der parteiungebundenen Zeitungen zur Abtreibungsdebatte, die den Zeitraum von der „Stern-Aktion“ (1.6.1971) bis zur Verabschiedung der Kleinen Strafrechtsreform (31.5.1972) umfasst, ordnen Edlinger/Goessler die Presse, die Salzburger Nachrichten, das Salzburger Volksblatt, die Vorarlberger Nachrichten und die Kleine Zeitung dem „Antiliberalisierungs“-Lager zu. Kronen Zeitung, Kurier und Kärntner Tageszeitung befürworten nach dieser Untersuchung die Liberalisierung, während die Oberösterreichischen Nachrichten und die Tiroler Tageszeitung weder dem einen noch dem anderen Lager zugerechnet werden können (Edlinger/Goessler 1973: 68).

spielten aufgrund dieser Struktur eine zentrale Rolle bei der Ventilierung und Durchsetzung politischer Forderungen, dies galt auch bei der Reform des Strafrechts.[14]

Die SPÖ ist deshalb Fokus der Untersuchung, weil sie die zentrale Akteurin im Beschluss der Fristenregelung war. Sie war innerhalb des politischen Systems – wenngleich nicht immer mit großem Nachdruck – *die* treibende Kraft in der Reform des Abtreibungsparagraphen und setzte 1973 in der Periode ihrer absoluten parlamentarischen Mehrheit und Alleinregierung die Fristenlösung im Zuge der so genannten großen Strafrechtsreform durch. Dies geschah gegen heftigen Widerstand der ÖVP, der katholischen Amtskirche und ihrer Laienorganisationen. Die Konservativen lehnten seit 1920 nahezu alle Versuche ab, die Abtreibungsregelung permissiver zu gestalten.

Ein weiterer Grund für den Fokus auf die SPÖ liegt in der Tatsache, dass in der Partei – wie bereits gezeigt – ein Wandel in der konkreten Forderung der Entkriminalisierung der Abtreibung stattfand. Zwar machte auch die ÖVP ab 1971 einen Politikwandel in dieser Frage durch, dieser war zwar für die Einführung der Fristenlösung nicht mehr wirkungsmächtig, jedoch für die Abtreibungspolitik nach 1975 von großer Bedeutung. Die Haltung der ÖVP war für die Einführung der Fristenlösung aber insofern wichtig, als ihre starre Ablehnung der in der Regierungsvorlage 1971 als Kompromiss vorgesehenen erweiterten Indikationenregelung die Voraussetzung für die innerparteiliche Durchsetzung der darüber hinausgehenden Forderung nach einer Fristenregelung bildete. Die BefürworterInnen der Fristenlösung konnten auf die Ablehnung des Kompromissvorschlags durch die ÖVP verweisen und die weitergehende Forderung nach einer Fristenregelung propagieren.

Aufgrund der spezifischen Struktur der österreichischen Nachkriegsgesellschaft ist es meines Erachtens daher notwendig, den AC-Ansatz zu modifizieren und eine AC zu beschreiben, die im Großen und Ganzen mit einer politischen Partei und deren Vorfeldorganisationen deckungsgleich ist. In diesem Sinne wird die Untersuchung auch ein besonderes Augenmerk auf die Organisation der SPÖ legen und untersuchen, inwiefern organisationsinterne Strukturen, Normen und Werte ihr Lernen beeinflusst haben.

---

[14] Mesner hält dazu fest: *„Political life in Austria has historically revolved around political parties, which have provided nearly the only channel into the political decision-making process. (…) Parties in Austria are strong, centralized institutions that nominate candidates without much influence from outside political groups. (…) Up to the 1970s, parties had almost a monopoly as ‚transmission belts' (Ebinghaus 1976: 26) between the needs of certain constituencies and the executive of legislative branches of the state, and they still largely determine the shape of politics"* (Mesner 1999a: 194).

1.4 Methoden

Die Fallstudie baut auf Arbeiten zur Entstehung und Umsetzung der Fristenlösung in Österreich auf[15] und berücksichtigt Lebensbeschreibungen, biografische Notizen und autobiografische Zeugnisse damals aktiver PolitikerInnen. Darüber hinaus wurden das Protokoll des SPÖ-Parteitags 1972, parlamentarische Materialien (Regierungsvorlagen, Stenographisches Protokoll der Sitzung vom 27., 28., 29.11.1973), Zeitungsberichte und Dokumentensammlungen, die die Parteien zur Meinungsbildung und Argumentationshilfe ihrer FunktionärInnen zusammenstellten (Blecha o. J., Generalsekretariat der ÖVP 1971 und o. J.), verwendet. Weitere Quelle waren acht Interviews mit Mitgliedern oder FunktionärInnen der SPÖ, die in verschiedenen Funktionen an den Auseinandersetzungen um die Formulierung einer neuen Parteiposition zur Abtreibungsregelung mitgewirkt haben. Zusätzlich wurden Interviews mit einer damaligen Vertreterin der autonomen Frauenbewegung, der Aktion Leben und einer ehemaligen ÖVP-Politikerin geführt.[16] Diese Interviews dauerten zwischen ein und zwei Stunden, wurden auf Tonband aufgezeichnet, transkribiert und mit der Software ATLAS-ti inhaltsanalytisch ausgewertet. Zur Analyse von Aspekten der Organisationskultur der SPÖ wurden relevante Literatur (zum Beispiel Fischer 1974, Maimann 1988, Müller 1995) und die bereits genannten Quellen verwendet.

1.5 Überblick

Die Fallstudie folgt in ihrer Darstellung einem zunehmend enger werdenden Fokus auf Lernen in der Politik. In Kapitel 2 wird das Thema Abtreibungsregulation inhaltlich abgesteckt und die alte und neue österreichische Abtreibungsregelung charakterisiert. In Kapitel 3 werden die Geschichte der Reformversuche sowie die Debatte um die Fristenregelung skizziert. Daran schließt eine kurze Beschreibung der politischen Debatte um den Schwangerschaftsabbruch und die praktische Möglichkeit zur Abtreibung nach Beschlussfassung der Fristenregelung. Kapitel 4 analysiert Aspekte der Organisationskultur der SPÖ, die für die Möglichkeit des Lernens innerhalb dieser Organisation von zentraler Bedeutung sind. Kapitel 5 diskutiert im Anschluss an Sabatiers AC-Ansatz das *belief system* der SPÖ, das heißt die *deep core values* der Partei, ihre *policy core beliefs* und die *secondary aspects* im Bereich der strafrechtlichen Regelung der Abtreibung. Aufbauend auf die vorangegangenen Abschnitte werden in Kapitel 6 die AkteurInnen der permissiven AC

---

[15] Sagmeister (1981) beschreibt sehr detailliert die verschiedenen Positionen in der Abtreibungsdiskussion. Edlinger (1983) bietet eine kurze und detaillierte Chronologie der wichtigsten Stationen der Debatte zwischen 1968 und 1974. Stangl (1985) behandelt die Debatte innerhalb des größeren Kontexts der Diskussion um ein neues Strafrecht. Grillenberger (1989) und Perthold (1993) schildern die Debatte um die Fristenlösung aus der Perspektive der autonomen Frauenbewegung. Lehner (1993) gibt einen Überblick über die Debatte und stellt insbesondere auch die Situation nach 1975 dar. Mesner (1994, 1998, 1999a, 1999b, 2005) bettet die Abtreibungsdebatte ausführlich in einen weiteren in die Zwischenkriegszeit zurückreichenden historischen, sozialen und politischen Kontext.

[16] Ich danke allen GesprächspartnerInnen dafür, dass sie mir für Interviews zur Verfügung gestanden sind. Ohne ihre bereitwillige Auskunft wäre die Durchführung des Forschungsprojekts unmöglich gewesen.

und ihre Positionen innerhalb von *policy-learning*-Prozessen dargestellt. Abschließend fokussiert die Arbeit in Kapitel 7 auf Lernen. Dabei werden Lernerfahrungen individueller AkteurInnen sowie die Rolle internationaler Beispiele und externen Wissens im Prozess des *policy learning* erörtert. Daran anschließend wird letztlich die Frage beantwortet, welche Formen von Lernen und *policy learning* in der Fallstudie identifiziert werden konnten.

2. Konzeptualisierung strafrechtlicher Regelungen der Abtreibung

Im folgenden Abschnitt wird der Versuch unternommen, die strafrechtliche Regelung von Abtreibung systematisch zu beschreiben. Dabei wird zunächst auf unterschiedliche Klassifizierungen und mögliche Ausnahmen von einem Abtreibungsverbot eingegangen. Eiligen LeserInnen wird der Abschluss dieses Kapitels empfohlen, der die seit 1975 geltende Fristenlösung und die von 1803 bis 1975 geltende Abtreibungsregelung vergleicht.

2.1 Klassifizierung

Strafrechtliche Regelungen des Schwangerschaftsabbruchs berühren unterschiedliche Dimensionen und AkteurInnen der Handlung Abtreibung. Dieser Beitrag beschränkt sich auf Regelungen, die Frauen betreffen, die mit ihrem Einverständnis eine Abtreibung durchführen lassen, denn dieser Punkt bildete das Zentrum der österreichischen Debatte.[17]

Zunächst stellt sich die Frage, ob eine spezifische Gesellschaft Schwangerschaftsabbruch überhaupt als Normverstoß ansieht. Dies ist nicht zwangsläufig der Fall, wie die Beispiele des antiken Griechenlands und vieler germanischer Stämme zeigen (Floßmann/Kriz 1988). Für Österreich ist diese Frage insofern von Belang, da einige wenige AkteurInnen zwischen 1920 und 1975 die vollkommene Streichung des Abtreibungsparagraphen aus dem Strafrecht forderten, so etwa die Vertreterinnen der Aktionsgemeinschaft für die Abschaffung des § 144 (im Folgenden: Aktionsgemeinschaft) in den frühen 1970er Jahren, die damit aber innerhalb der SPÖ in der Minderheit blieben.

Nach der Klärung des Normverstoßes an sich folgt die Frage nach seiner – ebenfalls kulturell kontingenten – Begründung. Das römische Recht zum Beispiel sah Abtreibung bis etwa 200 n. Chr. nicht wegen der Tötung eines Ungeborenen als strafbar an, sondern wegen der Verletzung der „patria potestas“ und des Rechts des „pater familias“ auf Nachkommenschaft. Bei Zustimmung des Vaters war Abtreibung nicht verboten (Mesner 1994: 10).[18]

Weiters bestehen große Unterschiede hinsichtlich des vorgesehenen Strafausmaßes. Germanisches Recht sah oftmals Bußzahlungen vor, die Constitutio Criminalis Theresiana

---

[17] Damit werden Regelungen betreffend ÄrztInnen oder KurpfuscherInnen ausgeklammert, die mit oder ohne Einverständnis der Schwangeren eine Abtreibung durchgeführt haben. Auch befasse ich mich nicht mit Bestimmungen Personen betreffend, die eine Frau zur Abtreibung überredet oder sie dabei in irgendeiner Form unterstützt haben.

[18] Hier lag die Entscheidungsgewalt ausschließlich beim Vater, während sie bei der heute gültigen österreichischen Regelung alleinig der Frau obliegt.

von 1768 ahndete Abtreibung mit Todesstrafe, das Josephinische Strafgesetzbuch von 1787 wandelte diese in Kerkerstrafe um, das Strafgesetz aus dem Jahr 1803 sah Kerkerstrafen von einem bis fünf Jahren vor (Lentner 1973).

Die Normverletzung kann in weiterer Folge als Vergehen oder Verbrechen eingestuft werden. Das bis 1975 gültige österreichische Strafrecht klassifizierte Abtreibung als Verbrechen, wogegen das neue Strafrecht Schwangerschaftsabbruch als Vergehen einstuft.

2.2 Ausnahmen

Besteht ein Abtreibungsverbot, stellt sich die Frage nach etwaigen Ausnahmen. Dazu erscheinen mir folgende Fragen relevant: Werden Ausnahmen eingeräumt? Welche? Wie werden sie begründet? Wer kann beantragen, dass in einem konkreten Fall eine Ausnahme gemacht wird? Wer entscheidet über einen Antrag? Wann ist eine solche Entscheidung rechtskräftig?

Im Prinzip bestehen zwei Möglichkeiten, Ausnahmen einzuräumen: entweder durch Definition spezifischer Situationen (= Indikationenregelung) oder durch eine generelle Gestattung von Abtreibung, wenn sie innerhalb einer bestimmten zeitlichen Frist vorgenommen wird (= Fristenregelung).

Indikationenregelungen

Ausnahmen vom Abtreibungsverbot wurden in der Debatte Indikationen genannt, womit man einen medizinischen Begriff in den Bereich der Justiz transferierte. Die Indikationen wurden im Großen und Ganzen als *medizinische*, *eugenische*, *sozialmedizinische*, *ethische* und *soziale Indikationen* klassifiziert. Dabei war die Übereinstimmung darüber, welche dieser Indikationen eine Ausnahme rechtfertigen würde, je nach Indikation unterschiedlich stark ausgeprägt.

Das Konzept der *medizinischen Indikation* bezieht sich auf eine mögliche Gefährdung des Lebens oder die Beeinträchtigung der Gesundheit der Frau durch Schwangerschaft oder Geburt. Obwohl das bis Ende 1974 gültige Strafgesetz eine medizinische Indikation nicht ausdrücklich vorsah,[19] befürworteten nahezu alle AkteurInnen diese Indikation im neuen Strafgesetz.

[19] *„Weder das Strafgesetz 1803 noch das von 1852 sahen die Möglichkeit einer medizinischen Indikation vor, sodass Abtreibung in jedem Fall strafbar blieb. Ähnliches galt auch für Deutschland. Dort anerkannte die Rechtssprechung jedoch ab dem Jahr 1927 die medizinische Indikation in Form des Rechtfertigungsgrunds des übergesetzlichen Notstands. Von der österreichischen Rechtssprechung wurde die neue Spruchpraxis bald danach*

Die *eugenische Indikation* bezieht sich auf die Möglichkeit, dass ein Kind geistig oder physisch schwer behindert zur Welt kommen kann. Dieses Argument wurde in Verbindung mit bevölkerungspolitischen Überlegungen in den 1920er und 1930er Jahren nicht nur von NationalsozialistInnen, sondern auch von SozialistInnen gebraucht (zum Beispiel vom bekannten Sozialreformer Julius Tandler; vgl. Lehner 1989).[20] In Verbindung mit einer rassistischen Ideologie spielten eugenische Argumente in den nationalsozialistischen Abtreibungsregelungen von 1938 bis 1945 eine zentrale Rolle. Sie untersagten gesunden so genannten arischen Frauen Abtreibungen strengstens,[21] erzwangen aber Abtreibung bei Frauen, die aus eugenischen und rassistischen Gründen als „minderwertig“ eingestuft wurden (Mesner 1999a: 190). Die eugenische Indikation spielte nach 1945 nicht mehr in Verbindung mit bevölkerungs- oder rassenpolitischen Argumenten eine Rolle, sondern als individualisierte Eugenik. § 97 (1) 2 des heute gültigen Strafrechts beinhaltet eine eugenische Indikation ohne zeitliche Einschränkung.

Die *sozialmedizinische Indikation* erweitert die medizinische Indikation um soziale Aspekte, indem sie einen breiten Gesundheitsbegriff anwendet. In diesem Sinne ist Abtreibung legitim, wenn die sozialen, ökonomischen oder psychologischen Belastungen von Schwangerschaft, Geburt oder Erziehung die Gesundheit der Schwangeren beeinträchtigen könnten.

Das Konzept der *ethischen Indikation* gestattet Schwangerschaftsabbruch in Fällen, in denen die Schwangere zum Zeitpunkt der Empfängnis minderjährig ist. Eine andere Ausnahme vom Abtreibungsverbot im Rahmen der ethischen Indikation stellt Schwängerung durch Vergewaltigung dar. Die ethische Indikation im Sinne der Möglichkeit des Abbruchs bei Unmündigkeit der Schwangeren *„zur Zeit der Schwängerung“* ist Bestandteil des heute gültigen Strafrechts (§ 97 (1) 2).

übernommen. Damit war für die Aufweichung des Abtreibungsverbots eine ‚Hintertür‘ entstanden, da Ärzte sich auf das Vorliegen einer Lebensgefahr für die Frau berufen konnten. Um dieses ‚Unterlaufen‘ des Abtreibungsverbots zu verhindern, stellte der austrofaschistische Gesetzgeber in der Strafrechtsnovelle 1937 einen ‚leichtfertigen Eingriff bei einer Schwangeren durch einen Arzt‘ unter Strafe. Gleichzeitig wurden durch das Bundesgesetz zum Schutze keimenden Lebens (BGBl. 1937/203) ärztliche Prüfstellen eingerichtet. Diese hatten festzustellen, ob ein Fall vorliege, ‚in dem die Rettung der Mutter mit dem Fortbestand der Schwangerschaft unvereinbar‘ sei. In der Praxis bewährten sich diese ärztlichen Prüfstellen jedoch nicht und wurden nach 1945 nicht mehr wieder errichtet (...). Nach 1945 wurde (...) die medizinische Indikation (...) von der Rechtssprechung anerkannt, stand jedoch unter der nachprüfenden Kontrolle der Gerichte“ (Lehner 1993: 111).

[20] Julius Tandler *„and his colleagues discussed abortion law reform within the framework of eugenics. By controlling female reproductivity, they wanted to improve ‚human resources‘. Thus, the needs of individuals, especially the wishes of pregnant women, did not stand at the core of the socialist argument. Nevertheless, the proposals for legal reform introduced by the Social Democrats would have extended the right of women to decide about their pregnancies“* (Mesner 1999a: 190). Rose (2001) zeigt, dass eugenische Argumente in vielen westlichen Staaten Geltung hatten.

[21] In besonders schweren Fällen unter Androhung der Todesstrafe.

Die *soziale Indikation* nimmt Abtreibung dann als gerechtfertigt an, wenn die Erziehung des Kinds die Frau in eine nicht zu rechtfertigende ökonomische Bedrängnis bringen würde.

Legt das Gesetz Ausnahmen fest, muss ein geregeltes Verfahren eingerichtet werden, um das Vorliegen der gültigen Voraussetzungen festzustellen. Es muss festgelegt werden, wer berechtigt ist, um Abtreibung anzusuchen, wer über diesen Antrag entscheidet und wann die Entscheidung rechtskräftig wird.

Die *Antragsmöglichkeit* lag nicht immer bei der Schwangeren. Während der nationalsozialistischen Herrschaft konnte ein Amtsarzt/eine Amtsärztin bei Gericht eine Zwangsabtreibung beantragen, wenn er/sie Verdacht auf eine erbliche Behinderung bei der Schwangeren äußerte. Die Frau war gezwungen, das Gegenteil zu beweisen, wobei der Katalog sehr umfassend war.

Bei einer Indikationenlösung liegt die *Entscheidungsmöglichkeit* nicht bei der Schwangeren, sondern meist bei ÄrztInnen oder einer – wie auch immer zusammengesetzten – Kommission. Im Jahr 1937 war in Österreich die Einrichtung solcher Kommissionen vorgesehen. Sie wurden aber, da sie sich als unpraktisch herausstellten, niemals eingesetzt (Keller 1971: 9; vgl. Fußnote 19). Aber auch BefürworterInnen einer Indikationenlösung innerhalb der Sozialistischen Partei schlugen die Einrichtung von Kommissionen vor, die sich aus ÄrztInnen und SozialarbeiterInnen zusammensetzen sollten (Mesner 1994: 18 ff.; vgl. Abschnitt 3.2).

Verfahrensmäßige Entscheidungen müssen rechtmäßig und im Fall der Abtreibung unter Zeitdruck zustande kommen. Rechtsstaatliche Entscheidungen müssen jedoch auch für Einsprüche offen sein. Daher ist eine Entscheidung über das Vorliegen einer Indikation, ob sie nun von einer Kommission oder einer Einzelperson gefällt wird, immer mit rechtlicher Unsicherheit behaftet (Keller 1971: 9).

Fristenregelung

Einen anderen Weg, das Problem der legalen Ausnahmen vom Abtreibungsverbot zu lösen, bietet eine Fristenregelung. Verfahrensmäßig hat dies mehrere Vorteile. Erstens müssen keine Indikationen definiert werden. Zweitens muss keine Kommission eingesetzt werden, die in einem rechtsstaatlichen Verfahren im Einzelfall über die Legalität der Abtreibung entscheiden muss. Drittens sind nachträgliche Einsprüche hinsichtlich der Legalität der Abtreibung ausgeschlossen, solange sie innerhalb der vorgesehenen Frist durchgeführt wurde. Das zentrale Argument für die Fristenlösung war in den frühen 1970er Jahren jedoch, dass sie dem Selbstbestimmungsrecht und der Autonomie der Frau entspricht. Die Frau selbst – und nicht ein Arzt oder eine Ärztin oder irgendeine Kommission – entscheidet über ihre Schwangerschaft.

2.3 Vergleich § 144 und §§ 96–97 StGB („Fristenlösung“)

§ 144 des österreichischen Strafrechts war mit Ausnahme der Jahre 1938 bis 1945 von 1803 bis 1975 gültig. Er definierte Abtreibung als Verbrechen und sah Kerkerstrafen von sechs Monaten bis zu einem Jahr für versuchte und von einem bis zu fünf Jahren für zustande gebrachte Abtreibung vor. Es gab keine Fristenregelung oder Indikationen.[22] Im Unterschied dazu definierte das seit 1975 gültige Strafgesetz Abtreibung als Vergehen und reduzierte das vorgesehene Strafausmaß drastisch. Es führte nicht nur eine Frist von zwölf Wochen (beginnend mit der Einnistung) ein, sondern stellte Abtreibung bei medizinischer, eugenischer[23] und ethischer Indikation straffrei. Darüber hinaus sah das neue Gesetz vor, dass kein Arzt/keine Ärztin zu Abtreibungen gezwungen werden könne (mit Ausnahme von Lebensgefahr für die Schwangere) und kein Arzt/keine Ärztin wegen Durchführung einer Abtreibung oder der Weigerung daran mitzuwirken diskriminiert werden dürfe. Lehner unterscheidet zwischen verschiedenen konkurrierenden Interessen im Abtreibungsrecht: dem Interesse *„der Mutter (Selbstbestimmung, Geburtsrisiko), dem Lebensrecht der Leibesfrucht, den Interessen des Vaters sowie den Interessen des Staats (Bevölkerungsentwicklung, Tabuisierung von Tötungshandlungen) (...). Während den Interessen des Vaters und der staatlichen Bevölkerungspolitik in den Paragraphen 96 bis 98 StGB keine Berücksichtigung geschenkt wird, nahm der Gesetzgeber zwischen den Interessen der Mutter und der Leibesfrucht eine – nach dem Stadium der Schwangerschaft abgestufte – Abwägung vor“* (Lehner 1993: 104).[24]

---

[22] *„Abtreibung der eigenen Leibesfrucht.*
§ 144. Eine Frauensperson, welche absichtlich was immer für eine Handlung unternimmt, wodurch die Abtreibung ihrer Leibesfrucht verursacht, oder ihre Entbindung auf solche Art, dass das Kind tot zur Welt kommt, bewirkt wird, macht sich eines Verbrechens schuldig.
Strafe.
§ 145. Ist die Abtreibung versucht, aber nicht erfolgt, so soll die Strafe auf Kerker zwischen sechs Monaten und einem Jahre ausgemessen; die zustande gebrachte Abtreibung mit schwerem Kerker zwischen einem und fünf Jahren bestraft werden.
§ 146. (St.G.N. 1937). Mitschuldiger dieses Verbrechens ist, wer die Schwangere zur Abteibung ihrer Leibesfrucht verleitet oder ihr dazu Hilfe leistet, mag es auch nur beim Versuche der Mitwirkung geblieben sein.
Der Mitschuldige ist mit schwerem Kerker zwischen einem und fünf Jahren, wenn er aber gewerbsmäßig zur Abtreibung mitwirkt, zwischen fünf und zehn Jahren zu bestrafen.
Abtreibung einer fremden Leibesfrucht.
§ 147. Dieses Verbrechens macht sich auch derjenige schuldig, der aus was immer für einer Absicht wider Wissen und Willen der Mutter die Abtreibung ihrer Leibesfrucht bewirkt oder zu bewirken versucht.
§ 148. Ein solcher Verbrecher soll mit schwerem Kerker zwischen einem und fünf Jahren; und wenn zugleich der Mutter durch das Verbrechen Gefahr am Leben oder Nachteil an der Gesundheit zugezogen worden ist, zwischen fünf und zehn Jahren bestraft werden“ (Österreichisches Strafgesetz. Hg. von der Staatskanzlei am 3. November 1945, entspricht: Amtliche Sammlung wiederverlautbarter Rechtsvorschriften 2/1945: 57 f., zitiert nach Sagmeister 1981: 11).

[23] In der heutigen Debatte „embryopathisch“ genannt.

[24] Das Gesetz lautet:
„§ 96 (1) Wer mit Einwilligung der Schwangeren deren Schwangerschaft abbricht, ist mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr, begeht er die Tat gewerbsmäßig, mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren zu bestrafen.

3. Reformversuche und Reform

Da Abtreibung bereits seit prähistorischen Zeiten praktiziert wurde (Mesner 1994: 9), gab es von der Antike bis in die Moderne eine Reihe kulturell kontingenter Abtreibungsregelungen (Mesner 1993: 5). Das gilt auch für das Gebiet des heutigen Österreichs.[25] Die wichtigsten Stationen im historischen Verlauf sind die Constitutio Criminalis Carolina (1532), die Constitutio Criminalis Theresiana (1768), das Josephinische Strafgesetzbuch (1787), das Strafgesetz über Verbrechen und schwere Polizeiübertretungen aus dem Jahr 1803, das Strafgesetzbuch aus dem Jahr 1852 und die Strafrechtsreformen aus dem Jahr 1973. Der folgende Abschnitt skizziert die Entwicklung der Reformbestrebungen des Abtreibungsparagraphen von 1861 bis 1975 und schließt mit der Darstellung der politischen Diskussion nach 1975.

3.1 Fruchtlose Reformbemühungen während der Monarchie (1861–1918)

Im Jahr 1852 trat ein neues Strafgesetz in Kraft, das nur eine Wiederveröffentlichung des Strafgesetzes aus dem weitaus älteren Gesetz aus dem Jahr 1803 war. Die darin enthaltene Abtreibungsregelung war sehr restriktiv (vgl. 2.3).

---

(2) Ist der unmittelbare Täter kein Arzt, so ist er mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren, begeht er die Tat gewerbsmäßig oder hat sie den Tod der Schwangeren zur Folge, mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren zu bestrafen.
(3) Eine Frau, die den Abbruch der Schwangerschaft selbst vornimmt oder durch einen anderen zulässt, ist mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr zu bestrafen.
§ 97. (1) Die Tat ist nach § 96 nicht strafbar,
wenn der Schwangerschaftsabbruch innerhalb der ersten drei Monate nach Beginn der Schwangerschaft nach vorhergehender ärztlicher Beratung von einem Arzt vorgenommen wird; oder
wenn der Schwangerschaftsabbruch zur Abwendung einer nicht anders abwendbaren ernsten Gefahr für das Leben oder eines schweren Schadens für die körperliche oder seelische Gesundheit der Schwangeren erforderlich ist oder eine ernste Gefahr besteht, dass das Kind geistig oder körperlich schwer geschädigt sein werde, oder die Schwangere zur Zeit der Schwängerung unmündig gewesen ist und in allen diesen Fällen der Abbruch von einem Arzt vorgenommen wird; oder
wenn der Schwangerschaftsabbruch zur Rettung der Schwangeren aus einer unmittelbaren, nicht anders abwendbaren Lebensgefahr unter Umständen vorgenommen wird, unter denen ärztliche Hilfe nicht rechtzeitig zu erlangen ist.
(2) Kein Arzt ist verpflichtet, einen Schwangerschaftsabbruch durchzuführen oder an ihm mitzuwirken, es sei denn, dass der Abbruch ohne Aufschub notwendig ist, um die Schwangere aus einer unmittelbar drohenden, nicht anders abwendbaren Lebensgefahr zu retten. Dies gilt auch für die im Krankenpflegefachdienst, in medizinisch-technischen Diensten oder im Sanitätshilfsdienst tätigen Personen.
(3) Niemand darf wegen der Durchführung eines straflosen Schwangerschaftsabbruchs oder der Mitwirkung daran oder der Weigerung, einen solchen Schwangerschaftsabbruch durchzuführen oder daran mitzuwirken, in welcher Art immer benachteiligt werden“ (BGBl. Nr. 60/1974).

[25] Zur Abtreibungsregelung in Österreich von der römischen Zeit bis ins 19. Jahrhundert vgl. Lentner 1973, vom 19. Jahrhundert bis in die 1970er Jahre vgl. Keller 1971. Einen kurzen Überblick über die Geschichte der Abtreibungsregelung in Österreich geben Lehner 1993: 109 ff. und Trybus 2002. Zur Geschichte der Entwicklung der Strafrechtsreform seit 1852 vgl. 706 der Beilagen: 52 ff. Für die sozialdemokratische Position in der Zwischenkriegszeit vgl. Lehner 1989.

Aber bereits im Jahr 1861 erteilte eine kaiserliche Entschließung den Auftrag zur Ausarbeitung eines neuen Strafgesetzes. Dieses wurde jedoch aufgrund der politischen Entwicklungen 1867 (Preußisch-Österreichischer Krieg, Ausgleich mit Ungarn) im Abgeordnetenhaus nicht behandelt. Der nächste Reformentwurf wurde 1874 dem Reichsrat vorgelegt, mehrmals behandelt, 1895 aber wieder zurückgezogen. 1895 wurde im Justizministerium eine Kommission eingerichtet, die den Beginn der so genannten österreichischen Reformtradition markiert (706 der Beilagen: 52; Keller 1971: 25). Nach mehrmaliger Umarbeitung wurde der Entwurf 1912 ins Herrenhaus des Reichsrats eingebracht, wegen des Beginns des Ersten Weltkriegs aber nicht mehr behandelt (Stangl 1986: 30 ff.; 706 der Beilagen: 52 ff.).

3.2 Erste Republik und Ständestaat (1918–1938)

Obwohl die Abtreibungsdiskussionen der Ersten Republik und der 1970er Jahre zunächst weit voneinander entfernt erscheinen, sind die Reformbemühungen der Zwischenkriegszeit für das Verständnis der Debatte während der Regierungen Kreisky I und II von großer Bedeutung. Denn obwohl die SPÖ nach 1945 einen ausgesprochen pragmatischen und reformistischen Politikansatz vertrat (vgl. 4.8), war die Erste Republik noch in den 1970er Jahren ein wichtiger, oftmals aber nur rhetorischer Referenzpunkt. Die Parteigeschichte diente der SPÖ als ideologisches und argumentatives Repertoire, mit dem sie ihre aktuellen Politiken legitimierte.[26] Die Debatte in der Ersten Republik ist auch deswegen wichtig, weil sich die Argumente zwischen den 1920er und 1970er Jahren im Wesentlichen nicht veränderten (vgl. Fußnote 8).

Seit Anfang der 1920er Jahre waren Teile der SDAP – wie bereits erwähnt – *die* treibende Kraft für die permissivere Gestaltung des Abtreibungsrechts. Unmittelbar nach dem Kriegsende setzten sozialdemokratische Politikerinnen eine Reihe von Initiativen, die restriktiven Abtreibungsregelungen zu lockern (Lehner 1989). Dabei waren Motive, Details und Geschwindigkeit der angestrebten Reform intern umstritten. Die unterschiedlichen Positionen umfassten die vollkommene Streichung des Abtreibungsparagraphen, eine dreimonatige Fristenregelung und unterschiedlich weit gefasste Indikationenregelungen. Auch die Motive dieser Forderung waren unterschiedlich und beinhalteten bevölkerungspolitische, eugenische Begründungen, Argumente der rationalen Familienplanung und sehr vereinzelt auch die Forderung nach weiblicher Selbstbestimmung (Mesner 1994: 17 ff.).

---

[26] So berichtete Rathkolb etwa über Bruno Kreisky, dass *„ausgehend vom Parteiprogramm 1958, an dem er im Redaktionskomitee mitgearbeitet hatte, ohne es nachhaltig zu gestalten, er den Trend fort(setzte), austromarxistische Methoden und Thesen zwar als Analysemöglichkeiten zu verwenden, in der konkreten Politik jedoch – sowohl im wirtschafts- als auch im gesellschaftspolitischen Bereich – ‚historische Kompromisse‘ zu entwickeln“* (Rathkolb 2005: 192).

Auf den sozialdemokratischen Frauenreichskonferenzen 1919 und 1920 stellte der Vorsitzende des Bunds gegen den Mutterschaftszwang, Johann Ferch, die Forderung, Abtreibung bis zum dritten Schwangerschaftsmonat solle straffrei bleiben, wenn sie mit Zustimmung der schwangeren Frau von einem Arzt durchgeführt wurde (Lehner 1989). 1920 forderte die SDAP den Nationalratsklub auf, die §§ 144 bis 148 zu beseitigen. Der Schwangerschaftsabbruch solle straffrei sein, *„wenn er innerhalb der ersten drei Schwangerschaftsmonate und mithilfe eines Arztes durchgeführt"* würde. Argumente dafür waren vor allem die „soziale Vernunft", aber auch erstmals das Selbstbestimmungsrecht der Frauen. 1920 brachte Adelheid Popp im Parlament einen Antrag zur Änderung des Strafgesetzes ein, der einer dreimonatigen Fristenregelung entsprochen hätte:

„339. Eine schwangere Frauensperson, welche absichtlich was immer für eine Handlung nach dem Ablauf des dritten Schwangerschaftsmonats unternimmt, wodurch die Abtreibung ihrer Leibesfrucht verursacht oder ihre Entbindung auf solche Art, dass das Kind tot zur Welt kommt, bewirkt, macht sich eines Vergehens schuldig" (I GP 71. der Beilagen, zitiert nach Blecha o. J.: 33).

Der Antrag wurde 1923 urgiert (ebd.), von der Parlamentsmehrheit jedoch abgelehnt. Auf dem Linzer Parteitag im Jahr 1926 arbeitete Otto Bauer einen Kompromiss zwischen den Positionen aus und stellte mit Hinblick auf die Debatte innerhalb der Partei fest:

„Es gibt bei uns keine Meinungsverschiedenheit darüber, dass der § 144 eine barbarische Gesetzesbestimmung ist und dass sie fallen muss. Darüber gibt es keinen Streit. Ein Streit ist nur entstanden darüber, was an die Stelle des § 144 treten soll, und ob überhaupt etwas an seine Stelle treten muss" (Protokoll des sozialdemokratischen Parteitags 1926: 317, zitiert nach Blecha o. J.: 37).

Das so genannte Linzer Parteiprogramm forderte eine medizinische, eugenische und soziale Indikationenregelung. Abtreibung wurde ausdrücklich negativ gewertet, sollte allerdings nicht durch Strafe, sondern durch *„Beratung und soziale Fürsorge"* bekämpft werden. Die Straffreiheit sollte an die Durchführung durch einen Arzt/eine Ärztin in einer öffentlichen Heilanstalt gebunden sein. Den Antrag musste die Schwangere stellen. Über eugenische und medizinische Indikation sollten ÄrztInnen, über die soziale Indikation die „öffentliche Fürsorge" entscheiden. Die Abtreibung sollte unentgeltlich erfolgen.[27]

---

[27] *„Die Unterbrechung der Schwangerschaft ist nicht durch Strafandrohung, sondern durch Beratung und soziale Fürsorge zu bekämpfen. Zunächst ist die Unterbrechung der Schwangerschaft für straffrei zu erklären, wenn sie von einem Arzt in einer öffentlichen Heilanstalt auf Antrag der Schwangeren vorgenommen wird; die öffentlichen Heilanstalten sind zu verpflichten, diese Operation auf Antrag der Schwangeren vorzunehmen, wenn die zuständigen Ärzte feststellen, dass die Geburt die Gesundheit der Schwangeren gefährden würde oder dass die Geburt eines lebensuntüchtigen Kinds zu erwarten wäre, oder wenn die öffentliche Fürsorge feststellt, dass die Geburt des Kinds die wirtschaftliche Existenz der Schwangeren, ihr berufliches Fortkommen oder die Erziehung ihrer bereits lebenden Kinder gefährden würde. Die Operation ist unentgeltlich vorzunehmen"* (Programm und Organisation der österreichischen Sozialdemokratie, Wien 1927, zitiert nach Mesner 1994: 21).

Ein diesen Punkten entsprechender parlamentarischer Antrag, den Gabriele Proft im Jahr 1927 in den Nationalrat eingebrachte, fand keine Mehrheit.

Bereits in der Ersten Republik war die Trennungslinie zwischen permissiver und restriktiver AC klar. Die Sozialdemokratie argumentierte mit der *„wirtschaftlichen und sozialen Not der Frauen“,* die Christlichsozialen verteidigten den Schutz des „werdenden Lebens“, traten aber auch für soziale Maßnahmen besonders für uneheliche Kinder und deren Mütter ein (Weinzierl 1986: 117 ff.). *„Einig waren sich Sprecher beider Parteien jedoch in der Ablehnung der bevölkerungspolitischen Schäden der Abtreibung und des Faktums, dass materiell gut situierte Frauen viel leichter – und praktisch immer ungestraft – Abtreibung vornehmen lassen konnten als unbemittelte“* (ebd.: 118).

Die Machtübernahme der NSDAP in Deutschland im Jahre 1933 und der austrofaschistische Ständestaat beendeten die Anstrengungen einer Strafrechtsreform der Ersten Republik, die das Ziel hatte, das österreichische und deutsche Strafrecht zu vereinheitlichen. Die einzige Änderung der Abtreibungsregelung vor 1938 war eine Verschärfung im Jahr 1937, deren Ziel es war, ÄrztInnen davon abzuhalten, Schwangerschaftsabbrüche mit Hinweis auf die allgemeine Notwehrklausel (§ 2) durchzuführen (vgl. Fußnote 19).

3.3 Verhinderte Debatte innerhalb der SPÖ (1945–1954)

Nach 1945 war die Parteilinie der SPÖ in der Frage des § 144 wesentlich restriktiver als das Linzer Programm. Die Gründe dafür waren strategische, denn eine der wichtigsten Lehren, die der dominante, männliche, reformistische Flügel der SPÖ aus der Zeit der Ersten Republik und der NS-Diktatur zog, war das Streben nach Konsens mit dem Koalitionspartner ÖVP (um geeint gegen die alliierte Besatzung 1945–1955 zu stehen und erfolgreiche Wirtschaftspolitik zu betreiben) und Versöhnung mit der katholischen Kirche, um den möglichen Anteil an WählerInnen zu vergrößern und damit die ÖVP in Wahlen zu schlagen. Diese Haltung kann aus den traumatischen Erfahrungen der SozialdemokratInnen in der Ersten Republik, insbesondere des Bürgerkriegs und der Illegalität, verstanden werden (vgl. 4.8).[28] Aus der Perspektive des Konsenses waren kontroverse Diskussionen mit dem Koalitionspartner über Abtreibung sowie Forderungen, die potenzielle WählerInnen als zu radikal betrachten könnten, für die konsensorientierte Parteiführung unerwünscht. Sie widersetzte sich lange Zeit Versuchen der Frauenorganisation, das heiße Eisen Abtreibung auf die politische Tagesordnung zu setzen, und unterdrückte von 1945 bis 1954 aktiv Bestrebungen der sozialistischen Frauenorganisation, eine Abtreibungsdebatte zu beginnen.

[28] Karl Renner ist ein Beispiel für einen SPÖ-Spitzenpolitiker, der im später heftig kritisierten Proporz ein Ideal sah, denn *„in seinen Augen wäre durch ein solches alle Bereiche durchdringendes politisches System 1934 nicht möglich geworden“* (Nasko/Reichl 2000: 92).

Um die Koalition nicht zu belasten, versuchte die Parteispitze, das kontroverse, wertegeladene Thema so lang wie möglich zu vermeiden. Maria Mesner resümiert:

„Die Entscheidung in Bezug auf den § 144 (wurde) nicht in offiziellen statutarischen Gremien der SPÖ getroffen: Laut den entsprechenden Protokollen wurde die strittige Frage weder im Parteivorstand noch in der Parteivertretung der SPÖ auch nur erwähnt. Die Vorsitzende der Frauenorganisation Gabriele Proft erhielt die Mitteilung, dass weitere Aktivitäten der Frauen auf dem Gebiet des § 144 nicht erwünscht seien, auch nicht als formellen Beschluss irgendeines Parteigremiums. Die diesbezüglichen Gespräche erfolgten offenbar informell und in einem sehr kleinen Kreis. Motiv für den Rückzug der SPÖ aus der Auseinandersetzung um den § 144 war die von vornherein klare, an den katholischen Richtlinien orientierte Haltung der ÖVP: Sie lehnte jede Liberalisierung des § 144, sei es durch die Erweiterung der medizinischen Indikation oder durch die Fixierung einer sozialen Indikation, strikt ab“ (Mesner 1994: 60).

3.4 Strafrechtskommission (1954–1962)

Erst im Jahr 1954 setzte der Nationalrat als Folge einer parlamentarischen Enquete[29], welche die prinzipielle Notwendigkeit einer Reform des Strafgesetzbuchs klären sollte, eine Kommission ein, die Vorschläge zur Neuordnung des österreichischen Strafgesetzes erarbeiten sollte (Stangl 1986: 29). Die Kommission umfasste männliche Elitejuristen aus Richterschaft, Universität, Staatsanwaltschaft und Ministerium, je zwei Abgeordnete der ÖVP und SPÖ und einen FPÖ-Parlamentarier.[30] Christian Broda charakterisierte die Ausrichtung der Kommission als eher konservative juristische Elite:

„Weder in der Strafrechtskommission saßen Revolutionäre, noch waren unter den Gutachtern Umstürzler. Ihre große Mehrheit war von durchaus konservativer Grundhaltung. Sie gehörten allerdings zur Elite der österreichischen Juristen. So waren ihre Beschlüsse und Meinungsäußerungen repräsentativ für den Stand der Strafrechtswissenschaft in Österreich nach dem Zweiten Weltkrieg“ (Broda 1968: 33, zitiert nach Stadler 1986: 29).

---

[29] Die „Enquete zur Vorbereitung einer Strafgesetzreform“ fand am 2. April 1954 statt (vgl. Serini 1954: 341 ff.).

[30] Dieser Kommission gehörten an: *„Generalprokurator Dr. Franz Bulla, Rat des OLG Wien Dr. Otto Estl, Univ.-Prof. Dr. Roland Graßberger (der an den Sitzungen jedoch ab 24. September 1955 nicht mehr teilnahm), Rechtsanwalt Dr. Hans Gürtler, Erster Präsident des OGH Dr. Franz Handler, Univ.-Prof. Dr. Max Horrow, Sektionschef Dr. Hans Karpfer (ab 11. März ersetzt durch Sektionsrat Dr. Paul Hausner), Abg. zum Nationalrat und Staatsanwalt Dr. Otto Kranzlmar, Abg. zum Nationalrat Karl Mark, Univ.-Prof. Dr. Friedrich Nowakowski, Generalanwalt Dr. Franz Pallin, Univ.-Prof. a. D. Dr. h. c. Theodor Rittler, Ministerialrat Dr. Eugen Serini, Rechtsanwalt Dr. Rudolf Skrein, Abg. zum Nationalrat Dr. Lujo Toncic-Sorinj, Abg. zum Nationalrat Dr. Otto Tschadek, Abg. zum Nationalrat Gustav Zeilinger. Anlässlich des Eintretens in die Beratungen zum besonderen Teil wurde die Kommission durch die Beiziehung des Präsidenten des Landesgerichts für Strafsachen Wien, Dr. Wilhelm Malaniuk, und des Leitenden Ersten Staatsanwalts der Staatsanwaltschaft Wien, Dr. Franz Douda, erweitert. An die Stelle der Abgeordneten zum Nationalrat Dr. Kranzlmayer, Dr. Toncic-Sorinj traten später die Abgeordneten Dr. Christian Broda, Dr. Franz Hetzenauer, Dr. Theodor Piffl-Percevic. Die Abgeordneten Dr. Tschadek und Dr. Broda nahmen auch als Bundesminister für Justiz an den Sitzungen teil, übten in dieser Zeit ihr Stimmrecht jedoch nicht aus“* (30 der Beilagen: 52).

Neben der Zusammensetzung (männlich, vor allem juristische Expertenelite) ist auch die Kontinuität dieser Kommission bemerkenswert. Die Kontinuität einzelner Experten erstreckte sich von der Monarchie über die Erste Republik und den austrofaschistischen Ständestaat bis zur NS-Diktatur: Theodor Rittler war in der Monarchie Mitglied der Strafrechtskommission, Ferdinand Kadecka in der Ersten Republik (Stangl 1986: 35; Mesner 1994: 102 ff.), Friedrich Nowakowksi war in der NS-Zeit Staatsanwalt und am Sondergericht in Wien auch an Todesurteilen beteiligt.[31] Nach 1945 war er ordentlicher Professor für Strafrecht an der Universität Innsbruck und enger Berater von Justizminister Broda (Neugebauer/Schwarz 2005: 171; Bronner 1965b: 494; Stangl 1986: 71 ff.). Einige der in der Strafrechtskommission vertretenen Juristen sollten die Abtreibungsdebatte auch in Zukunft stark beeinflussen. Christian Broda (Justizminister 1960–1966 und 1970–1983), Friedrich Nowakowski (Universitätsprofessor), Franz Pallin (Generalanwalt), Eugen Serini (Sektionschef im Justizministerium) und Gustav Zeilinger (FPÖ-Abgeordneter) waren bis 1975 an der Strafrechtsreform führend beteiligt. Ferdinand Kadecka prägte die Diskussionen der Kommission bis 1960 entscheidend (Broda 1969: 68) und wurde darin von Friedrich Nowakowski[32] abgelöst. Über mehrere Jahrzehnte hinweg bestand damit eine im Personal relativ stabile, ausschließlich männliche Expertenkonstellation, die die Reform des Strafrechts zentral bestimmte.[33] Die Kommissionsmitglieder (mit Ausnahme der politischen Mandatare) sahen sich als unpolitische und unparteiische Experten, die nur sich selbst und ihrem Ethos der Professionalität verantwortlich sind. In der Frage der Abtreibung wurden auch Elitemediziner und Vertreter der Kirche in den Ausschusssitzungen gehört. Erst im Zuge der öffentlichen Auseinandersetzung um die Fristenlösung in den frühen 1970er Jahren fanden auch Frauen als Vertreterinnen von Fraueninteressen als Gäste beschränkten Zugang zu entscheidenden Kreisen.

Im Zuge der bereits angesprochenen bevorstehenden Strafrechtsreform war für die SPÖ die Behandlung des Themas Abtreibung nicht mehr zu vermeiden. Die SPÖ-Führung orientierte sich in der Formulierung ihrer Position an den bereits genannten Prinzipien Konsens mit den

---

[31] 1965 veröffentliche Oskar Bronner in der Zeitschrift Forum Dokumente, die die Verwicklung einer Reihe von hohen, im aktiven Staatsdienst befindlichen Juristen in die NS-Justiz nachwiesen (Bronner 1965a, 1965b). Diese Kritik wurde vom Justizministerium unter der damaligen Leitung von Christian Broda abgewehrt und hatte keinerlei Konsequenzen (vgl. Neugebauer/Schwarz 2005: 167 ff.).

[32] Er war gemeinsam mit Franz Pallin und Eugen Serini einer der „Strafrechtspäpste" Österreichs (Fischer 1983: 109).

[33] Wie stark das Politiksubsystem von Elitejuristen geprägt war, illustrieren auch die von allen Fraktionen mit „allgemeine(m) Beifall" angenommenen Dankesworte Christian Brodas am Tag der Beschlussfassung im Parlament: *„Wir fühlen uns den Mitgliedern der Strafrechtskommission, den toten und den lebenden, und den Wissenschaftlern aller Fachrichtungen, die uns ihren Rat erteilt haben, zutiefst verbunden, ebenso den Richtern und Staatsanwälten und den Rechtsanwälten, die uns bei der Ausarbeitung der Entwürfe geholfen haben. Mit den Praktikern werden wir das Gesetz nach dem Inkrafttreten vollziehen. Der Dank des Justizministers gilt schließlich (...) mit besonderer Herzlichkeit der Beamtenschaft des Justizministeriums, deren hohe Sachkenntnis und uneingeschränkte Hingabe an die Sache im Hohen Haus allgemeine Anerkennung gefunden haben. An der Spitze Sektionschef Dr. Eugen Serini, der in der Vollendung der Strafrechtsreform die Erfüllung seines Lebenswerks gefunden hat"* (Stenographisches Protokoll 1973: 8162).

Oppositionsparteien und Vermeidung einer Brüskierung der Kirche durch zu radikale Forderungen. Im Jahr 1955 entwickelte die Untergruppe Strafrecht[34] der unter Druck der sozialistischen Frauenorganisation von der Partei eingesetzten Bevölkerungs- und Familienpolitischen Kommission eine SPÖ-Position zur Abtreibung. Das Positionspapier sah die Abtreibung als Krankheit der Gesellschaft und verschob, da die Streichung der gesetzlichen Regelung derzeit nicht durchsetzbar sei, auf eine utopische Zeit. Maria Mesner skizziert die Richtung dieser Position wie folgt dar:

„Die Abschaffung des § 144 taucht in dieser Diskussion, die nur in einem kleinen ExpertInnenkreis innerhalb der SPÖ geführt wurde, als aktuelle Forderung nicht mehr auf, sie bliebe aber als eine in die Zukunft geschobene Option vorhanden. Aus pragmatischen Überlegungen hatten sich die PolitikerInnen und ExpertInnen auf eine Indikationenlösung als Ziel der Verhandlungen festgelegt. Die Arbeitsgruppe formulierte auch die konkreten Ziele, die die SPÖ in der anstehenden Reformdebatte verfolgen sollte: maximale Reduktion der illegalen Abtreibung, Eindämmung des Pfuscherwesens, Schaffung gesetzlicher Voraussetzungen für Aufklärung, Beratung und Hilfe für hilfsbedürftige schwangere Frauen, gesetzliche Definition folgender Indikationen, bei deren Vorliegen ein Schwangerschafts-abbruch in Zukunft erlaubt wäre: medizinische, sozialmedizinische, ethische und eugenische Indikation. Eine sozialmedizinische Indikation solle – in Anlehnung an das schwedische Gesetz in seiner letzten Fassung aus dem Jahr 1946 – dann als gegeben erachtet werden, wenn mit Rücksicht auf die ‚Lebensverhältnisse' der Frau und der ‚sonstigen Umstände' angenommen werden kann, dass ihre körperlichen oder seelischen Kräfte durch die Niederkunft und die Pflege des Kinds ernstlich herabgesetzt würden. Über das Bestehen einer medizinischen Indikation sollten nach den Entwürfen der Arbeitsgruppe wie bisher die ÄrztInnen, die den Eingriff vornehmen würden, entscheiden, in allen anderen Fällen eine Kommission aus ÄrztInnen und FürsorgerInnen. Neben der freien Zustimmung der schwangeren Frau sollte die Durchführung des Abbruchs durch einen Arzt in einer dafür geeigneten Krankenanstalt Vorbedingung für jeden gesetzlich erlaubten Schwangerschafts-abbruch sein. Daneben wurde die Umwandlung der Tat der Schwangeren in ein Vergehen gefordert. Bei Vorliegen besonderer Milderungsumstände sollte das Gericht von der Verhängung einer Strafe über die Frau, die abtreiben hatte lassen, absehen können. Interessant ist die Begründung, mit der von der sozialen Indikation abgegangen wurde: Nicht die fehlende Durchsetzbarkeit gegenüber dem Koalitionspartner wurde ins Feld geführt, sondern: Der Verzicht auf die Vertretung der Forderung nach Berücksichtigung der sozialen Indikation scheint gerechtfertigt, weil die Schwierigkeiten der Feststellung, wann eine Schwangerschaftsunterbrechung aus sozialen (wirtschaftlichen) Gründen erlaubt werden soll, mangels objektiver und brauchbarer Kriterien unüberwindlich wären" (Mesner 1994: 96).

Die Strafrechtskommission hielt zwischen 1954 und 1960 insgesamt 140 Sitzungen ab (Stangl 1986: 31), in deren Rahmen die Reform des § 144 eines unter vielen Themen war.[35] 1957 arbeitete die Kommission einen Entwurf aus, der Abtreibung implizit nicht mehr als Verbrechen, sondern als Vergehen wertete, das Strafausmaß senkte und eine medizinische Indikation mit sozialen, ethischen und eugenischen Komponenten vorsah (Mesner 1994: 132).

---

[34] Ihr gehörten hochrangige SozialistInnen an: Christian Broda, Karl Mark, Hertha Firnberg, Rosa Jochmann, Franz Jonas, Marianne Pollak, Annemarie Hietzenberger.

[35] Einblick in die Verhandlungen der Strafrechtskommission geben Nowakowksi 1971 und Mesner 1994: 123 ff.

Das Klima der Verhandlungen innerhalb der Kommission in der Phase zwischen 1954 und 1960 wird als *„positiv und konstruktiv geschildert, frei von Grundsatz- und parteipolitischer Diskussion“*. In den Protokollen finden sich *„keine Hinweise auf größere politische Konflikte“* (Stangl 1986: 31). Diese Phase lässt sich als „unpolitische Expertenreform“ (ebd.) charakterisieren, an der neben den Kommissionsmitgliedern auch einige wenige Ärzte teilnahmen. Sie verlief – im Unterschied zur darauf folgenden Phase – *„praktisch unbemerkt sowohl von den Parteien als auch der Öffentlichkeit“* und war „keineswegs erzwungen“ von einer etwaigen gesamtgesellschaftlichen Entwicklung (ebd.). Das Klima änderte sich jedoch nach 1960: *„In dem Maße, in dem die große Koalition zunehmend in die Krise geriet und die Strafrechtsreform das wachsende Interesse größerer ÖVP- und kirchlicher Kreise fand, brach auch der Konsens auseinander“* (ebd.: 38). Die Strafrechtsreform wurde politisiert und auch Teil von Wahlkampfauseinandersetzungen (ebd.: 41).

1962 legte die Kommission unter Vorsitz des Justizministers Christian Broda folgenden Vorschlag vor:

„§ 102. (1) Wer in der Absicht, von einer Schwangeren eine nicht anders abwendbare Lebensgefahr oder Gefahr lange dauernden Schadens an ihrer körperlichen oder seelischen Gesundheit abzuwenden, eine Fehlgeburt einleitet oder die Frucht im Mutterleib tötet oder dazu rät, ohne sich vorher in gewissenhafter Weise und, sofern besondere Vorschriften bestehen, auf die darin bezeichnete Art überzeugt zu haben, dass eine solche Gefahr wirklich besteht, wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr bestraft, wenn die vermeintliche Gefahr nicht bestanden hat. Bei der Entscheidung der Frage, ob die Gefahr einer lange dauernden schweren Schädigung an der Gesundheit nicht anders abwendbar ist, sind auch die wirtschaftlichen Verhältnisse zu berücksichtigen, unter denen die Frau zu leben gezwungen ist.
(2) Gegebenfalls ist insbesondere auch zu prüfen, ob nicht die Angst der Schwangeren, ein unheilbar sieches Kind oder ein Kind zu gebären, das durch eine verbrecherische gewaltsame Schwängerung erzeugt worden ist, die Gefahr eines lange dauernden schweren Schadens an ihrer seelischen Gesundheit begründet.
(3) In besonders leichten Fällen kann das Gericht von Strafe absehen“ (zitiert nach Edlinger 1981: 127).

3.5 Sozialdemokratische Ministerialentwürfe in der großen Koalition (1962–1966)

Basierend auf dem Entwurf der Strafrechtskommission arbeitete das Justizministerium 1964 unter Christian Broda einen deutlich restriktiveren Ministerialentwurf aus. In der medizinischen Indikation wurde das ethische, soziale und eugenische Element fallen gelassen, sie enthielt nur mehr eine sozialmedizinische Komponente:

„§ 101. Eine Tat, durch die von der Schwangeren eine gegenwärtige, nicht anders abwendbare Lebensgefahr oder Gefahr lange dauernden schweren Schadens an ihrer Gesundheit abgewendet wird, ist nach §§ 99 und 100 nicht strafbar. Bei Beurteilung der Frage, ob eine der bezeichneten Gefahren besteht, sind neben den körperlichen und

seelischen Eigenschaften der Schwangeren auch die Umstände zu berücksichtigen, unter denen sie zu leben gezwungen ist" (zitiert nach Edlinger 1981: 126).

Der Ministerialentwurf wurde im Begutachtungsverfahren mehrheitlich abgelehnt. Auf Basis der Stellungnahmen arbeitete das Ministerium im Jahr 1966 einen nochmals restriktiveren Entwurf aus, der nur mehr eine strikte medizinische Indikation beinhaltete (vgl. Keller 1971):

„§ 92 Eine Tat, durch die von der Schwangeren eine gegenwärtige, nicht anders abwendbare Lebensgefahr oder Gefahr lange dauernden schweren Schadens an ihrer Gesundheit abgewendet wird, ist nach §§ 99 und 100 nicht strafbar" (zitiert nach Edlinger 1981: 126).

Im Zuge der allgemeinen Schwäche der SPÖ (zum Beispiel Habsburg-Krise, Ohla-Konflikt) geriet die Strafrechtsreform politisch unter Druck der ÖVP und der Presse. Gleichzeitig verringerte sich auch innerhalb der SPÖ die Unterstützung für die Broda'sche Reform (Stangl 1985: 100). Der restriktive Entwurf einer Abtreibungsregelung des Jahres 1966 ist vor dem Hintergrund dieser Schwäche der SPÖ und der Isolation Brodas zu sehen (ebd.: 75 ff.). Der Nationalrat befasste sich nicht mehr mit der Vorlage, denn die Nationalratswahlen 1966 brachten der ÖVP eine absolute Mehrheit und Österreich mit der Beendigung der ersten Phase der großen Koalition eine ÖVP-Alleinregierung.

3.6 Konservative Regierungsvorlage und sozialdemokratische Opposition (1966–1970)

1968 brachte der parteilose Justizminister der ÖVP-Alleinregierung, Hans Klecatsky, eine Regierungsvorlage ein (vgl. Stangl 1986: 77 ff.), die eine *„Rückkehr zu extrem konservativen Rechtsvorstellungen mit katholischen Einsprengseln"* (Rathkolb 2005: 184) darstellte. Im Vergleich zum Ministerialentwurf 1966 stufte sie Abtreibung wieder als Verbrechen ein und erhöhte die Höchststrafe auf drei Jahre. Auch sie sah lediglich eine medizinische Indikation vor (706 der Beilagen: 206). In der einzigen Generaldebatte im Justizausschuss lehnte die SPÖ diese Vorlage ab, unter anderem wegen der verschärften Bestimmungen des Schwangerschaftsabbruchs (Stangl 1986: 82).

In der Opposition änderte die SPÖ ihre Strategie in der Abtreibungsfrage. Bis 1966 war die Parteiführung bestrebt, die Diskussion zu kontrollieren, sie innerhalb geschlossener, hoher Parteikreise zu halten und so wenige Personen wie möglich einzubinden.[36] Die Vereinigung Sozialistischer Juristen Österreichs veranstaltete eine Enquete zur Strafrechtsreform, bei der

[36] So stellte Hertha Firnberg 1971 während einer Veranstaltung der SPÖ-Frauenorganisation zur Abtreibungsfrage fest, dass dies eine erste öffentliche Erörterung des Themas durch die SPÖ darstelle: *„Es wird eine Spezialfrage angeschnitten, zum ersten Mal öffentlich. Wir haben uns ja sehr lange intern in Arbeitskreisen und in Gesprächen mit Experten damit befasst, wir haben diskutiert und überlegt in der Frage der Familienplanung"* (Bundesfrauenkomitee der SPÖ 1971: 5, Hervorhebung: E. G.).

sie ihre Kompromissbereitschaft betonte (Stangl 1986: 87). Sie forderte eine sozialmedizinische Indikation, die Fristenlösung wurde nicht diskutiert (ebd.). Die Zeit der Opposition war auch gekennzeichnet von einer intensiveren publizistischen Tätigkeit, *„wobei neben Nowakowksi und Broda besonders Pallin und der spätere Grazer Oberstaatsanwalt Fischlschweiger hervortreten“* (ebd.). Auch das Justizprogramm der SPÖ enthielt die Forderung nach einer erweiterten Indikationenlösung:

„Bei der Schwangerschaftsunterbrechung ist der besonderen Konfliktsituation der Frau dadurch Rechnung zu tragen, dass ein gerichtlicher ‚Schuldspruch ohne Strafe‘ erfolgen kann (...). Die sozialmedizinische, eugenische und ethische Komponente der medizinischen Indikation soll durch das Strafgesetz im Sinne der Formulierung der Strafrechtskommission anerkannt werden“ (Justizprogramm 1969: 17, zitiert nach Stangl 1986: 93).

Stangl konstatiert für die beginnenden 1970er Jahre Änderungen des allgemeinen Klimas und Kräftegleichgewichts:

„Das sozialdemokratische Lager war breiter geworden. Es umfasste nun nicht nur eine gewachsene Zahl von Experten, sondern auch die sich formierende Frauenbewegung war mehrheitlich diesem Lager zuzurechnen. Die konservativ-klerikale Seite, in deren Zentrum nochmals die katholische Kirche stand, konnte ihre seinerzeitige Geschlossenheit nicht mehr erreichen“ (Stangl 1986: 93).

Er teilt die Einschätzung Brodas, der die Sozialdemokratie in den 1960er Jahren als einzige aktive Kraft in der Strafrechtsreform sieht:

„Die Fortführung der Strafrechtsreform ist seit Langem im Wesentlichen den Sozialisten überlassen worden. Der politische Liberalismus ist längst keine politische Kraft von Gewicht mehr, der Konservativismus ist im besten Fall in der Strafrechtspolitik indifferent und inaktiv, im schlechteren Fall reaktionär und im schlimmsten Fall totalitär mit allen zerstörerischen Folgeerscheinungen gerade für eine Strafrechtspflege, die Menschenrecht und Menschenwürde wahren soll“ (Broda 1968: 27, zitiert nach Stangl 1986: 80).

3.7 Sozialdemokratische Regierungsvorlage und SPÖ-interne Diskussion (1970–1972)

Die Nationalratswahl des Jahres 1970 brachte der SPÖ die relative Stimmenmehrheit und ermöglichte unter Duldung der FPÖ eine sozialistische Minderheitsregierung. Die vorgezogenen Neuwahlen des Jahres 1971 ergaben für die SPÖ eine absolute Mandatsmehrheit und eine sozialistische Alleinregierung, die nach den Nationalratswahlen von 1975 fortgeführt werden konnte. In diese Periode fällt die Regierungsvorlage des Justizministers Christian Broda, die am 16.11.1971 eingebracht wurde und an den Ministerialentwurf des Jahres 1966 anschloss. Im Vergleich zur konservativen Regierungsvorlage 1968 klassifizierte sie Abtreibung als Vergehen und verringerte die Höchststrafe für eine Schwangere, die eine Abtreibung hatte durchführen lassen, auf ein Jahr (§ 85 Abs 1). Weiters sah sie vor, dass die Abtreibung straffrei bleiben sollte, wenn sie

aufgrund *„besonders berücksichtigungswürdiger Gründe"* durchgeführt wurde (§ 85 Abs 2). Darüber hinaus beinhaltete der Entwurf eine medizinische Indikation, die soziale, eugenische und ethische Elemente einschloss (§ 87 Abs 1–3). Die Vorlage sah allerdings keine Fristenlösung vor.

„§ 87. (1) Ist die Tat zur Abwendung einer nicht anders abwendbaren ernsten Gefahr für das Leben oder die Gesundheit der Schwangeren erforderlich, so ist der Täter nach den §§ 85 und 86 nicht zu bestrafen.
(2) Bei Beurteilung der Frage, ob eine ernste Gefahr besteht, sind neben den körperlichen und seelischen Eigenschaften der Schwangeren auch die Umstände zu berücksichtigen, unter denen sie zu leben gezwungen ist.
(3) Gegebenenfalls ist auch zu prüfen, ob nicht die Angst der Schwangeren, ein unheilbar sieches Kind oder ein Kind zu gebären, das durch eine gewaltsame Schwängerung erzeugt worden ist, eine ernste Gefahr für ihre seelische Gesundheit begründet" (zitiert nach Edlinger 1981: 127).

Der Entwurf war als „vorsichtiger Kompromiss" an die ÖVP gedacht, *„hatte aber keine integrierende, sondern eine desintegrierende, polarisierende Wirkung"* (Fischer 1993: 110). Die große Oppositionspartei lehnte den Entwurf vehement ab, *„auf der anderen Seite begannen sich die Anhänger einer ersatzlosen Streichung des § 144 zu formieren, die in der Partei auf ein erstaunliches Echo stießen. In dieser Situation kam der Villacher Parteitag heran"* (ebd.).

Im April 1972 ging der Parteitag der SPÖ in Villach nach langen innerparteilichen Diskussionen über den Entwurf des eigenen Justizministers hinaus und forderte eine Fristenlösung zusätzlich zur weitgehenden Indikationenlösung.[37] Sie wurde als Kompromiss zwischen Indikationenlösung und der vollkommenen Streichung des § 144 dargestellt, der *„klarstellt, dass Staat und Gesellschaft den Schwangerschaftsabbruch nicht wünschen, die Entscheidungsfreiheit der Frau aber innerhalb einer festgesetzten Zeitspanne sichern, wodurch die Folgewirkung strenger Strafdrohungen – Illegalität und Isolation – vermieden werden"* (Blecha o. J.: 7, Hervorhebung: E. G.).

[37] Zur Fristenlösung sprachen vom Bundesfrauenkomitee Anna Demuth, Anneliese Albrecht, Erika Seda, vom Bundesparteivorstand Christian Broda, Elfriede Karl, Ingrid Leodolter, Peter Schieder, von den Landesorganisationen Rudolf Edlinger (Wien), Roman Wichan (Wien), Norbert Leser (Salzburg), Karl Blecha (Niederösterreich), von den Bezirksorganisationen Ludwig Sailer (Margareten), Manfred Conrad (Ottakring). Diese RednerInnen sprachen sich für die Fristenlösung aus. Bruno Kreisky streifte die Frage in seiner Rede nur am Rande mit der vorsichtig positiven Einschätzung der möglichen Belastung des Verhältnisses SPÖ und Kirche durch die Frage der „Fruchtabtreibung" (SPÖ 1972: 90). Der Obmann der Tiroler SPÖ, Herbert Salcher, stimmte als einer von wenigen gegen den Antrag des Bundesfrauenkomitees. Er stimmte zwar darin überein, dass die derzeitige Regelung ungerecht, unwirksam und unmenschlich sei. Er hielt sie auch für ein *„Zufalls- und Klassenrecht".* Er sprach sich aber für die Indikationenlösung aus, weil das *„werdende Leben (...) ein schutzwürdiges Rechtsgut im Strafrecht wie auch in vielen privatrechtlichen Angelegenheiten" ist,* das, wie bei Konkurrenz von Rechtsgütern notwendig, „Güterabwägung erfordert". Er führte auch ins Treffen, dass die Frontstellung mit der Kirche *„sicher härter sein"* werde als in der Frage der Regelung der Homosexualität unter Erwachsenen (§ 129b) und warnte vor einem Konflikt mit der Kirche. Er hielt die innerparteiliche Diskussion für noch nicht abgeschlossen und forderte weiter Diskussion (ebd.: 182). Alfred Strobl (Arbeitsgemeinschaft für Christentum und Sozialismus) sprach sich ebenfalls für eine Indikationenlösung aus (ebd.: 195 ff.).

Christian Broda dazu:

„Der Vorschlag (...) überträgt die letzte Entscheidung, ob eine Unterbrechung durchgeführt werden soll, der Frau. Der Vorschlag geht davon aus, dass damit bessere Voraussetzungen geschaffen werden, die betroffene Frau vor Kurzschlusshandlungen in der Isolierung, in die sie durch strafgesetzliche Drohungen gedrängt wird, zu bewahren. Der Vorschlag dient somit der Schaffung besserer Voraussetzungen für Beratung und Hilfe und damit der Eindämmung der illegalen Abtreibung durch Pfuscher“ (SPÖ 1972: 71, Hervorhebung: E. G.).

Die Fristenregelung war also in dieser Argumentation der Versuch, durch die Entkriminalisierung einerseits die gesundheitlichen Schäden des Kurpfuschertums zu bekämpfen, andererseits offene Beratung zu ermöglichen und damit Schwangerschaftsunterbrechung unnötig werden zu lassen. Bruno Kreisky wertete die Fristenlösung anders und prognostizierte in einer Parlamentsrede im Jahr 1973 denselben Effekt, den die vollkommene Freigabe der Abtreibung gehabt hätte:

„Ich habe immer den Standpunkt vertreten, dass bei dem, was da (durch die Fristenlösung, Anm.: E. G.) *entstehen wird, es dasselbe sein würde, wie wenn man sich zur gänzlichen Streichung dieses Paragraphen entschlossen hätte. Dann ist eben überhaupt kein strafbarer Tatbestand vorhanden. Dann wird das eine Frage für den Arzt und seinen hippokratischen Eid und für die Menschen eine Frage ihrer moralischen Grundhaltung und ihrer besonderen Umstände“* (Stenographisches Protokoll 1973: 8177).

3.8 Durchsetzung der Fristenlösung (1972–1975)

Am 10.1.1973 beschloss die sozialistische Fraktion des Justizausschusses, dass das kommende Gesetz folgenden Grundsätzen folgen sollte: Der Schwangerschaftsabbruch sei unerwünscht und durch positive Maßnahmen zu verhindern. Der Konfliktsituation der Frau sei durch straflosen Schwangerschaftsabbruch bei Vorliegen einer medizinischen und eugenischen Indikation ohne Frist und durch eine dreimonatige Fristenregelung Rechnung zu tragen. Die Straffreiheit sei an vorhergehende ärztliche Beratung und Abbruch durch einen Arzt/eine Ärztin gebunden (Sozialistische Korrespondenz, 6.4.1973, zitiert nach Edlinger 1981: 61).

Am 8.5.1973 stellten die sozialistischen Abgeordneten Anneliese Albrecht, Karl Blecha, Lona Murawetz, Karl Reinhard, Peter Schieder und Otto Skritek im Unterausschuss des Justizausschusses, der zur Reform des § 144 eingerichtet worden war, einen entsprechenden Änderungsantrag zur Ministervorlage, der eine Fristenlösung von drei Monaten nach der Einnistung vorsah (959 der Beilagen).

Am 29.11.1973 beschloss der Nationalrat nach dreitägiger, kontroverser und zum Teil heftiger Debatte mit den Stimmen der SPÖ die Strafrechtsnovelle (Stenographisches Protokoll 1973). Nach einem Einspruch des Bundesrats fasste der Nationalrat am 23.1.1974

einen Beharrungsbeschluss. Am 11.10.1974 wies der Verfassungsgerichtshof eine Klage der Salzburger Landesregierung gegen die Fristenregelung ab und die Fristenregelung trat mit 1.1.1975 in Kraft.

Im Jahr 1976 wollte die Aktion Leben mittels eines Volksbegehrens, das von 896.579 BürgerInnen unterstützt wurde, eine Änderung der Abtreibungsreglung herbeiführen und die Fristenlösung durch eine Indikationenregelung ersetzen. Die sozialistische Majorität des Nationalrats lehnte das Volksbegehren in diesem Punkt jedoch ab.

3.9 Der lange Schatten des „Überstimmens“: labiles Gleichgewicht und latenter Konflikt (seit 1975)

Trotz der heftigen Debatte der frühen 1970er Jahre hat das Thema Abtreibung in Österreich *„nahezu aufgehört, ein politisches Thema zu sein“* (Mesner 1999a: 188, Übersetzung: E. G.). Das bedeutet aber keinesfalls, dass dieses Thema nicht weiterhin virulent und konfliktträchtig ist. Zwischen permissiver und restriktiver AC hat sich vielmehr ein neues, äußerst labiles Gleichgewicht ergeben, das im folgenden Abschnitt kurz umrissen wird.

Permissive AC

Die Mehrheit der permissiven AC erreichte mit der Fristenlösung ihr Ziel der Entkriminalisierung der Abtreibung (§ 97 (1)) und zog sich daraufhin aus der aktiven Arbeit in dieser *policy domain* (Sabatier 1998) zurück. Aber nur wenige Politikerinnen widmeten sich der politischen Kleinarbeit ein flächendeckendes medizinisches Angebot für Schwangerschaftsabbrüche zu schaffen. Die SPÖ hat sich, so die Einschätzung Alfred Rockenschaubs, *„auf den Lorbeeren des Gesetzes ausgeruht“,* wenig für die Entwicklung des Angebots getan und die Ansicht vertreten, dass sich Abtreibungskliniken entwickeln würden (Rockenschaub 1993: 136). Die SPÖ versteht sich *„als Garant der Fristenlösung, Schritte zum Abbau der bestehenden Barrieren unternimmt sie jedoch kaum. Teilorganisationen, vor allem Frauen- und Jugendorganisationen, fordern Erleichterungen wie Errichtung von Tageskliniken zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen in jedem Bundesland, Übernahme der Kosten von Abtreibungen durch die Krankenkasse“* (Lehner 1993: 121).

Restriktive AC

Auch die restriktive AC machte in der Abtreibungsdebatte einen Lernprozess durch. Zunächst anerkannte ihre Regierungsvorlage aus dem Jahr 1968 ausschließlich die

medizinische Indikation.[38] Auch 1971 lehnte die ÖVP die erweiterte Indikationenlösung des Regierungsentwurfs 1971 ab. In den parlamentarischen Verhandlungen ging sie jedoch von der Ablehnung aller anderen als der medizinischen Indikation ab und schlug nun ein Modell vor, in dem Abtreibung nicht strafbar sein sollte, wenn die *„Schwangere in einer allgemein begreiflichen, nicht anders abwendbaren außergewöhnlichen Bedrängnis gehandelt“* hat (Stenographisches Protokoll 1973: 7992).[39] Diese Meinungsänderung im Vergleich mit der Position aus dem Jahr 1968 stellten die ÖVP-Abgeordneten in ihrem Minderheitsbericht wie folgt dar:

„Die Österreichische Volkspartei hat von allem Anfang an die Meinung vertreten, dass die derzeitige Gesetzeslage, welche die Straflosigkeit der Abtreibung nur aus dem Grund der medizinischen Indikation kennt, eine Härte darstellt (...). Der Parlamentsklub der ÖVP hat sich deshalb schon bei seiner Badener Frühjahrstagung 1972 für eine solche Straffreiheit echter Konfliktfälle ausgesprochen“ (959 der Beilagen: 95).

Dementsprechend brachten die Abgeordneten Dr. Hauser, Dr. Halder, Dr. Hubinek, Dr. Karasek, Dr. Gasperschitz und DDr. König am 22.6.1973 einen Abänderungsantrag ein:

„§ 85 (2) Hat die Schwangere in einer allgemein begreiflichen, nicht anders abwendbaren, außergewöhnlichen Bedrängnis (§ 34 Z. 8, 10, 11) gehandelt, so ist sie nicht strafbar“ (959 der Beilagen: 94).

Die medizinische Indikation sollte durch ein *„Gutachten eines Facharztes für Gynäkologie sowie zutreffendenfalls eines Facharztes eines anderen Fachgebiets belegt sein und in einer öffentlichen Krankenanstalt durchgeführt werden“* (ebd.).

„Die Schwangere beurteilt in eigener Verantwortung, ob die Voraussetzungen einer besonderen Bedrängnislage im Sinne des Gesetzes gegeben sind. Sie steht aber wie jedermann unter einer allfälligen Nachprüfung ihres Verhaltens durch das Gericht. Ist die besondere Bedrängnislage gegeben, so hat das Gericht das Verfahren, unabhängig von der Lage, in der es sich befindet, zu beenden“ (959 der Beilagen: 96).

Dieser Umstand sollte vom Gericht im Nachhinein geprüft werden.

---

[38] *„Als Ergebnis dieser Erörterungen* (der Strafrechtskommission, Anm.: E. G.) *hat die Kommission letztlich einhellig empfohlen, von den in Reden gestandenen (...) so genannten Indikationen (d. h. Anlässen für eine straflose Schwangerschaftsunterbrechung) <u>lediglich</u> die bereits im geltenden Strafgesetz verankerte (...) so genannte <u>medizinische Indikation</u> anzuerkennen. In Übereinstimmung mit dem geltenden Recht, der Regelung der rechtlich anerkannten Schwangerschaftsunterbrechung nach dem schweizerischen Strafgesetzbuch und dem deutschen Strafgesetzentwurf 1962, folgt auch der vorliegende Entwurf dieser Empfehlung und lässt eine straflose Unterbrechung der Schwangerschaft aus anderen als medizinischen Gründen, insbesondere aufgrund einer so genannten sozialen, ethischen oder eugenischen Indikation, nicht zu“* (706 der Beilagen: 206, Hervorhebung im Original).

[39] *„Auch sie* (die ÖVP, Anm.: E. G.) *will die für die Frauen bestehenden Härten des geltenden Strafrechts beseitigen und über die medizinische Indikation hinaus die Frau und den Arzt straflos sehen, wenn die Frau in außergewöhnlicher Bedrängnis handelt“* (959 der Beilagen: 94).

Zu diesem Zeitpunkt war die Entwicklung in der SPÖ aber bereits weiter fortgeschritten, sie hatte sich auf die Fristenlösung festgelegt.[40] Heinz Fischer erinnert sich:

„Am Ende des Diskussionsprozesses traten Hauser und seine Partei schließlich doch für eine Indikationenlösung ein (wie sie ursprünglich von Broda vorgeschlagen und von der ÖVP abgelehnt worden war). Aber auch die SPÖ hatte ihren Standpunkt weiterentwickelt und sich mit überwältigender Mehrheit und mit großer Festigkeit für die Fristenlösung entschieden“ (Fischer 1998: 183 f.)

Marga Hubinek, die die Strafrechtsreform im Justizausschuss aufseiten der ÖVP führend mitverhandelte, ortet im Rückblick Verhandlungsfehler der ÖVP:

„Die ÖVP war damals nicht flexibel genug. Sie hat – schon auch unter dem Einfluss der Kirche – auf der Strafbarkeit bestanden. Da haben dann die sozialistischen Frauen bzw. die Sozialistische Partei die Fristenlösung beschlossen“ (Interview vom 14.4.1998, zitiert nach Feigl 2002: 49).

Auch Gerhard Hartmann argumentiert in diese Richtung:

„Der Gesetzesvorschlag des Volksbegehrens sah übrigens eine Indikationenlösung vor. Er bewegte sich also im Rahmen der seinerzeitigen Regierungsvorlage von 1971. Kritiker stellten fest, hätten sich die Kirche und die ÖVP nicht gegen diese Vorlage gestellt, wäre sie Gesetz geworden und hätte dann dem Inhalt des Volksbegehrens im Großen und Ganzen entsprochen, das man dann nicht erhalten hat“ (Hartmann 1995: 331).

Eine Lernerfahrung der ÖVP betraf also die Abkehr von der Position, dass die medizinische Indikation die einzige Ausnahme vom Abtreibungsverbot darstellen sollte. Nunmehr anerkannte die ÖVP auch andere Indikationen. Eine weitere Lernerfahrung der ÖVP betrifft ihr Verhältnis zur Kirche. Im Vergleich zu den 1960er Jahren war die Distanz zwischen ÖVP und Kirche gewachsen.[41] War der Regierungsentwurf 1968 noch am Einspruch der katholischen Amtskirche gescheitert (vgl. Stangl 1986: 78), grenzte sich die ÖVP bereits 1971 in der Debatte um die kleine Strafrechtsreform deutlicher von der Kirche ab. So meinte der Abgeordnete Karasek:

„Es ist das gute Recht der Katholiken, für ihre Werteauffassungen in der Gesellschaft einzutreten. Aber die Katholiken können in der Gesellschaft von heute nicht den Anspruch erheben, dass sich nur ihre Auffassungen immer und überall durchsetzen“ (Karasek 1971: 3863, zitiert nach Stangl 1986: 92).

---

[40] *„Bei der Meinungsbildung innerhalb der SPÖ-Führung zur Reform des § 144 spielten wahltaktische Überlegungen eine bedeutsame Rolle. Man wollte unbedingt verhindern, diese Reform alleine, gegen die Stimmen der beiden Oppositionsparteien beschließen zu müssen. Nachdem jedoch Gespräche mit Vertretern der ÖVP, FPÖ und der Kirche 1973 ergaben, dass ein Kompromiss auf Basis des Entwurfs von 1962 nicht erreichbar schien, fiel es der Parteispitze leichter, dem Druck der Basis nachzugeben“* (Lehner 1993: 113).

[41] Auch Personalwechsel kann ein Grund für Politikwandel sein: *„In dieser Zeit des Umbruchs stieg zum ÖVP-Strafrechtsexperten der Abgeordnete Hauser auf, der bereits in der Vergangenheit nicht dem rechten Flügel der ÖVP zuzurechnen gewesen war“* (Stangl 1986: 92).

Die *„katholische Kirche (hat) ihre führende Rolle im ÖVP-Lager in Fragen der Strafrechtsreform weitgehend verloren“* (Stangl 1986: 92). Die Debatte um die Abtreibung, das Volksbegehren der Aktion Leben im Jahr 1976, war das bislang letzte „Kulturkampfthema“, in dem die ÖVP, ihr Vorfeld, die Amtskirche und deren Laienorganisationen gemeinsam politisch gehandelt haben (Hartmann 1995: 331).

Eine zusätzliche Änderung der Linie der ÖVP betrifft die politische Unterstützung von AbtreibungsgegnerInnen. Nach 1975 trat die Partei – mit Ausnahme kleiner radikaler Gruppen und ihrem rechten Rand – einen „strategischen Rückzug“ im Sinne Mays (1992: 339) an und stellte die Fristenlösung nicht mehr öffentlich infrage.[42] Sie versuchte, das heiße Eisen zu vermeiden, und gab nach dem Verfassungsgerichtshofurteil die Unterstützung von Pro-Life-AktivistInnen auf. Trotz entgegenlautender Ankündigungen bei Beschlussfassung änderte die ÖVP das Gesetz auch nicht, als sie 1986–2000 einer großen Koalition und seit 2000 einer kleinen Koalition angehörte. Die ehemalige Zweite Präsidentin des Nationalrats Marga Hubinek meinte dazu 1991 in einem Fernsehinterview mit Johannes Kunz:

Die Fristenlösung *„‚ist nun einmal geltendes Recht. Es ist illusorisch zu denken, dass sich die Rechtssituation in dieser Frage ändern wird. (...) Ich glaube, dass das Thema Abtreibung ein Ablenkungsmanöver im Wahlkampf* (des Jahres 1990, Anm.: E. G.) *war, die ÖVP in Schwierigkeiten zu bringen, zumal sicherlich ein gewisser Kern da ist, der meint, dieses Gesetz könne man vielleicht wieder revidieren.‘ Kunz: ‚Zu diesem Kern zählen Sie sich nicht?‘ Hubinek: ‚Nein‘“* (Kunz 1991: 98 f.).[43]

In jüngster Zeit wies die ÖVP-Frauensprecherin Elisabeth Scheucher-Pichler einen Vorstoß des FP-Parteiobmanns Heinz-Christian Strache zurück, die zeitliche Frist der Straffreiheit von drei Monaten zu verkürzen. Sie meinte:

„‚Die Fristenlösung steht nicht zur Debatte und dieses Thema ist zu ernst, um es regelmäßig alle zwei Monate für parteipolitisches Geplänkel und Wahlkampfpolemik aus dem Hut zu zaubern‘. Die ÖVP trete auf Basis der geltenden Rechtslage für eine Stärkung des Rechts der Frau auf Information über Möglichkeiten, Folgen und Alternativen eines Schwangerschaftsabbruchs ein“ (Kurier, 13.1.2006, Hervorhebung: E. G.).

Auch die Aktion Leben machte einen Meinungswechsel durch:

Sie gab die *„Forderung nach Wiedereinführung der Strafbarkeit auf und konzentrierte sich auf Schaffung einer kinderfreundlichen Umwelt, Schwangerenberatung, Information über Verhütungsmittel etc. Ziel ist es, durch Aufklärung und Bewusstseinsarbeit sowie die Schaffung einer kinderfreundlichen Gesellschaft die Zahl der Schwangerschaftsabbrüche in*

---

[42] So stellt auch Maria Mesner fest: *„In summary, pro-lifers in Austria generally refrained from demanding new laws, while groups advocating unrestricted access to abortion usually made little efforts to make it everywhere available. In the meantime, feminist movements have split and turned to other issues“* (Mesner 1999a: 203).

[43] Vgl. auch Wolfgruber 1995: 223.

Österreich zu senken" (Lehner 1993: 123; vgl. in ähnlicher Einschätzung Wimmer-Puchinger 1993: 159).

Eingeschränkte Möglichkeiten zum Schwangerschaftsabbruch

Die Fristenregelung ist allerdings eine rein strafrechtliche Regelung, ihre Verlautbarung bedeutet nicht, dass damit für alle Frauen in Österreich eine medizinisch sichere Abtreibung geografisch, sozial und finanziell gleichermaßen leicht zugänglich wäre.[44] § 97 (2), (3) legen fest, dass ÄrztInnen nicht gezwungen werden dürfen, Abtreibungen durchzuführen, und auch nicht diskriminiert werden dürfen, wenn sie sich weigern, diese vorzunehmen.[45] Öffentliche Krankenanstalten sind auch nicht verpflichtet, Abtreibungen anzubieten. Nach einer Untersuchung aus dem Jahr 1993 wurde nur in Oberösterreich und Wien ein ausreichendes Angebot zur Durchführung von Schwangerschaftsabbrüchen festgestellt. In den Bundesländern Niederösterreich, Kärnten, Salzburg, Steiermark und Tirol ist der Zugang beschränkt und in Vorarlberg und im Burgenland haben Frauen – sieht man von der medizinischen Indikation ab – überhaupt keine Möglichkeit, einen Schwangerschaftsabbruch durchführen zu lassen (Lehner 1993). Diese Situation führt zu einem „Abtreibungstourismus" innerhalb Österreichs. In ÖVP-dominierten Bundesländern oder Kommunen müssen Frauen für eine Abtreibung häufig in andere Bundesländer oder private Ambulatorien ausweichen (Fiala 2001: 61). In sozialistisch dominierten Ländern und Gemeinden bieten einige öffentliche Krankenanstalten Abtreibungen an. Diese müssen aber von Frauen selbst bezahlt werden, da die Sozialversicherungen die Kosten nur für medizinische Indikationen tragen.[46] In Österreich besteht daher ein *„überraschender Gegensatz zwischen der relativ liberalen Rechtslage und einer demgegenüber sehr restriktiven Abtreibungspraxis. Tatsächlich ist es in einzelnen Bundesländern praktisch unmöglich, einen Arzt zu finden, der einen Schwangerschaftsabbruch auf Basis der Fristenlösung durchführt"* (Lehner 1993: 114). In der Regel führen Versuche, das labile Gleichgewicht der Fristenlösung von permissiver Gesetzgebung und restriktiver Praxis durch Angebot neuer Methoden[47] oder die Ausweitung des Angebots[48] zu verschieben, zu fast reflexartigen, überaus scharfen, aber auch kurzen

---

[44] So argumentiert auch die ehemalige SPÖ-Bundesministerin für Familie Elfriede Karl, dass *„in Diskussionen immer wieder auftauchende Vorwürfe, die Fristenregelung würde nicht überall durchgeführt",* falsch seien. Die strafrechtliche Regelung gelte bundesweit, aber die *„Durchführung von Schwangerschaftsabbrüchen"* sei nicht zufrieden stellend gelöst. Das sei allerdings Angelegenheit der Bundesländer und nicht des Bunds (Karl 2001).

[45] Diese Regelung kam auf Initiative der Österreichischen Ärztekammer und der ÖVP zustande. Dabei spielte auch eine Rolle, das viele Krankenanstalten in kirchlicher Trägerschaft stehen. Diese Forderung findet sich im Abänderungsantrag der ÖVP (959 der Beilagen: 94), wurde aber vom Delegierten Alfred Strobl am Villacher Parteitag gestellt (SPÖ 1972: 195).

[46] Und auch das nicht immer problemlos. 2005 weigerte sich die Bauernkrankenkasse, die Kosten für einen Schwangerschaftsabbruch bei medizinischer Indikation zu übernehmen. Sie änderte ihre ablehnende Haltung erst nach Medienberichten (vgl. zum Beispiel Wiener Zeitung 2005: 7).

[47] Eine solche Debatte entspann sich 1990 um die Frage, ob das Medikament RU 486, das oral eingenommen werden kann und den Schwangerschaftsabbruch herbeiführt, in Österreich zugelassen werden soll (Lehner 1993: 122).

[48] Im Jahr 2004 entstanden eine heftige, öffentliche Debatte und ein Konflikt zwischen SPÖ und ÖVP um die Frage, ob in einem Salzburger Landeskrankenhaus Abtreibungen angeboten werden sollen. Die Landeshauptfrau setzte

öffentlichen Auseinandersetzungen, die sich in den Mustern ihrer Argumentation, Emotionalisierung und Moralisierung seit den 1970er Jahren kaum verändert haben.[49] Dies markiert meiner Ansicht nach einen weiterhin bestehenden fundamentalen, aber latenten Konflikt zwischen permissiver und restriktiver AC. Beide ACs teilen kein gemeinsames Politikziel. Während die permissive AC auf das Offenhalten der Option zum selbstbestimmten Schwangerschaftsabbruch fokussiert, konzentriert sich die restriktive AC auf den Schutz des ungeborenen Lebens von der Zeugung an und darauf, die praktischen Möglichkeiten zum Schwangerschaftsabbruch möglichst gering zu halten.

Konflikte um Abtreibungsstatistik

Ein weiterer Hinweis auf diesen latenten Konflikt ist das Fehlen einer aussagekräftigen offiziellen Abtreibungsstatistik.[50] Vor allem GegnerInnen der Fristenlösung sprechen sich für *„eine vollständige statistische Erfassung“* aus. Viele BefürworterInnen der Fristenlösung führen dagegen ins Treffen, dass Frauen anonym bleiben möchten aus *„Angst, dass diese Daten missbraucht werden könnten“.* Darüber hinaus dürfe *„wohl auch die Befürchtung eine Rolle spielen, dass eine hohe Zahl an Abtreibungen von den Gegnern der Fristenlösung argumentativ ausgenützt werden könnte“* (ebd.: 116). Ein weiterer Faktor könnte darin liegen, dass *„viele Befürworter der Fristenregelung befürchten, dass die amtliche Meldepflicht abschreckend wirkt, und damit die Fristenlösung unterlaufen wird“* (Münz 1986: 165). Eine solche Statistik könnte Daten zur Verbesserung der medizinischen und sozialen Betreuung, zur Schließung von Angebotslücken, zur Verbesserung der Prävention beitragen und außerdem Unterlagen darüber zur Verfügung stellen, inwieweit gesetzte Maßnahmen sich in einer Verringerung oder Erhöhung von Abtreibungszahlen ausgewirkt haben (Münz

---

sich in dieser Frage durch. Seit April 2005 werden auch in einem Salzburger Landeskrankenhaus Abbrüche vorgenommen.

[49] Als Beispiel dafür, dass sich die grundsätzlichen Argumente seit 30 Jahren nicht geändert haben, kann eine Fernsehsendung anlässlich der Absicht der Salzburger Landeshauptfrau Gabi Burgstaller gelten, in einem Salzburger Landeskrankenhaus Abtreibungen zu ermöglichen. In der ORF-Fernsehsendung Help-TV vom 22.9.2004 diskutierten zu diesem Thema der Gynäkologe Peter Safar, die Künstlerin Beatrix Neundlinger, die Internistin Ursula-Maria Fürst vom Salzburger Ärzteforum und der Vorsitzende des Diözesankomitees Steiermark Andreas Kirchmaier. Die BefürworterInnen der Möglichkeit zur Abtreibung verwiesen auf das fehlende Angebot im Westen und die Folgen eines fehlenden Angebots: Gesundheitsgefährdung bei unsachgemäßer Abtreibung, die soziale Ungleichheit der Inanspruchnahme eines Schwangerschaftsabbruchs; das Recht auf Selbstbestimmung, die Forderung, sich angesichts der Weltprobleme vor allem um den Schutz geborenen Lebens zu kümmern. Die GegnerInnen des Angebots von Abtreibungen in öffentlichen Krankenanstalten verwiesen auf die Verantwortung der öffentlichen Hand für den Schutz menschlichen Lebens, die Notwendigkeit, öffentliche Gelder für flankierende Maßnahmen zur Verhinderung von Abtreibungen auszugeben statt für das Angebot von Abtreibungen, bevölkerungspolitische Argumente („Wir treiben nicht nur die Kinder, wir treiben auch die Zukunft dieses Landes ab“). Auf einen Punkt gebracht, dreht sich die sehr emotionale Debatte noch immer um dieselben Fragen – in den Worten der Abtreibungsgegnerin: *„das Recht auf Abtreibung“* versus *„das Recht auf das Leben eines Menschen“.*

[50] Es liegen jedoch Arbeiten zur Motivation und sozialen Lage von Frauen vor, die sich für einen Schwangerschaftsabbruch entscheiden (zum Beispiel Wimmer-Puchinger 1986, Münz/Pelikan 1978).

1986).[51] Die derzeit bestehende Statistik ist in dieser Hinsicht nicht aussagekräftig, da sie nur Abbrüche beinhaltet, die in Krankenhäusern durchgeführt werden. Diese Zahlen sind ungenügend für die Erfassung der Abtreibungshäufigkeiten in Österreich, weil die Mehrzahl der Abtreibungen von niedergelassenen ÄrztInnen vorgenommen werden und die Spitalsstatistiken nicht zwischen Abtreibung und Fehlgeburt unterscheiden.

Münz hält fest, dass *„in Ländern, wo die ‚Abtreibungsfrage‘ keine politische und gesellschaftliche Brisanz mehr besitzt“* (Münz 1986: 165), verlässliche Statistiken zur Zahl der Schwangerschaftsabbrüche bestünden. Eine Erfassung setzt voraus, *„dass die Legalität und die Legitimität der Durchführung weitgehend außer Streit stehen. Beispiele dafür sind Dänemark, Großbritannien, die Niederlande, Norwegen und Schweden“* (ebd.: 171). Im Umkehrschluss bedeutet das, dass der Konflikt um den Schwangerschaftsabbruch in Österreich latent weiter besteht und durchaus *„politische und gesellschaftliche Brisanz“* besitzt. Die Frage nach einer Abtreibungsstatistik ist keine methodische*. „Im Gegenteil: Die fundamentale Kontroverse um Zulässigkeit oder Strafwürdigkeit von Schwangerschafts-abbrüchen macht auch die Entscheidung über die statistische Erfassung legaler Abbrüche zu einer politischen“* (ebd.: 184).

[51] Zur eingehenden Diskussion der Vorteile und Nachteile einer solchen Statistik und möglichen Erhebungsverfahren vgl. Münz 1986: 175 ff.

4. Aspekte der Organisationskultur der permissiven AC

Nach dem Abriss der Entwicklung der Abtreibungsdebatte in Österreich werfe ich im folgenden Abschnitt einen näheren Blick auf die SPÖ und diskutiere die Frage, welche Aspekte ihrer Organisationskultur für Lernen relevant waren. Mit anderen Worten: Ich untersuche, unter welchen Bedingungen in der SPÖ Kommunikation und somit der Austausch von Erfahrungen und Ideen möglich waren. Ich werde dazu formelle und informelle Strukturen sowie Normen der SPÖ behandeln, die für die Möglichkeit zu lernen relevant sind.

4.1 Die Mission

Für jede Organisation ist ihre „Mission“ von zentraler Bedeutung, das heißt die Aufgabe, vor die sie sich selbst stellt. Im Falle einer Partei ist das ihre politische Mission. Für die Sozialdemokratie ist diese selbst gestellte Aufgabe die soziale Frage. Die Lösung der sozialen Frage ist *der* zentrale *deep core value* der Sozialdemokratie und die zentrale ethische Forderung der Partei. Eine Wiener Stadträtin erläutert die Relevanz der sozialen Frage in einem Interview im Jahr 2006: *„Dass nur die Sozialdemokratie Heimat sein konnte, erklärt Wehsely damit, dass bei der SPÖ, wenn man den kleinsten gemeinsamen Nenner sucht, die soziale Frage im Mittelpunkt steht“* (Der Standard, 8.1.2006, Hervorhebung: E. G.). Eine Wortmeldung eines SPÖ-Delegierten auf dem Villacher Parteitag illustriert den umfassenden ethischen Anspruch der Sozialdemokratie:

„Ich glaube, dass wir Menschen brauchen, in denen die Kraft des ethischen Sozialismus wirksam bleibt. Denn bei allem Verständnis für die Notwendigkeit eines gewissen Machiavellismus in der Tagespolitik, bei allem Verständnis für die psychologischen Gesetze der Reklame darf man nicht vergessen, dass der Sozialismus als gewaltige ethische Kraft in die Geschichte des 19. Jahrhunderts eingetreten ist“ (Josef Reichl, in: SPÖ 1972: 54, Hervorhebung: E. G.).

Wie kann aber die soziale Frage gelöst, wie kann der ethische Anspruch eingelöst werden? Zunächst müssen dazu unpolitische „Menschen“ anfangen, sich mit Politik zu befassen. Aufgabe der Sozialdemokratie ist es daher, wie Bruno Kreisky im folgenden Zitat darstellt, „Menschen“ zu politisieren, das heißt, ihnen die Bedeutung der Politik für ihre Leben zu verdeutlichen:

„Die Politik beschäftigt sich mit uns. Dem kann niemand entrinnen, ob wir das wollen oder nicht. Das habe ich mein ganzes Leben lang den Menschen zu erklären versucht“ (Kreisky 1988a: 285, Hervorhebung: E. G.).

Die Beschäftigung mit Politik allein ist jedoch nicht ausreichend, um politische Veränderungen herbeizuführen. Für den/die EinzelneN, der/die über keine Machtressourcen

verfügt, ist die Vereinigung mit anderen die einzige Möglichkeit, um Politik – und damit sein/ihr Leben – zu beeinflussen. Bruno Kreisky skizziert dieses Verständnis in seinen Memoiren:

„Die alte Frage der Politik lautet ja: Ist der Mensch fähig, sein Schicksal zu bestimmen, mitzubestimmen, oder ist er das nicht? Aufgrund der Erkenntnisse, die ich aus dem Leben gewann, komme ich zur Auffassung, dass man den Lauf der Geschichte nicht bestimmen kann, aber man kann innerhalb der Geschichte, des Lebens gewisse Dinge mitgestalten. Das ist ein dialektisches Prinzip. Wesentlich ist dabei, Grenzen zu erkennen. Nun kann man fragen: Was kann ein Arbeiter in einer Fabrik zum Beispiel schon bestimmen, geschweige denn gestalten? Ich meine, er kann dem Leben, in das er gestellt ist, einen Sinn geben. Der Arbeiter ist nicht Herr über seine Arbeitskraft, es wird ihm wenig Freiheit gewährt, also muss er daraus die Konsequenzen ziehen. Ich meine, er muss die Macht der Organisation erkennen und für sich daraus Schlüsse ziehen. Ich habe seinerzeit zu meinen Referaten bei der sozialistischen Arbeiterjugend ein Bündel Holzstäbchen mitgenommen. Was ich demonstrieren wollte, war, dass ein einzelnes Stäbchen ganz leicht zu brechen war, das Bündel jedoch nur sehr schwer. Dazu bedarf es einer beträchtlichen Anstrengung. Das heißt, die Macht der Machtlosen ist genau dieser Art – das ist das Geheimnis der Organisation. Die Bedeutung der Organisation zu erkennen, ist die simple Philosophie der Arbeiterbewegung" (Kreisky 1988a: 285, Hervorhebung: E. G.).

Oder an einer anderen Stelle:

„Wir Sozialdemokraten haben jedenfalls immer versucht, die Menschen zu überzeugen, dass wir, je stärker wir werden, desto mehr für sie tun können" (Kreisky 1986: 217, Hervorhebung: E. G.).

Die von der Partei angestrebte Lösung der sozialen Frage ist also nur durch die Vereinigung Einzelner *in der* Parteiorganisation möglich. Aus diesen beiden Fakten leiten sich Legitimität und Führungsanspruch der Partei ab, wie er von ihren FunktionärInnen artikuliert wird. Folgt man diesem Anspruch, so übt die Partei ihre Macht zum Wohle anderer (= Lösung der sozialen Frage) für andere (= Vertretung des/der Einzelnen in kollektiver Aktion) aus. Die Bedeutung des Kollektivs Partei, das Verantwortung übernimmt, für andere entscheidet, die Last der Verantwortung trägt und deren Bedeutung trotz negativer Begleiterscheinung betont wird, illustriert folgendes Zitat des ehemaligen Bundeskanzlers Fred Sinowatz:

Es *„gehört zum Selbstverständnis einer Partei, dass die Menschen, die da alle vierzehn Tage oder monatlich zusammenkommen, nicht etwas beschließen, was nur ihnen allein gefällt; sie sind letztlich die Vertreter der Partei, darüber hinaus auch der Wähler, und für die müssen Beschlüsse gefasst werden. Dass dabei Fehler geschehen, dass dabei nicht immer das Richtige gemacht wird, das gebe ich gerne zu, nun, dafür ist auch die Kontrolle der Wähler da. Wird etwa in einer Organisation ein Beschluss gefasst, der gar nicht den Wünschen der Menschen entspricht, was wird dann die Folge sein? Die Folge wird sein, dass die Menschen sich brüskiert fühlen und dieser Parteiorganisation nicht applaudieren werden. Und sie werden bei anderen Gelegenheiten zum Ausdruck bringen, dass sie damit nicht einverstanden sind.* (...) *Natürlich war die Partei nie eine Sammlung von selbstlosen Idealisten, sondern halt eine Partei von Menschen, und Menschen haben Vorzüge und Fehler. Daraus erwächst sicherlich unter Umständen Protektion und das Faktum, dass sich einige durchsetzen, um sich eine politische Laufbahn zu ermöglichen. Nur stimmt die*

landläufige Kritik nicht. (...) Natürlich gibt es viele Dinge, die die Menschen aufregen; die Bestellung von Schuldirektoren ist immer wieder eine Quelle der Diskussion. Nur, wenn diese Kritik an den Parteien so weit geht, dass man sie infrage stellen würde, dann würde das doch in einem Maße geschehen, dass ich um die Demokratie fürchten müsste. Denn, bei all den Fehlern, die die Parteien und die Organisationen auch haben: Wer soll die täglichen Entscheidungen treffen? Wer würde dann unter Umständen zu entscheiden haben, wie eine politische Funktion oder auch eine Führungsposition in der Verwaltung, im Schulwesen zu vergeben ist? Wer übernimmt die politische Verantwortung? (...) *Die Parteien haben zweifellos nach 1945, wie sie auch die Hauptlast für den Wiederaufbau getragen haben, in vielen Bereichen mehr Entscheidungen an sich gerissen, als das für sie gut gewesen ist. Wir befinden uns auch hier seit vielen Jahren auf dem Rückzug. (...) Nur, frage ich mich, wenn wir an die Stelle der derzeitigen Praxis etwas ganz anderes setzen und die Parteien vollständig ausschalten von diesen Entscheidungen, wer wird denn dann entscheiden? Werden wir dann die Gewähr haben, dass objektiv entschieden wird, dass es eben nicht Protektionismus und Nepotismus gibt?“* (Sinowatz 1988: 329, Hervorhebung: E. G.).

4.2 Von der out-group zur in-group

Die SPÖ hat sich im Laufe ihrer Geschichte von einer *out-group* zu einer *in-group* entwickelt (Müller 1995a). Als *out-group* war die Partei über lange, formative Perioden ihrer Geschichte verfolgt, marginalisiert oder vom politischen Einfluss fern gehalten. Der Zeitraum der *out-group* umfasste zunächst die Periode vor und nach der Parteigründung (1888/89) bis zum Ende der Monarchie. Auf das kurze Zwischenspiel der großen Koalition (1918–1920), in der die Sozialdemokratie viele Reformen prägte, folgt nach 1920 im Bund wieder Opposition[52], danach Bürgerkrieg, Illegalität, Exil, Inhaftierung, Konzentrationslager oder auch Anpassung an die herrschenden Verhältnisse. In der Periode als *out-group* hat die Partei langlebige Organisationsformen und -normen ausgeprägt und verfestigt (Müller 1995a: 295), die auch für Lernen relevant sind. Erst nach dem Zweiten Weltkrieg wurde die SPÖ in der großen Koalition dauerhaft zur politischen *in-group,* indem sie sich über den Proporz allmählich fest in nahezu allen Institutionen der Zweiten Republik verankerte.

4.3 Einheit/Geschlossenheit/Disziplin

In ihrer Zeit als *out-group* entwickelte die SPÖ funktionale Normen, die ihr ermöglichten, als Organisation zu überdauern und einzelne Individuen wirksam zu kollektivem Handeln zu bündeln. Diese zusammenhängenden Normen sind Einheit, Geschlossenheit und Disziplin. Wie wichtig die Norm Einheit für die Partei war, zeigt das Zitat eines langjährigen Spitzenpolitikers, der die Situation der SPÖ Anfang der 1960er Jahre, während der so genannten Olah-Krise, beschreibt:

[52] Bruno Kreisky beschreibt das so: Die *„Partei (befand) sich in Opposition und im Kampf gegen eine politische Übermacht“* (Kreisky 1986: 138).

„Die Sozialdemokratie, die ihre Einheit und Geschlossenheit seit Viktor Adler immer wie einen Augapfel zu hüten versuchte, war von beträchtlichen Meinungsverschiedenheiten und heftigen personellen und sachlichen Spannungen befallen" (Fischer 1998: 93, Hervorhebung: E. G.).

Einheit wird in diesem Zitat mit einem zentralen Körperteil gleichgesetzt. Allein die Vorstellung seiner Verletzung ist unangenehm. Gleichzeitig ist die Partei von Meinungsverschiedenheiten „befallen", ein Wort, das die Assoziation mit Krankheit erlaubt. Ein weiteres illustratives Beispiel für die Bedeutung der Einheit bringt Bruno Kreisky, der in einer Rede im Jahr 1972 den Wert der Geschlossenheit betonte. Er kontrastierte die einige SPÖ mit dem uneinigen politischen Gegner:

„Während sich die ÖVP als zerstrittener Haufen selbst disqualifiziert, muss sich die SPÖ als eine Partei der Stärke und Geschlossenheit präsentieren" (Müller 1995a: 297, Hervorhebung: E. G.).

Einheit bedeutet also auch Glaubwürdigkeit und Stärke. Innerhalb der Parteigremien herrschte auch Bemühen, Einigkeit im Sinne einstimmiger Beschlüsse herzustellen (ebd.: 295). Müller führt die Wortmeldung des Obmanns einer Landesorganisation an, der während der Diskussion, ob die SPÖ 1966 in Opposition gehen solle, einen einheitlichen Beschluss der Parteiführung einforderte:

„Dort (am Parteirat oder Parteitag, Anm.: E. G.) *kann nur beschlossen werden, worüber sich die Parteivertretung einig ist. Solle es in der Parteivertretung diesbezüglich keine Einigkeit geben, so werde auch an einem Parteirat oder Parteitag dieselbe Situation sein, was ein schwerer Schlag für die Partei wäre"* (ebd.: 296).

Auch am Villacher Parteitag appellierte Christian Broda eindringlich an die Geschlossenheit der Delegierten und warb für eine breite Zustimmung zum Antrag der Frauenorganisation:

„Ich richte einen ernsten, eindringlichen Appell an den Parteitag. Ich richte diesen Appell an die Genossen der Jungen Generation, der Sozialistischen Jugend, der vielen Bezirksorganisationen, die weitergehende Anträge gestellt haben, bestimmte Fristen schon heute beschlossen wissen wollen, die wir ja erst im Parlament diskutieren werden, an die, denen der Antrag der Bundesfrauenkonferenz vielleicht nicht weitgehend genug ist; ich richte einen Appell an alle diese Antragsteller, sich dem Antrag der Bundesfrauenkonferenz (...) anzuschließen, damit wir im Sinne der großen Tradition der sozialistischen Bewegung in Österreich eine große, überzeugende Willenskundgebung des Parteitags erzielen – sie wird die beste Hilfe, sie wird die beste Förderung unserer Arbeit im Parlament sein – und eine Willenskundgebung, Genossen, mit möglichst großer Mehrheit" (SPÖ 1972: 72, Hervorhebung: E. G.).

Peter Schieder drückte seine Forderung nach einem Beschluss des Parteitags aus, der der Parlamentsfraktion in den Verhandlungen mit der ÖVP den Rücken stärken soll:

„Als Mitglied des Justizausschusses im Parlament und als Mitglied des Unterausschusses des Justizausschusses, der diese spezielle Frage behandelt, muss ich ganz deutlich sagen,

dass es für uns notwendig ist, in dieser so bedeutenden Frage eine Entscheidung des Parteitags zu haben“ (ebd.: 188).

Geschlossenheit und Einheit entstehen nicht von selbst, sondern benötigen die Bereitschaft, Beschlüsse und dominante Meinungen der Partei auch dann mitzutragen, wenn sie der eigenen Auffassung widersprechen (= Disziplin). Dass tatsächliche oder behauptete Verstöße gegen die Parteidisziplin ernste Konsequenzen wie Parteiausschluss und Verlust beruflicher Positionen nach sich ziehen können, zeigt das Beispiel linkssozialistischer ÄrztInnen, die nach ihrer Kritik am Entwurf des ASVG und der Aufstellung des österreichischen Bundesheers im Jahr 1955 gemaßregelt wurden (vgl. Neugebauer/Schwarz 2005: 233 ff.).

Die Umsetzung der Normen Einheit und Disziplin führt zu einer Geschlossenheit der Partei nach außen, sodass *„Außenstehenden kein Einblick in laufende interne Auseinandersetzungen gegeben werden“* soll (Müller 1995a: 296). Gleichzeitig bedeutet Geschlossenheit auch, dass *„Kritik von außen an einzelnen Funktionären diese oft in ihren Positionen ‚zementiert‘“* (hat) (ebd.).

Eine der wichtigsten Trennlinien der SPÖ ist damit – wie in jeder Organisation – die zwischen innen und außen, mit anderen Worten: zwischen Nichtmitgliedern und Mitgliedern. Wenngleich es bei den meisten Pflichten, die den Parteimitgliedern auferlegt wurden, keine Versuche gab, sie tatsächlich durchzusetzen, ist es doch symbolisch von Bedeutung, dass die Statuten die Kooperation zwischen Parteimitgliedern und Außenstehenden einschränkten (ebd.: 262). 1945 verlangte das Statut, *„keine gemeinsamen Aktivitäten mit Angehörigen anderer Parteien im öffentlichen Leben (zu) setzen, ohne Zustimmung der zuständigen Parteikörperschaften“.* 1946 kam hinzu: *„Keine gemeinsamen Aktivitäten im öffentlichen Leben mit Angehörigen der SPÖ nicht zugehöriger Organisationen zu setzen.“* 1968 wurden die Beschränkungen gemeinsamer Aktivitäten mit Mitgliedern anderer Parteien nur auf politische Aktivitäten eingeschränkt (ebd.).

Nichtmitglieder können GegnerInnen, KonkurrentInnen oder KoalitionspartnerInnen sein. Idealtypisch kann man ihnen mit Auseinandersetzung, Überzeugung, Abgrenzung und Koalition begegnen. Gegnerschaft bestand in der Frage des § 144 gegenüber der restriktiven AC. Überzeugt werden sollte eine unspezifische Öffentlichkeit. Abgrenzung betonten in dieser Frage einige mittlere SPÖ-Funktionäre unter anderem gegenüber linken, parteiungebundenen, autonomen Frauen, die in ihren Forderungen über die SPÖ-Gesetzesvorlage und die Fristenlösung hinausgingen und die grundsätzliche Streichung des § 144 forderten. Im Unterschied dazu arbeiteten die Aktionsgemeinschaft und einige FunktionärInnen auch mit autonomen Frauen zusammen. Diese Zusammenarbeit war aber keineswegs einfach und friktionsfrei. Während die autonomen Frauen die Vereinnahmung durch die Partei fürchteten, betonten die SPÖ-Frauen die Bedeutung der politischen Organisation für die Durchsetzung von Frauenanliegen.

Einheit hat allerdings auch ihre problematischen Aspekte, wenn sie zur Diskussions- und Konfliktvermeidung führt. So meinte sogar der Parteivorsitzende des Jahres 1988:

„Wir dürfen nicht soviel Angst haben vor unterschiedlichen Meinungen. In der Sozialistischen Partei ist es noch zu oft so, dass, wenn nicht alle Minister mit derselben Zunge sprechen und nicht dieselben Beistriche setzen, schon alles in Angst und Schrecken verfällt. Das bezieht sich auch auf die Organisationsarbeit. Auch hier ist es mehr als notwendig, die Scheu vor Konflikten abzulegen" (Sinowatz 1988: 328).

Andererseits liegt in der Einheit auch eine bestimmte Kraft und Beständigkeit, die der Parteivorsitzende schätzt:

„Wir richten uns sowieso viel zu viel danach, wir sind ja gar nicht frei für wirklich freie Entscheidungen. Und es beginnt ja auch bei uns, dass führende Politiker nur deswegen, weil eine Zeitung dafür eine Schlagzeile bereithält, opportune Haltungen einnehmen. Hier beginnt dann die Frage des Muts und der Einstellung. Die Partei ist sicher etwas Statisches, ein Tanker, wie viele sagen, und in vieler Hinsicht auch für neue Ideen, neue Gedanken schwer zu motivieren. Aber es steckt auch etwas von einer Kontinuität darin, die nicht vom Tisch zu wischen ist, ein Regulativ, das dem bloß Modischen eine Absage erteilt und dem wirklich Bedeutsamen zum Durchbruch verhilft" (ebd.: 330).

In der innerparteilichen Debatte um die Fristenlösung waren die Normen Einheit/Geschlossenheit und Disziplin von großer Bedeutung, denn sozialistische Frauen hielten sich sehr lange an die Parteidisziplin und bildeten bis in die frühen 1970er Jahre keine Allianzen mit Gruppen außerhalb der Partei, um ihr Anliegen einer Reform des § 144 durchzusetzen (Mesner 1999a: 191). Dies änderte sich erst Anfang der 1970er Jahre.

4.4 Emotionale Bindung

Mit der Einheit verbunden ist eine starke emotionale Bindung an die Partei, wie sie zum Beispiel Bruno Kreisky in seinen Erinnerungen artikuliert. Die Partei wird von ihm mit den Metaphern „Heimat" und „Mutter" belegt, sie ist die „wirkliche Heimat", die „geliebte" Partei, deren Missachtung nur schwer verwunden werden kann. So beschreibt er in seinen Memoiren die Arbeiterbewegung der 1920er Jahre:

„Die Arbeiterbewegung wurde für viele zur neuen, zur eigentlichen Heimat. (...) Die Jugendbewegung war nicht nur für uns, die wenigen Intellektuellen und politischen Aktiven, sondern sie war infolge der Not der Zeit die Heimat für Zehntausende junge, meist arbeitslose Burschen und Mädchen".

Kreisky schildert auch seine Gefühle während des Februar 1934:

„Ich weiß noch, dass mir damals das Wort Georg Herweghs durch den Kopf schoss: ‚Partei, Partei, wer wolle sie nicht nehmen, die stets die Mutter aller Siege war.' Die Partei, wie wir sie kannten, war eigentlich – so wenig uns damals auch bewusst war – die Mutter vieler Niederlagen, und doch hielten wir zu ihr, war die Bewegung für uns die große Mutter" (Kreisky 1986: 200, Hervorhebung: E. G.).

An anderer Stelle schildert er die Schwierigkeiten, nach der Flucht der führenden SDAP-Funktionäre die Parteiarbeit wieder aufzubauen, da sie auf Ablehnung der ehemaligen Mitglieder stößt:

„Dass diese so geliebte Partei, die für viele eine wirkliche Heimat war, ihrer zutage getretenen Unzulänglichkeiten wegen vom einen auf den anderen Tag abgelehnt, ja verachtet wurde, traf mich hart. Ich habe das lange nicht verwinden können“ (ebd.: 206, Hervorhebung: E. G.).

4.5 Zur Bedeutung der formalen Organisation: Formalismus und Bürokratisierung

Wie andere Organisationen ist die SPÖ durch formale und informelle Strukturen gekennzeichnet, die Unterschiede im Zugang zu Information und Macht etablieren und tendenziell befestigen. Nach langjährigen und schwierigen Versuchen, die große Zahl bestehender und konkurrierender Arbeitervereine zu einer Partei zu vereinigen, wurde die SDAP im Anschluss an den Hainfelder Parteitag (1888/89) nach den formalen Strukturprinzipien aufgebaut, die sich an Großbetrieben und Armee orientierten. Die Partei war und ist auch heute zentralistisch, hierarchisch und vertikal von oben nach unten gegliedert (Maderthaner 1988: 26).[53] Diesen Strukturprinzipien entsprechen auch die bereits erwähnten Normen Einheit, Geschlossenheit und Disziplin sowie die Notwendigkeit des kollektiven Handelns zur Durchsetzung der eigenen Forderungen.

Zur formalen Organisation der Partei gehören Gremien wie der Parteitag (das nominell höchste Organ), das Parteipräsidium, Landes- und Bezirksorganisationen und Sektionen sowie Teil- und Vorfeldorganisationen wie die Frauenorganisation, die Junge Generation (JG), die Sozialistische Jugend (SJ), der Bund Sozialistischer Akademiker (BSA). Die formale Organisation regelt deren Zusammensetzung und Kompetenzen.[54] Die Verfügungsmöglichkeit über diesen formalen Aufbau im Sinne des Innehabens von Ämtern stellt FunktionärInnen Machtressourcen wie Zuständigkeit, Finanzen und Informationen zur Verfügung. Die Aspekte der formalen Organisation werden in der SPÖ stark betont, was zu einem Bürokratismus führt, der seit Langem innerparteilich kritisiert wird.[55] Auch der

---

[53] Dies dürfte nicht unwidersprochen gewesen sein, denn Maderthaner stellt dazu fest: *„Um diese Zeit hatte sogar Victor Adler seinen zähen und hinhaltenden Widerstand gegen Formalisierung und Zentralisierung des Parteiaufbaus aufgegeben“* (Maderthaner 1988: 26).

[54] Zur formalen Struktur der Führungsgremien der SPÖ vgl. Müller 1995a: 251 ff.

[55] *„Klagen über die Qualität des innerparteilichen Lebens findet man seit der unmittelbaren Nachkriegszeit. Karl Czernetz z. B. konstatierte 1950 ein Fehlen an Diskussion in den Sektionen: ‚Die zwölf Jahre faschistischer Unterdrückung haben in den Menschen tiefe Spuren hinterlassen. Die Diskussionsscheu ist noch nicht ganz überwunden.‘ Zehn Jahre später klagte Alfred Migsch: ‚Unser Parteileben beschränkt sich in den letzten Jahren leider zumeist auf Verwaltungstätigkeit: Unsere Parteiorganisation ist ein Mechanismus zum Inkasso des Parteibeitrags und zum Vertrieb von Karten für Veranstaltungen geworden.‘ Die Klage über die Bürokratisierung des innerparteilichen Lebens blieb ein Hauptbestandteil der Auseinandersetzung damit. Kritisiert wird insbesondere das Inkassosystem, das eine im engeren Sinne politische Arbeit in den Sektionen aufgrund seiner Arbeitsintensität nicht*

ehemalige Bundeskanzler Fred Sinowatz teilte die Kritik, Bürokratisierung könne innerparteiliche Diskussion und politische Arbeit lähmen:

„Wir müssen uns fragen, ob die Form der Abwicklung unserer Konferenzen noch zeitgemäß ist, wenn langatmige Berichte von irgendwelchen Kommissionen gebracht werden, wie viele anwesend sind und wie viele nicht, wenn ebenso langatmig über die Wahl von Kommissionen abgestimmt wird, deren Zusammensetzung ohnehin schon längst fest steht. Und sicher muss die Organisation von veralteten Vorstellungen des Zentralismus abgehen, damit mehr Selbstständigkeit auch in der Meinungsfindung, in der Beteiligung an der Diskussion stattfinden kann“ (Sinowatz 1988: 328).

Die starke Betonung formaler Aspekte erfordert es, zum einen über die formalen Regeln der Partei Bescheid zu wissen (zum Beispiel: Wer ist befugt, wann, wo, wie, welchen Antrag zu stellen oder Entscheidung herbeizuführen?). Zum anderen erfordert es die Fähigkeit, auf Basis dieses Wissens entsprechende formale Beschlüsse herbeizuführen. Die Aktionsgemeinschaft handelte auf dieser Ebene, indem sie dazu beitrug, dass befugte Unter- und Teilorganisationen sowie Sektionen Beschlüsse und Resolutionen für den SPÖ-Parteitag fassten. Die Aktivistinnen selbst waren nicht Delegierte des Parteitags und als solche nicht berechtigt, am Kongress teilzunehmen und mitzustimmen. Sie verteilten Flugblätter vor dem Kongressgebäude.

4.6 Zur informellen Struktur: Verwurzelung, Nähe, Konkurrenz, Kooperation und Fraktionierung

Die Organisation der SPÖ ist jedoch nicht abstrakt und allgemein. Sie konkretisiert sich in realen und konkreten Personen, die inner- und außerhalb formaler Gremien miteinander in Beziehungen stehen und gemeinsame Geschichte(n) teilen. Wie in allen Organisationen besteht neben dem formalen Aufbau der Partei auch die informelle Ebene. Auf ihr bestehen zwischen konkreten Personen Naheverhältnisse, Bindungen, Spannungen und Konflikte. Diese informellen Bindungen, die negativ, neutral oder positiv geladen sein können, trennen oder verstärken die Machtressourcen der formalen Organisation. Welche informellen Aspekte der Organisation SPÖ sind für Lernen von Bedeutung?

Zunächst treten die FunktionärInnen häufig sehr früh in die Partei oder ihre Vorfeldorganisationen ein. Das führt zu früher Sozialisation und langen Zeiträumen der Mitgliedschaft, in deren Verlauf langjährige Bekanntschaften aufgebaut werden. Beispielhaft seien einige Personen angeführt, die in der Abtreibungsdebatte eine wichtige Rolle spielten: Bruno Kreisky, geboren 1911, wird 1933 Vorsitzender des Reichsbildungsausschusses der Sozialistischen Arbeiterjugend (Müller 1995b: 352). Hertha Firnberg, geboren 1909, tritt den

---

zulasse. Neue und junge Mitglieder würden durch diese ‚Flucht ins Administrative‘ abgestoßen. Für den ‚weitaus größeren Teil‘ der langjährigen Parteimitglieder seien ‚die Sektionsabende in der heutigen Form (...) nicht mehr das Richtige‘“ (Müller 1995a: 274).

Sozialistischen Mittelschülern 1926 bei, 1928 dem Verband Sozialistischer Studenten und der SDAP (Steininger 1995: 134). Karl Waldbrunner, geboren 1906, tritt mit 15 Jahren den Sozialistischen Mittelschülern bei, 1924 dem Verband Sozialistischer Studenten und 1928 der SDAP (Fischer 1995: 578). Karl Blecha, geboren 1933, stößt 1950 zur Arbeitsgemeinschaft Sozialistischer Mittelschüler (Mesner 1995: 59). Heinz Fischer, geboren 1938, tritt bereits 1953 als Gründungsmitglied dem Verband Sozialistischer Mittelschüler bei und wechselte 1956 in den VSStÖ. Christian Broda, geboren 1916, ist eine Ausnahme, er tritt zwar 1927 zunächst den Sozialistischen Mittelschülern bei, wechselt 1931 aber zur kommunistischen Jugendbewegung, ist danach am kommunistischen Widerstand gegen den Ständestaat und die NS-Diktatur beteiligt. Erst 1949 wird er SPÖ-Parteimitglied und führender Funktionär im BSA (Rásky 1995: 87 ff.).[56]

Durch die frühe und langjährige Zugehörigkeit zu Unterorganisationen und Partei begegnen FunktionärInnen einander immer wieder. „Kennen“ ist jedoch häufig nicht neutral, sondern emotional und sachlich bedeutsam, kann langjährige Kooperation oder Konkurrenz, Förderung oder Behinderung bedeuten. Als Beispiel sei hier Bruno Kreisky genannt, der in seinen Memoiren „unzählige Intrigen“ erwähnt, *„die zwischen den führenden Männern“* in der niederösterreichischen Partei gesponnen wurden (Kreisky 1988b: 393). Er beschreibt auch, wie er über lange Jahre immer wieder in der Wiener Partei „verhindert“ wurde*: „In Wien wachte der Favoritner Jugendobmann Otto Probst mit großem Eifer über seine Stellung, und er hätte auch nach dem Krieg alles getan, um eine besondere Funktion für mich zu verhindern“* (ebd.: 394).[57] In der innerparteilichen Abtreibungsdebatte wirkten innerparteiliche Konflikte nach, die in der Krise um Franz Olah und in der Kampfabstimmung um den

---

[56] Dieses frühe Eintreten in die Organisation ist auch für heutige SPÖ-PolitikerInnen wichtig, wie beispielhaft drei biografische Kurznotizen zeigen:
„Ihre Laufbahn begann die 1956 geborene Langzeitpolitikerin als Vorsitzende der sozialistischen Studentenorganisation, wo sie gemeinsam mit heutigen Parteifreunden wie Grete Laska, Brigitte Ederer und Michael Häupl aktiv war. Von der Bezirksvertretung Margareten hantelte sich die Ökonomin über das Wiener Frauensekretariat (...) in den Wiener Landtag und Gemeinderat (...). 1996 wurde Brauner zur Frauen- und ersten Integrationsstadträtin bestellt, ein Jahr später wurde die enge Vertraute des Bürgermeisters auch stellvertretende SPÖ-Vorsitzende auf Bundesebene“ (Der Standard, 31.12.2005: 9).
„Die Leopoldstadt und die SPÖ waren bisher zwei Fixpunkte in Wehselys politischem Leben: Aufgewachsen im Viertel nahe des Karmelitermarkts, ist bei ihr – sozusagen von der Pike auf – alles auf Rot eingestellt: Sei es als Schülerin in der Sozialistischen Jugend, wo sie es zur Wien-Chefin schaffte, beim Studium als Bezirks- oder ab 1996 als Gemeinderätin. (Der Standard, 8.1.2006: 9).
„Unabdingbar dabei: eine hohe soziale Intelligenz. Deren Grundstein sie bereits im Sportverein in Schwechat und in den Jugendorganisationen gelegt worden, bei denen sie (Brigitte Ederer, Anm. E.G.) mitgearbeitet habe. ‚Arbeit in und an der Gemeinschaft schärft die soziale Intelligenz‘“ (Der Standard, 31.12.2005: C1).

[57] Ein weiteres Beispiel für innerparteiliche Intrigen aus der Jugendzeit eines sozialdemokratischen Politikers: *„Ich weiß nicht, ob ich mit Gleichgesinnten gegen andere intrigiert habe, jedenfalls vorgeworfen wurde es mir eigentlich nie. Ich hatte auch wenig Gelegenheit dazu. Und dennoch waren einige meiner Genossen in Wien darauf aus, mir ein Bein zu stellen. Es gab in Niederösterreich ein paar ländliche Bezirke, die ohne Leitung waren, obwohl sie von Wien aus hätten betreut werden sollen, weil das aufgrund der damaligen Verkehrssituation am einfachsten gewesen wäre. Da haben einige hinterlistig gemeint: ‚No, des soll der Kreisky machen!‘ Insgeheim hofften sie natürlich, dass ich mich dabei ‚derstẞn‘ werde, wie man auf Wienerisch sagt, weil sich dort noch jeder ‚derstẞn‘ hat“* (Kreisky 1986: 129).

Parteivorsitz im Jahr 1966 zwischen Hans Czettl und Bruno Kreisky manifest waren. Aus dieser Zeit bestand zwischen Bruno Kreisky und Christian Broda Konfliktpotenzial:

„Die sechziger Jahre brachten auch eine innerparteiliche Krise. Ein Teil dieser Konflikte wurde um die Person Franz Olahs ausgefochten: Während Broda für den traditionellen Sozialismus, für Programme und Werte stand, setzte Olah auf Charisma, mediale Vermittlung und Populismus. (...) Aus der Tatsache, dass Bruno Kreisky in dieser Auseinandersetzung zu Olah tendierte, dürfte auch jene Spannung zwischen den beiden Politikern herrühren, die zeitlebens zwischen beiden bestanden hat. (...) Mit den Wahlsiegen der SPÖ 1970 und 1971 fand Broda, wenn auch nicht in ‚enger persönlicher Zuneigung' (...) seinen Platz in Kreiskys Team" (Rásky 1995: 90).

Kreisky, der Franz Olah lange Jahre kannte und ihn in der innerparteilichen Auseinandersetzung sehr lang unterstützt hatte,[58] „verdankte" diesem unter anderem dessen Einsatz für sein Verbleiben als Außenminister im Jahr 1962 (Kreisky 1988b: 383). Spannungen, die in der Geschichte der Partei begründet lagen, bestanden aber auch zwischen Kreisky auf der einen und Bruno Pittermann, Karl Waldbrunner sowie Anton Benya auf der anderen Seite:

„Als ich Christian Broda, den ich für einige Funktionen vorgeschlagen hatte, unter anderem auch zum Justizminister, die Frage stellte, er möge mir doch bitte erklären, warum er denn einen der Kandidaten (...) für besser halte als mich, zuckte Broda nur die Achseln und meinte, es wäre eben manchen sehr Einflussreichen in der Partei jeder andere lieber als ich. (...) Die so genannten starken Männer der Partei standen, so schien es, auf der Gegenseite" (ebd.: 391).

Innerhalb der Partei ist es daher von Bedeutung, zu welcher Gruppe man/frau zählt und gezählt wird. Im Zusammenhang mit der Kampfabstimmung um den Parteivorsitz 1966 spricht Kreisky von *„Benya und seine(n) Freunde(n)"* (ebd.: 390). Heinz Fischer erinnert sich über sein anfänglich eher fernes Verhältnis zu Bruno Kreisky:

„Da ich damals (in den frühen 1960ern, Anm.: E. G.) *zunächst für Bruno Pittermann gearbeitet habe und das Verhältnis zwischen den beiden Brunos (Pittermann und Kreisky) durch manche Spannungen charakterisiert war, gehörte ich zunächst sicher nicht zum engsten Kreis um Bruno Kreisky"* (Fischer 2000: 65).

Diese wenigen Beispiele sollen illustrieren, dass die SPÖ eine Organisation ist, in die Personen oftmals frühzeitig eintreten und lange sozialisiert werden. Sie kennen einander über lange Zeiträume und begegnen einander immer wieder. Die Partei ist ein enges Netz persönlichen Kennens, dem der/die Einzelne nicht entrinnen kann. Kennen ist jedoch häufig nicht neutral, sondern sachlich und emotional konkret geladen mit Nähe oder Ferne, Kooperation oder Konkurrenz oder auch Freundschaft und Feindschaft. Die Partei ist

[58] Er stellt fest: *„Auch mir von Anfang an übel wollende Kommentatoren können nicht bestreiten, dass ich bis zuletzt zu Olah hielt"* (ebd.: 388).

demnach nicht homogen, es existieren unterschiedliche, zum Teil konkurrierende Gruppierungen und Netzwerke, die sich jeweils miteinander beraten, zu einer Meinung kommen und diese durchzusetzen versuchen. Die Zugehörigkeit zu einer spezifischen Gruppe ist für einzelne FunktionärInnen und ihre Anliegen wichtig, denn diese determiniert auch die Möglichkeit, zu bestimmten Personen Zugang zu bekommen, und damit auch die Möglichkeit, mit ihnen zu sprechen, sie zu überzeugen. Im Kontext der Diskussion um den § 144 sind Beispiele dafür: die Nähe zwischen Bruno Kreisky (Bundeskanzler) und Karl Blecha (Junge Generation, Justizausschuss), die Nähe zwischen Christian Broda (Justizminister) auf der einen Seite und Personen, die auf so unterschiedlichen Ebenen der Partei angesiedelt sind wie Anton Benya (ÖGB-Chef), Karl Waldbrunner (Parlamentspräsident), Heinz Fischer (Klubdirektor, Justizausschuss) oder Johanna Dohnal (sie unterstützte als Wiener Frauensekretärin die Anliegen der Aktionsgemeinschaft) auf der anderen Seite. Mit anderen Worten: Es ist wichtig ist zu wissen, wer mit wem, über welche Kanäle, worüber und aufgrund welcher Nähe sprechen beziehungsweise nicht sprechen kann. Gleichzeitig muss man/frau das Spiel auf der Klaviatur informeller Strukturen beherrschen.

4.7 Oligarchie

Die SPÖ erhebt den Anspruch innerparteilicher Demokratie, die alle Parteimitglieder einbeziehen soll. Diese Forderung wird in der Praxis jedoch nur bedingt eingelöst. Eine wichtige Trennlinie innerhalb der SPÖ besteht zwischen Mitgliedern mit und ohne Parteifunktion. Letztere stehen vor großen Schwierigkeiten, ihre Anliegen innerparteilich wahrnehmbar zu artikulieren und durchzusetzen, da sie nicht über die dafür notwendigen Ressourcen wie formale Zuständigkeit, informelle Kontakte und parteieigene Infrastruktur verfügen:

„Immer wieder wird aber von Teilnehmern am innerparteilichen Leben die Gültigkeit des ‚ehernen Gesetzes der Oligarchie‘ von Robert Michels für die SPÖ konstatiert. – ‚Diese oligarchischen Tendenzen, das Übergewicht der Apparate, der Sekretariate, der Experten und Berufspolitiker, ist unleugbar vorhanden‘ – oder gibt es kritische Aussagen zum tatsächlichen Niveau innerparteilicher Demokratie“ (Müller 1995a: 279).

Der Prozess der Oligarchisierung beruht unter anderem auf Mechanismen der Professionalisierung von Politik, dem Zugang zu Kontakten und Information sowie auf der Machtkonzentration in kleinen Gruppen aufgrund von Informalisierung/Hierarchisierung.

Professionalisierung

Zunächst trägt die Professionalisierung der Politik zur Bildung von Oligarchie bei. Politik ist wie andere gesellschaftliche Subsysteme ein eigenständiger Bereich. Diese Überzeugung wird deutlich in einem Zitat eines Spitzenpolitikers der SPÖ, in dem er sich gegen eine gewisse Praxis von Volksbegehren ausspricht:

„Demokratie benötigt Transparenz, Kontrolle, vernünftige Spielregeln, wache und kritische Medien und manche andere Komponenten. Aber die Demokratie kann z. B. das Prinzip der Arbeitsteilung nicht außer Kraft setzen. Und ebenso wie Wirtschaft, Kunst, Wissenschaft, aber auch das Sozialsystem komplizierte Strukturen bilden, die auf einem großen Markt nicht völlig überschaubar gemacht werden können, sind auch politische Strukturen wesentlich komplexer, als es jene wahrhaben wollen, die vermeinen, die Demokratie als großen Marktplatz abbilden zu können, wo die Lösung aller Probleme gefunden werden kann, indem man entweder im Chor ‚ja' oder im Chor ‚nein' ruft, weil die Antworten ja ohnehin nur schwarz oder weiß ausfallen können" (Fischer 1998: 304, Hervorhebung: E. G.).

Diese Komplexität erfordert auch Professionalisierung im Sinne von Erfahrung und Lernen. So bezieht sich Heinz Fischer auf eine Affäre aus dem Jahr 1977, in der der damalige Verteidigungsminister, ein ehemaliger Militär und kein „gelernten Politiker", wegen Waffenverkäufen nach Syrien kritisiert wurde:

„Ich habe aus meiner Tätigkeit dieses Untersuchungsausschusses und vor allem aus den Begleitumständen des Falls viel gelernt: Nicht zuletzt, wie gefährlich es ist, wenn jemand, der das politische Handwerk nicht von der Pike auf gelernt hat, in eine führende Funktion berufen wird und dort unter Druck gerät" (Fischer 1993: 150, Hervorhebung: E. G.).

An anderer Stelle kommt die Notwendigkeit zur Professionalisierung der Politik aus der Sicht eines SPÖ-Politikers in einer Bemerkung zum ehemaligen FP-Vizekanzler Norbert Steger zum Ausdruck:

„Es gibt Politiker mir schweren und festen ‚Ankerketten', die für bestimmte Ziele, Prinzipien oder Weltanschauungen stehen. Es gibt Politiker, die relativ flexibel sind in der Wahl von Zielsetzungen und Methoden. Bei Norbert Steger hatte ich immer ein wenig den Eindruck, dass er seine Partei, seine Politik und sich selber inszenierte wie ein Regisseur ein Theaterstück, wobei aber für ihn jeweils auch eine gänzlich andere Inszenierung denkbar gewesen wäre. Meine persönliche Erklärung für dieses Phänomen lag darin, dass sich Norbert Steger offenbar die Politik einige Zeit ‚von außen' angeschaut hatte, und als er relativ plötzlich in Spitzenfunktionen kam bzw. zum Parteivorsitzenden gewählt wurde, versuchte, das Gelernte, so wie er empfunden hatte, anzuwenden" (Fischer 1998: 285 f., Hervorhebung: E. G.).

Politik ist also, so der Befund dieser wenigen Zitate, ein eigener Bereich mit eigener Komplexität, eigenen Regeln, deren Beherrschung langjährige Erfahrung erfordert. Diese Erfahrungen stehen aber nicht allen Parteimitgliedern offen, sondern nur wenigen Funktionären und noch wenigeren Funktionärinnen. Aus dieser Beschäftigung, manchmal auch mit einem Politikfeld, ergibt sich Erfahrung und Macht. Fischer nennt das auch das Ressortprinzip, das sich *„einerseits aus der Notwendigkeit einer Arbeitsteilung beziehungsweise aus dem besonderen Fachwissen einzelner Mitglieder (ergibt). (Es) ist aber anderseits auch unter dem Gesichtspunkt einer innerparteilichen ‚Gewaltenteilung' zu sehen. Die Hierarchie der Macht ist nicht völlig kompakt, starr und einförmig, sondern sie wird – je nach Sachgebiet – aufgelöst oder zumindest aufgelockert durch mehrere einander überschneidende und miteinander nicht identische Hierarchien. Der Komplex A kann ohne*

Weiteres beim Komplex X eine wichtige Rolle, beim Komplex Y hingegen eine völlig untergeordnete Rolle spielen“ (Fischer 1974: 85).

Kontakt/Information

Ein weiterer zur Oligarchisierung beitragender Mechanismus liegt darin, dass FunktionärInnen in Verhandlungen mit den politischen GegnerInnen Zugang zu Informationen und Kontakten erhalten.

„Es ist, beispielsweise, für einen ÖGB-Vertreter im Preisunterausschuss der Paritätischen Kommission relativ leicht, seinen ‚Widerpart‘ von der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft persönlich gut zu kennen, guten Kontakt mit ihm zu halten, mit ihm ein Vertrauensverhältnis aufzubauen – diese relativ wenigen ‚Funktionäre‘ der Sozialpartnerschaft sind noch dazu üblicherweise lange Zeit hindurch in denselben Funktionen tätig. Dadurch entsteht ein Vertrauensverhältnis über die Grenzen der Verbandsinteressen hinweg. Das wiederum lässt die Kameraderie der Sozialpartnerschaft wachsen, wie sie für die Bewertung dieser ganz spezifischen Alltagskultur so wichtig ist – Kameraderie, das bedeutet einen zusätzlichen Stabilitätsfaktor, das bedeutet aber auch das Entstehen elitärer Eigeninteressen, die Neigung zur Abschottung gegenüber Außenstehenden, die Entwicklung eines eigenen Interesses derer, die ‚in‘ sind. Die sozialpartnerschaftliche Kameraderie bedeutet in der politischen Alltagskultur einen Graben zwischen ‚ins‘ und ‚outs‘“ (Pelinka 1988: 318).

Hierarchisierung/Informalisierung

In demokratischen Parteien besteht eine Tendenz zu monokratischen Führungsstrukturen (Fischer 1974). Die Gremien der Partei können unterschieden werden nach *„Legitimationsgremien, also große Körperschaften, die in der Regel nur formell beschließen, was ihnen von kleineren Gremien vorgelegt wird, und nach Entscheidungsgremien, also relativ kleinen Körperschaften, innerhalb derer diskutiert und entschieden wird“* (Müller 1995a: 291). Aber wird in diesen Gremien entschieden? So beklagt sich selbst ein SPÖ-Spitzenfunktionär: *„Ich habe den meisten Spitzengremien angehört: dem Wiener Vorstand, dem Wiener Präsidium. Einmal möchte ich aber gerne in einem Gremium sein, wo wirklich Beschlüsse fallen. In all diesen Gremien war ich immer konfrontiert mit Vorgaben aus einem kleineren Kreis“* (ebd.: 291). Die Tendenz zur Oligarchie ist mit einer Bewegung Richtung Informalisierung begleitet. Die *„eigentlichen Entscheidungen (fallen) weitgehend außerhalb der Parteigremien oder (erreichen) diese in hohem Ausmaß präformiert“* (ebd.: 255). Müller identifiziert zwei Phasen der Entscheidungsfindung in der SPÖ, indem er die *„Sitzungshäufigkeit der Parteigremien (engstes, mittleres, größtes Gremium)“* als Maßzahl wählt: Zwischen 1947 und 1967 fanden häufiger Sitzungen statt, die Partei war durch „kollektive Willensbildung“ gekennzeichnet. Im Unterschied dazu beginnt 1968 eine Phase *„stark monokratischer Willensbildung durch den Parteivorsitzenden“* (vgl. ebd.: 292 ff.), in der weniger Sitzungen stattfinden: *„Mit Beginn der Ära Kreisky sank die Tagungshäufigkeit der*

SPÖ-Führungsgremien auf ein wesentlich geringeres Niveau, auf dem sie seither verharrt" (ebd.). Entscheidungen fallen in einer kleinen, informellen Gruppe:

„Die Informalisierung in größerem Umfang war aber schon von Kreisky eingeleitet worden. (...) Kreisky (hatte) auf einen fixen Kreis verzichtet und sich (...) in seinen verschiedenen Tätigkeitsbereichen jeweils besonders auf eine Person gestützt, in der Regierung lange Zeit auf Hannes Androsch, später auf Fred Sinowatz, in der Partei auf Karl Blecha und im Parlament auf Heinz Fischer. Bei Bedarf versammelte Kreisky diese auch gemeinsam um sich und erweiterte diesen Kreis auch, insbesondere um Anton Benya" (ebd.: 256).

Nach Kreisky gab es im Kabinett Sinowatz eine weitere informelle Gruppe, den so genannten Siebener Kreis. Er bestand aus Fred Sinowatz, Karl Blecha, Heinz Fischer, Leopold Gratz, Sepp Wille, Fritz Marsch und Peter Schieder. Dieser Kreis arbeitete zunächst in informellen Versammlungen und wurde dann im Parteivorstand legalisiert. *„Dieser Kreis traf sich in weiterer Folge relativ häufig zu Arbeitssitzungen und besprach wichtige Fragen in formloser Weise. (...) Erst mit der Übernahme des Parteivorsitzes durch Franz Vranitzky fand die Tätigkeit dieses informellen Gremiums allmählich ein informelles Ende"* (Fischer 1998: 346).

Innerhalb eines Führungskreises kann wieder eine Einzelperson eine überragende Stellung erhalten. In Abgrenzung zum erwähnten Ressortprinzip sammelt sich die Macht an der Spitze der Partei:

„Je höher der Betreffende in der ‚allgemeinen' Machthierarchie rangiert, desto größer ist auch sein ‚Aktionsradius'. An der Spitze der Pyramide treffen dann die verschiedenen Seitenwände in einem Punkt zusammen, das heißt, der Aktionsradius umfasst dort im Wesentlichen den gesamten Wirkungsbereich des betreffenden Organs" (Fischer 1974: 85).

Heinz Fischer erinnert sich etwa an die Rolle Karl Waldbrunners bei der Entscheidung der SPÖ für die Opposition im Jahre 1966:

„Waldbrunner, der schon in den letzten Monaten die Partei in kritischen Phasen de facto geführt hatte, übernahm auch jetzt die Verantwortung und führte die Entscheidung herbei: Opposition. Ich bin fest überzeugt: Hätte sich Waldbrunner mit gleicher Intensität für die Fortsetzung der Koalition eingesetzt, wäre die Entscheidung anders ausgefallen; so groß ist manchmal – in Grenzsituationen – der Einfluss eines Einzelnen" (Fischer 1998: 109).

Fischer weist aber auch darauf hin, dass die Macht des Parteiführers, in diesem Fall Bruno Kreisky, nicht unumschränkt ist und die Meinung der anderen Oligarchen, in diesem Fall Otto Probst[59], mit einbeziehen muss:

---

[59] Den Bruno Kreisky in seinen Memoiren als jemanden bezeichnet, der ihm eine Karriere in der Wiener SPÖ verhinderte (Kreisky 1988b: 394).

Otto Probst *„bildete in den letzten zehn Jahren seines Lebens auf durchaus konstruktive Art in manchen Bereichen ein gewisses Gegengewicht zu Bruno Kreisky. Wenn Kreisky in irgendeiner Gelegenheit kühne Projekte entwickelte und seiner politischen Fantasie allzu freien Lauf ließ (...), dann kam es vor, dass sich Otto Probst zu Wort meldete und ganz kurz und trocken fragt: ‚Wo ist das eigentlich beschlossen worden?‘ Und diese Frage war nicht so sehr darauf gerichtet, dem Parteistatut Geltung zu verschaffen, sondern sie signalisierte Kreisky, dass der Parteivorsitzende die Pflicht hatte, seine Partei und seine Mitarbeiter in die Willensbildung einzubeziehen, und dass die Dinge nur funktionieren konnten, wenn alle an einem gemeinsamen Strang zogen und Politik nicht zur ‚one man show‘ verengt wurde, wo einer auf der Bühne steht und alle anderen zusehen, um entweder zu klatschen oder zu nörgeln“* (ebd.: 282).

Trotz dieser Machtdifferenzen ist die Parteispitze in der praktischen Arbeit für die Parteiorganisation auf die *„Basis der mittleren Funktionärsschicht“* angewiesen. Eine Möglichkeit für diese, sich innerparteilich Gehör zu verschaffen, sind Parteitage, wo die mittlere Funktionärsschicht die Mehrheit stellt. Denn: Dynamik und Wahlverhalten der Parteitage sind trotz Planung durch die Parteispitze unwägbar:

„Ein Parteitag (ist) nicht nur eine Ansammlung von Menschen, sondern ein Organismus, ein ‚kollektives Wesen‘ mit Eigenschaften und Temperamenten: Ein Parteitag kann friedlich sein, er kann deprimiert sein, er kann sich in Aufbruchstimmung und in wahrer Begeisterung befinden, ein Parteitag kann nachträgerisch oder verzeihend sein, und ein Parteitag kann sogar zwei Seelen in seiner Brust haben“ (ebd.: 344).

Parteitage können für die Parteispitze unangenehme Ergebnisse zeitigen. Ein Beispiel dafür sind die drei Fragen Josef Caps an Theodor Kery im Jahr 1983, die den Parteitag spalteten (Müller 1995a: 297). Auch die vielen Anträge zur Abtreibungsregelung, die verschiedene Parteiorganisationen und Sektionen an den Villacher Parteitag gestellt haben, stellen eine solche Bewegung von unten dar. Dass aber die Regie der Parteiführung sehr wohl lenkend eingreifen kann, um ihren Willen zu bekommen, zeigt das Beispiel einer Wortmeldung eines Delegierten, der eine Abstimmung des Antrags seiner Sektion einmahnte:

„Wir Margaretener kritisieren, dass der Entwurf des Genossen Broda beziehungsweise der Antrag der Bundesfrauenkonferenz wesentlich schwächer ist als dieser unser Antrag. Unser Antrag schafft klare Verhältnisse, während der Entwurf des Genossen Broda die verschiedensten Interpretationen und Auslegungen zulässt. (Unruhe. – Vorsitzender Otto Probst: ‚Ich bitte um mehr Aufmerksamkeit!‘) Ich würde im Namen unserer Bezirksorganisation und sicher vieler anderer Genossen die Antragsprüfungskommission ersuchen, nicht irgendwelche Tricks, die wir alle kennen, zu versuchen, den Margaretener Antrag umzubringen und nur den Antrag der Bundesfrauenkonferenz zur Abstimmung zu bringen“ (Ludwig Sailer, in: SPÖ 1972: 189).

Tatsächlich wurde weder über diesen Antrag noch über Anträge zur vollkommenen Abschaffung des § 144 abgestimmt, sondern nur über den Antrag des Bundesfrauenkomitees. Auch die Mehrdeutigkeit des Antrags des Parteitagsbeschlusses, der der Parteiführung Interpretationsspielraum einräumt, hat Methode. So erinnert sich Heinz Fischer:

„Ich sagte daher – gleichfalls leise und durchaus auf eine Reaktion Kreiskys gefasst – nur: ‚Immerhin haben wir seit dem Parteitag lauter einstimmige Beschlüsse im Klub und im Parteivorstand. Und am Parteitag selbst war die Mehrheit auch eindeutig.‘ Kreisky: ‚Du weißt genau, dass ich am Parteitag nicht mitgestimmt habe. Außerdem – lies dir nur den Wortlaut des Beschlusses durch – wäre auch eine andere Lösung mit dem Parteitagsbeschluss vereinbar gewesen‘“ (Fischer 1993: 108).

Müller schätzt die Relevanz von Parteitagen, die zwar das *„höchste willensbildende Organ der Partei“* (Müller 1995a: 250) sind, für die innerparteiliche Entscheidungsfindung aufgrund der geringen Tagungshäufigkeit und der *„sorgfältigen Vorplanung seines Ablaufs und seiner Steuerung durch die Parteiführung“* als sehr gering ein.

Um innerparteiliche Lernprozesse anzustoßen, müssen die Tendenzen zur Oligarchisierung berücksichtigt werden: entweder durch Einbindung individueller OligarchInnen über informelle Strukturen oder durch den Aufbau innerparteilichen Drucks, zum Beispiel durch Werbemaßnahmen innerhalb und außerhalb der Partei für das entsprechende Anliegen und die Nutzung formaler Möglichkeiten innerparteilicher Demokratie an Parteitagen.

4.8 Pragmatismus/Konsens

Die SPÖ ist nach 1945 eine Partei mit ausgeprägt pragmatischer Position. Den am Konsens mit der ÖVP orientierten, reformistischen Kurs setzte eine kleine Gruppe, der *„Flügel um Schärf/Helmer/Waldbrunner“* (Neugebauer/Schwarz 2005: 56), gegen den linken Flügel der Revolutionären Sozialisten (RS) durch. Der langjährige sozialistische, prononciert linke Abgeordnete Karl Mark, der auch Mitglied der Strafrechtskommission war, erinnert sich an die unmittelbare Nachkriegszeit, in der der rechte Flügel Dominanz erlangte:

„Die Routiniers um Karl Renner setzten sich gegen die relativ unerfahreneren Leute der Revolutionären Sozialisten durch, die zwar illegale Aktionen organisieren konnten, aber doch sonst von nichts eine Ahnung hatten. Die Minderheitsgruppe der SDAP vor 1934 hatte seit 1945 die Führung in der Hand. Charakterisiert ist sie für mich mit dem Wort Konsens.[60] *Sie war nur daran interessiert, zu einem gemeinsamen Beschluss mit der ÖVP zu kommen und das hieß meist, das wir nachgegeben haben“* (Mark 1988: 66, Hervorhebung: E. G.).

Linke SozialistInnen wurden zum Teil an der Rückkehr aus dem Exil gehindert[61] oder *„fügten sich großteils bruchlos in die von Exponenten der ‚alten‘ Rechten geführte SPÖ ein, die dann*

---

[60] Stangl beschreibt diese Konsensorientierung anhand der Koalitionsgeschichtsschreibung, die Konflikte zu nivellieren versucht: *„Jene harmonisierende Geschichtsbetrachtung Gerös* (Justizminister, Anm.: E. G.) *drückt ein wichtiges Moment österreichischer Nachkriegspolitik aus – die ‚Überwindung‘ von gesellschaftlichen Gegensätzen als Fundament der parteipolitischen Zusammenarbeit; das ‚Begraben der Vergangenheit‘, die Definition der Gesellschaft als ‚pluralistische‘ und nicht als eine durch ökonomische und ideologische Gegensätze getrennte“* (Stangl 1986: 31).

[61] Zur im Allgemeinen ablehnenden Einstellung der Parteiführung zur Rückkehr – meist jüdischer – vor 1934 oder 1938 aktiver SPÖ-ParteifunktionärInnen vgl. Neugebauer/Schwarz 2005: 31 ff.; zur Literatur vgl. Fußnote 15; vgl. auch Oliver Rathkolb 2005: 161 ff., 307 ff.

auch bald ihren Untertitel ‚Revolutionäre Sozialisten und Sozialdemokraten‘ weglassen konnte“ (Pelinka 1988: 222; vgl. auch Weber 1988: 245 ff.). Die Linke war innerhalb der Partei marginalisiert:

„Nur zwei Jahre später wurde der Zentralsekretär der SPÖ, Erwin Scharf, der aus den Reihen der RS kam, abgelöst und ein Jahr später aus der Partei ausgeschlossen, weil er größere Nähe zur KPÖ und größere Distanz zur ÖVP gefordert hatte. Angehörige des früheren rechten SDAP-Flügels hatten das Sagen: Adolf Schärf als Parteivorsitzender und Vizekanzler, Oskar Helmer als Innenminister (...). Sozialisten, die möglicherweise in früherer Tradition einen anderen Weg eingeschlagen hätten, wurden entweder aus der Emigration nicht zurückgeholt (wie eine ganze Reihe meist jüdischer Intellektueller, Künstler und Wissenschafter) oder gingen enttäuscht wieder aus Österreich weg“ (Pelinka 2005: 49).

In der Partei war es wichtig, sich nach links abzugrenzen.[62] Dies erforderte auch symbolische Handlungen:

„Nach der ‚Affäre Scharf‘ erforderte die Zugehörigkeit zur Linksopposition genaue Kenntnis und Einübung der sozialistischen Etikette. Am Beginn jeder Kritik hatte die formelhafte Distanzierung vom ‚kommunistischen Agenten‘ Erwin Scharf zu stehen – eine Art Hofknicks vor dem Parteivorstand (und der Mehrheit der Parteimitglieder und Parteitagsdelegierten). Wo die Linken trotz aller Vorsicht im Praktischen die Grenzen des Erlaubten überschritten (wie in der Ablehnung des Bundesheeres 1955), traf sie der Bannstrahl des Parteivorstands“ (Weber 1988: 245 f.).

Die Partei grenzte sich auch stark gegenüber den Kommunisten ab, eine Strategie, die insbesondere Bruno Kreisky betonte. Er *„korrigierte Imageprobleme der SPÖ, z. B. die ihr vor allem seit der KPÖ-Wahlempfehlung für die SPÖ im Jahre 1966 unterstellte KPÖ-Nähe durch die Eisenstädter Erklärung im Jahr 1969, in der Kreisky erklärte, die SPÖ lehne ‚jegliche Unterstützung oder Empfehlung durch die Kommunisten mit aller Entschiedenheit ab‘“* (Müller 1995b: 356).[63]

Wie stark die Erinnerung an die Erste Republik bei der Orientierung am Konsens nachwirkte, zeigen einige Zitate Heinz Fischers, in denen es um die Frage der Fortsetzung der großen Koalition im Jahr 1966 geht, als die ÖVP die absolute Mehrheit erreicht hatte.

---

[62] Im Gegensatz dazu öffnete sich die Partei gegenüber ehemaligen NationalsozialistInnen. Neugebauer und Schwarz (2005) beschreiben, wie dies zur Entideologisierung einer sozialistischen Vorfeldorganisation, dem Bund Sozialistischer AkademikerInnen (BSA), nach 1945 geführt hat. Unter Führung der reformistischen Parteispitze hat der BSA schwer und minder belastete NationalsozialistInnen aufgenommen, ehemalige EmigrantInnen jedoch marginalisiert. Das zahlenmäßige Übergewicht der „Ehemaligen“ und deren vordringliches Interesse an ihrer gesellschaftlichen Reintegration und beruflichen Karriere – und nicht an sozialistischen Idealen – führte zur „Entideologisierung“ und „Entpolitisierung“ des BSA (ebd.: 308). In diesem Fall hat die Orientierung der Parteiführung am Proporzsystem – und der damit verbundenen Notwendigkeit, nahe stehende Personen für Führungspositionen anzuwerben – zur permissiven Haltung gegenüber der Aufnahme von „Ehemaligen“ geführt. Gleichzeitig wurden innerhalb des BSA VertreterInnen abweichender linker Positionen mit Parteiausschluss und Funktionsverboten gemaßregelt (ebd.: 214 ff.).

[63] Zur scharfen Ablehnung Kreiskys des Kommunismus vgl. Kreisky 1986.

„Die einen – zu denen Bruno Kreisky und mehrere führende Politiker aus den Bundesländern zählten – waren der Auffassung, dass es für die SPÖ, aber insbesondere auch für das politische Klima in Österreich, zu gefährlich wäre, wenn ÖVP und SPÖ bzw. Bürgertum und Arbeiterschaft ähnlich wie in der Ersten Republik wieder durch einen Graben zwischen Regierung und Opposition getrennt wären. ‚Die Entwicklung wäre unabsehbar' und ‚auf ein solches Risiko darf man sich nicht einlassen', sagte Bruno Kreisky in diesen Tagen immer wieder in privaten Gesprächen. (...) *Weiters führte Kreisky aus, dass in Österreich die Koalition die Folge des Erlebnisses des Bürgerkriegs gewesen sein, und weil ein solcher nicht wiederkommen solle, habe man sich seinerseits entschlossen, die Erinnerung daran durch Zusammenarbeit zu überwinden. Wir hätten noch keine demokratischen Traditionen wie andere alte demokratische Staaten"* (Fischer 1998: 104 f., Hervorhebung: E. G.).

Bruno Kreisky meinte beim außerordentlichen Parteitag der SPÖ am 15.4.1966:

„Es gab darüber hinaus auch eine Grundsatzdiskussion über die Frage, was eine mit absoluter Mehrheit ausgestattete SP-Regierung tun konnte bzw. tun sollte und was nicht, über die Frage des Spielraums an Reformmöglichkeiten und über den Aktionsradius der Reformpolitik in einer Gesellschaft, die ja nicht nur von Regierung und Parlament, sondern auch von vielen anderen Faktoren gesteuert und beeinflusst wurde. Die einen erwarteten damals, dass eine SPÖ-Regierung ‚den Sozialismus' verwirklichen werde, und waren zum Teil enttäuscht, als sie den Eindruck gewannen, dass der grundlegende politische Kurswechsel ausblieb, weil die SPÖ soweit wie möglich auf Konsenskurs operieren wollte. Den anderen wiederum gingen die Reformen der siebziger Jahre viel zu weit" (ebd.: 193, Hervorhebung: E. G.).

Konsensorientierung bestimmte auch den Verständigungsprozess mit der Kirche, der in drei Phasen verlief: Von 1945 bis in die zweite Hälfte der 1950er Jahre wurde die Anerkennung des zwischen Ständestaat und Vatikan geschlossenen Konkordats Kirche verhandelt[64], daran anschließend fand ein öffentlicher Dialog zwischen Kirche und SPÖ statt, in dem „gemeinsame Anliegen" herausgearbeitet wurden. Eine dritte Phase begann mit der sozialistischen Alleinregierung 1970 und war von Konflikten um die Strafrechtsreform gekennzeichnet (Steger 1988: 259). Diese Konflikte führten aber nicht zu neuerlich verhärteten Fronten zwischen Kirche und SPÖ.

Die Fristenregelung war und ist ein ideologisch besetztes Thema, das sehr leicht in Konflikt mit der Tendenz zu Pragmatismus, Konsens und Aussöhnung geraten konnte und kann. Darüber hinaus mussten VertreterInnen der Fristregelung darauf achten, die Abgrenzung der Partei nach links zu berücksichtigen.

4.9 Stellung der Frauenorganisation

Eine statutarisch nicht bestehende, aber in der Realität zentrale Differenz betrifft die unterschiedlichen Positionen von Männern und Frauen in der Partei. Männer dominier(t)en in

[64] Zum Prozess der Annäherung zwischen Kirche und SPÖ im Kontext der Wiedergutmachung von im Nationalsozialismus entstandenen Vermögensverlusten der Kirche siehe Bandhauer-Schöffmann (2005).

eklatanter Weise die Spitzengremien der SPÖ und interessier(t)en sich nicht für das Thema Abtreibung, das als Frauenthema angesehen wurde (vgl. 3.3). Die Frauenorganisation war innerhalb der Partei keine starke Kraft:

„Frauenfragen waren als solche noch nicht politikentscheidend. Wie am Beispiel der SPÖ gezeigt wurde, waren die Frauen, auch wenn sie andere Auffassungen als die (männliche) Parteiführung vertraten, bereit, ihre Position der der männlichen (Funktionäre)Mehrheit unterzuordnen, ohne den Konflikt oder die abweichende Position auch nur an die Öffentlichkeit dringen zu lassen“ (Mesner 1994: 69, vgl. auch: 77).

Die Frauenorganisation musste sich sogar gegen Versuche wehren, aufgelöst zu werden. Hertha Firnberg:

„Es gab immer wieder große Anstrengungen, dass wir auf eine eigene Frauenorganisation verzichten sollten. Wir hatten schwere Auseinandersetzungen mit einigen Organisationen in der Partei und auch mit Spitzenfunktionären darüber, dass wir diese eigene Frauenorganisation brauchen, wenn wir wirklich den Grundsatz ‚gleiche Rechte für die Frauen‘ verwirklichen wollen“ (Firnberg 1988: 54).

Die Frauenorganisation war also darauf angewiesen, Koalitionen zu bilden, und musste fordernd auftreten. Wiederum Hertha Firnberg:

„Interviewerin: ‚Das heißt, man muss die richtigen Seilschaften bilden?‘ Firnberg: ‚Freilich, das hat man immer so gemacht. Ohne Christian Broda hätten wir die Familienrechtsreform nie erreicht, und viele Männer haben dabei mitgewirkt. Natürlich gibt es eine Menge Patriarchen in der Partei. Je bewusster, je qualifizierter und gebildeter Frauen werden, eine umso ernsthaftere Konkurrenz werden sie. Und gerade diesen Frauen machen es die Patriarchen nicht ganz so leicht. Aber denen darf man nicht mit tragischer Miene und Tränen begegnen, sondern denen sagt man, das fordern wir jetzt, und das bekommen wir auch. Und wenn nicht, dann setzt es etwas‘“ (ebd.: 56).

4.10 Zwischenfazit

In ihrer Zeit als *out-group* entwickelte die SPÖ eine Organisationskultur, die die ineinander verschränkten Normen Einheit, Geschlossenheit und Disziplin hervorhebt. Diese Normen ermöglichen die Vereinigung von individuell machtlosem zu machtvollem kollektivem Handeln und sichern den Bestand der Partei in einer ablehnenden und feindlichen Umwelt. Die genannten Normen drücken sich auch in einer starken emotionalen Bindung an die Partei aus. Diese Aspekte führen zu Geschlossenheit nach außen, üben aber auch einen großen Konformitätsdruck nach innen aus, der Lernen behindern kann, da zu starke Abweichung und externe Kooperation negativ sanktioniert werden können. Darüber hinaus betont die SPÖ ihre an Großunternehmen und Armee orientierten „unpersönlichen“ formalen Strukturen und Abläufe (Aufbauorganisation, Ablauforganisation, Kompetenzen, Regelungen), die innerparteilich auch häufig als bürokratischer Formalismus kritisiert werden. Gleichzeitig spielen in der SPÖ aber informelle Beziehungen zwischen konkreten

Personen eine zentrale Rolle, die mit Kooperation oder Konkurrenz geladen sein können. Diese verbinden und trennen Personen und Gruppen innerhalb der Partei. Zusätzlich lässt sich in der SPÖ eine starke Tendenz zur Oligarchisierung feststellen. Mit anderen Worten nimmt die Möglichkeit der Einflussnahme auf politische Entscheidungen von der Führungsspitze über die mittlere Funktionärsschicht bis zu den einfachen Parteimitgliedern kontinuierlich ab. Ein weiterer Aspekt in der Organisationskultur ist der seit 1945 dominante Pragmatismus. Die ausschlaggebende rechte Gruppierung um Renner, Schärf, Helmer, Waldbrunner marginalisierte den linken Flügel und grenzte sich gegenüber linken Gruppen außerhalb der Partei (vor allem der KPÖ) ab. Zur selben Zeit öffneten sich jedoch die SPÖ und ihre Vorfeldorganisationen aus strategischen Überlegungen ehemaligen NationalsozialistInnen. Die Maxime des dominierenden rechten Flügels war Konsens mit der ÖVP und Aussöhnung mit der Kirche. Für diese Grundsätze waren unter anderem das Trauma der Marginalisierung der Partei in der Ersten Republik, die Erfahrung des Bürgerkriegs und die darauf folgende Illegalität im austrofaschistischen Ständestaat ausschlaggebend. Für die Reform des Strafgesetzes war auch der geringe innerparteiliche Stellenwert der Frauenorganisation von Bedeutung.

Die genannten Aspekte der Organisationskultur bildeten die Rahmenbedingungen für Lernen innerhalb der SPÖ. Die Gruppe, die Lernen in der Partei anregen wollte, musste daher aus der Partei kommen. Sie musste über die internen Regeln Bescheid wissen, wer, wie, wo und wann formale Beschlüsse beantragen und fassen kann. Sie musste aber auch über informale Kontakte zu verschiedenen Hierarchien innerhalb der Partei verfügen oder sie herstellen, damit sie formale Beschlüsse anregen konnte. Sie musste in der Lage sein, durch verschiedene Aktionen externen und internen Druck innerhalb der Partei zu mobilisieren, um die durch die Oligarchen vorgezeichnete Parteilinie zu Fall zu bringen. Sie musste die formal zuständige Frauenorganisation auf ihre Linie umstimmen und einbinden. Bei all diesen Aktivitäten durften sie aber die Normen von Disziplin, Einheit, Geschlossenheit nicht allzu sehr verletzen.

5. Belief system der permissiven AC

Nach diesen strukturellen Aspekten möchte ich im Weiteren auf inhaltliche Aspekte der permissiven AC im Kontext der Abtreibungsregelung eingehen. Wie erwähnt, unterscheidet Sabatier in seiner Konzeption der *belief systems* zwischen *deep core values*, *policy core beliefs* und *secondary aspects*. Ich werde im Folgenden das *belief system* der permissiven AC beschreiben und dabei jeweils von den *deep core beliefs* ausgehen und ihren Einfluss auf die *policy core beliefs* und die *secondary aspects* beschreiben.

5.1 Die soziale Frage

Die soziale Frage (vgl. 4.1) war für die Diskussion um den § 144 von zentraler Bedeutung, weil das Abtreibungsverbot Ungerechtigkeiten und Ungleichheiten in großem Ausmaß erzeugte. Während Frauen, die über die notwendigen finanziellen Mittel und sozialen Kontakte verfügten, das Abtreibungsverbot leichter umgehen konnten, wurden Frauen, die diese Ressourcen nicht zur Verfügung hatten, vom Abtreibungsverbot häufiger und härter getroffen. Sie mussten öfter KurpfuscherInnen aufsuchen[65] und wurden häufiger gesetzlich verfolgt[66]. So argumentierte die permissive AC: *„Je schlechter die Schulbildung der Frau, je*

---

[65] So stellte der Psychiater Hans Strotzka auf einer Enquete des Bundesfrauenkomitees der SPÖ fest: *„Mit oder ohne helfende Hinweise werden es aber nur Frauen der Oberschichten und des gehobenen Mittelstands sein, denen eine optimale Lösung ihres Problems gelingt; die Frauen der unbemittelten Schichten sind auf wesentlich dunklere, gefährlichere und billigere Wege angewiesen“* (Bundesfrauenkomitee der SPÖ 1971: 25). In der gleichen Veranstaltung berichtete Elisabeth Luef vom Frauenreferat der ÖGB Steiermark: *„Dieses Problem wäre heute bestimmt nicht mehr so brennend, wenn es leider nicht so wäre, als ob dieser Paragraph nur für die Armen existieren würde, nicht aber für die Reichen. Die Mittellosen, deren Gesundheit und Wohlergehen bedroht ist, finden keine Hilfe, auch dann nicht, wenn sie Kinder, die aus Vergewaltigung und Blutschande stammen, auszutragen haben. Ich bin daher der Meinung: Der § 144 hat in der Form genug Leid und Bitternis gebracht für Frauen, oft aber auch für die hinterbliebenen Kinder“* (ebd.: 90).
Der Grazer Soziologe Gunther Falk wandte sich jedoch gegen den Mythos der „KurpfuscherInnen“. Der Großteil der illegalen Abbrüche wäre von ÄrztInnen durchgeführt worden, „KurpfuscherInnen“ spielten eine geringe Rolle. Er nahm an, dass als untere Grenze angenommen werden könne, *„dass in Österreich mindestens zwei Drittel der Abtreibungen von Ärzten durchgeführt werden“* (Falk 1972: 14). Dieses Argument geht für die SPÖ jedoch *„an der Wirklichkeit vorbei, als ja gerade jene Frauen, die zum Pfuscher gehen müssen, verurteilt werden“* (Blecha o. J.: 19).

[66] Obwohl die Dunkelziffer der Abtreibungen hoch war, war die Gefahr, für eine strafbare Abtreibung rechtskräftig verurteilt zu werden, im Allgemeinen verschwindend gering: *„Die Dunkelziffer beträgt 99,6%, die Wahrscheinlichkeit, verurteilt zu werden, entsprechend vier Promille“ (*Falk 1972: 3). Darüber hinaus waren die vergebenen Strafen im Vergleich mit den vorgesehenen Strafen relativ mild: *„Von 72 im Jahr 1965 wegen § 144 (Abtreibung der eigenen Leibesfrucht) verurteilten Frauen erhielten nur drei unbedingten Kerker, 37 bedingten Kerker und 30 bedingten Arrest. In den letzten Jahren sind überdies die Strafen generell milder geworden (...). Sind also einerseits die tatsächlichen vergebenen Strafen gegenüber dem gesetzlich vorgesehenen Strafrahmen gering, so ist die Wahrscheinlichkeit, wegen einer illegalen Schwangerschaftsunterbrechung vor ein Exekutivorgan oder gar einen Richter zu kommen, gleichfalls verschwindend gering“* (ebd.).
Die Strafe betraf aber überproportional unterprivilegierte Frauen: *„Überdies werden nichtärztliche Abtreiber häufig von Frauen aus Unterschichten aufgesucht, da diesen die entsprechenden monetären und informationellen Mittel eher fehlen, die eine Unterbrechung durch einen Arzt gestatten. Daraus ist zu folgern, dass Abtreibungen an Frauen aus Unterschichten wahrscheinlicher polizeilich oder gerichtlich bekannt werden als Abtreibungen an Frauen aus den Mittel- und Oberschichten, da negativer Ausgang der Untersuchung eine der Hauptursachen für ihre*

unqualifizierter der Beruf, je ärmer sie ist, desto größer ist die Gefahr, verurteilt zu werden, desto größer ist das Risiko, schwere gesundheitliche Schäden davonzutragen" (Blecha o. J.: 19). Auch Anneliese Albrecht kritisierte die Ungerechtigkeit des § 144. Sie stellte fest, dass Experten über die Frage des Beginns des Lebens uneins seien und bezeichnete diese Diskussionen angesichts der Ungerechtigkeit des Strafgesetzes für wenig relevant. Im Gegensatz dazu waren für sie die sozialen Aspekte des § 144 zentral:

„Es wird aber bei diesen in Theorien, Ideologien und Religionen reichenden Grundsatzfragen doch die sehr harte Praxis weder vergessen noch übersehen werden dürfen. Diese Praxis schaut nämlich, ungeachtet aller Diskussionen, so aus, dass der Schwangerschaftsunterbrechungsparagraph nur für jene Frauen gilt, die nicht die Mittel und nicht die Beziehungen haben. Die anderen haben ja schon die ersatzlose Streichung! Dieses Argument ist das stärkste und ist das unwiderlegbarste, denn es zeigt, wie unhaltbar der derzeitige Zustand ist, wie ungerecht und wie zynisch" (55. Sitzung der 13. Gesetzgebungsperiode des Nationalrats, zitiert nach Blecha o. J.: 48, Hervorhebung: E. G.).

Die soziale Frage war aber nicht nur in ihrem Bezug auf Ungleichheit relevant. Der Abtreibungsparagraph verursachte auch soziales Leid, das es für die permissive AC zu beseitigen galt. So ging es zunächst um Gesundheit und Leben der Schwangeren, die durch KurpfuscherInnen gefährdet waren. Als einer von vielen SPÖ-PolitikerInnen sprach sich etwa Christian Broda zwar zunächst deutlich für den Schutz des werdenden Lebens aus, schränkte diesen jedoch in Hinblick auf die Gesundheit der Schwangeren ein:

„Wir nehmen die Gegenargumente sehr ernst. Man spricht von der Gefahr der Vernichtung werdenden Lebens. Wir sagen darauf: Jawohl, wir sind für den Schutz werdenden Lebens, aber ebenso sehr für den Schutz des gewordenen Lebens, der Gesundheit der Mutter. (Beifall.) So ist der Vorschlag (der Fristenregelung, Anm.: E. G.) *ein zutiefst lebensbejahender"* (SPÖ 1972: 72).

Die permissive AC forderte eine gesetzliche Regelung, die das Leid der Schwangeren und die Gefahr für deren Gesundheit und Leben reduziert. Christian Broda brachte diesen Aspekt auf den Punkt:

„Der harte Kern aller weiteren ernsten Arbeit an diesem so vielschichtigen und gesellschaftlich so wichtigen Problem scheint mir (...) zu sein: Senkung der Mortalität, Senkung der Sterblichkeitsziffer und der Gesundheitsschädigung bei einer so großen Anzahl von Frauen. (...) Wenn durch vernünftigere, menschlichere gesetzliche Bestimmungen nur das Leben einer einzigen Frau gerettet wird, das heute aufs Spiel gesetzt wird, weil sie in das Dunkel und in das Zwielicht des Pfuschertums abgedrängt wird, so wäre jede Gesetzesänderung vollauf gerechtfertigt" (Bundesfrauenkomitee der SPÖ 1971: 121 f., Hervorhebung: E. G.).

Entdeckung darstellt. (...) Abtreibungen, die polizeilich oder bei Gericht bekannt werden, (betreffen) in viel höherem Maße Frauen aus Unterschichten, als es der tatsächlichen Verteilung in der Bevölkerung entspricht. Demgemäß müssen Untersuchungen über Abtreibungen, die sich auf die Analyse von Polizei- oder Gerichtsakten beschränken, ein verzerrtes Bild von den Tatsachen liefern: Sie werden größtenteils Fälle aus Unterschichten erfassen und kaum jene besser abgeschirmten Unterbrechungen an Frauen aus Mittel- und Oberschichten" (ebd.: 16).

Der Imperativ „Leid und Ungerechtigkeit reduzieren“ erstreckte sich bei einigen AkteurInnen der permissiven AC auch auf die Lebensbedingungen „ungewollter“ Kinder. So wiesen etwa Rudolf Edlinger und Manfred Conrad auf dem Villacher Parteitag auf die Auswirkungen ungewollter Schwangerschaft auf die Entwicklungschancen der Kinder hin:

„Untersuchungen beweisen, dass eine zu große Kinderzahl die Chance jedes einzelnen dieser Kinder beeinträchtigt. Es wird auch kaum jemand bezweifeln, dass ein zu geringes Maß an Liebe und an Fürsorge, die einem ‚ungewollten Kind‘ mitunter zuteil werden, für dessen Entwicklung schwere Nachteile bringen kann“ (Rudolf Edlinger, in: SPÖ 1972: 56, Hervorhebung: E. G.).

„Wenn ich, Genossinnen und Genossen, die Hauptargumente der Gegner der Liberalisierung des § 144 näher betrachte, werde ich das Gefühl nicht los, dass ihnen der Schutz des ungeborenen Lebens in dieser Frage anscheinend wichtiger erscheint als der Schutz bereits geborenen Lebens. Denn sie reden kaum über das Leiden, die sozialen, psychischen und pädagogischen Nachteile, denen ungewollte Kinder Jahre hindurch, mitunter ihre ganze Jugendzeit ausgesetzt sind. Sie reden nicht über die wirtschaftliche Not in vielen Familien, die durch ungewollten Kindersegen entsteht“ (Manfred Conrad, in: SPÖ 1972: 192, Hervorhebung: E. G.).

Zum *deep core value* der sozialen Frage gehörte auch, dass Frauen, die aus verständlichen Gründen abgetrieben haben, nicht länger stigmatisiert werden sollten. Dazu stellte Irmtraut Goessler fest*:*

„Dieses angebliche Verbrechen (wird) ja nicht als Verbrechen empfunden. Denn wer von Ihnen kennt nicht eine Frau, eine ältere Frau, eine aufopfernde Mutter, die eine Abtreibung hinter sich hat, und wer von Ihnen geht und zeigt diese Frau an?“ (Bundesfrauenkomitee der SPÖ 1971: 64).

Oder Peter Schieder:

„Worum es uns geht, ist, dass wenn eine Frau zu diesem Mittel greifen muss, sie dann nicht noch bestraft werden soll“ (SPÖ 1972: 188).

5.2 Schutz des werdenden Lebens

Unzählige Male unterstrichen AkteurInnen der permissiven AC in fast identischen Formulierungen den Wert des Schutzes des werdenden Lebens von Anfang an. Sie betonten immer wieder, dass der Schwangerschaftsabbruch unerwünscht sei. Elfriede Karl stellte etwa am Villacher Parteitag im April 1972 fest: *„Die vorzeitige Beendigung einer Schwangerschaft kann sicher niemals Mittel der Geburtenkontrolle oder Mittel der Familienplanung sein“* (ebd.: 116). Norbert Leser meinte dazu: *„Man (muss) auch das Schutzbedürfnis des werdenden Lebens und das Recht der Gemeinschaft an diesem Leben in irgendeiner Weise sicherstellen“* (ebd.: 160). Peter Schieder argumentierte als Vorsitzender der Sozialistischen Jugend: *„Es geht uns nicht darum zu sagen: Abtreibung ist*

gut, Abtreibung ist nützlich, Abtreibung ist empfehlenswert. Es geht uns nicht darum zu sagen: Schwangerschaftsunterbrechung oder -beendigung ist ein taugliches Mittel der Geburtenregelung. (...) Es geht uns nicht darum, eine Empfehlung für Schwangerschaftsunterbrechung abzugeben" (ebd.: 188). Ingrid Leodolter, Bundesministerin für Gesundheit und Umweltschutz, meinte in ihrer Rede: *„Kein Arzt wird zur Schwangerschaftsunterbrechung als gesellschaftlich wünschenswerter oder medizinisch empfehlenswerter Methode der Geburtenkontrolle raten"* (ebd.: 127). Auch Rudolf Edlinger, Vorsitzender der Jungen Generation, stellte fest*: „Ich möchte gleich vorweg sagen, dass ich die vorzeitige Beendigung der Schwangerschaft nur als letztes, meist verzweifeltes Mittel betrachte, um ein Mädchen oder eine Frau aus einer ausweglosen Situation zu befreien. Die vorzeitige Schwangerschaftsunterbrechung ist nur ein sehr untaugliches Mittel zur Familienplanung"* (ebd.: 56). Karl Blecha betonte vor der Jungen Generation: *„Es muss auch in unseren Reihen Klarheit darüber herrschen, dass die Schwangerschaftsunterbrechung grundsätzlich unerwünscht ist"* (Blecha o. J.: 8). Eine Broschüre der SPÖ hält fest*: „Es ist unbestritten, dass der Schwangerschaftsabbruch weder eine gesellschaftlich wünschenswerte noch eine medizinisch empfehlenswerte Methode der Geburtenregelung ist. Jeder Abbruch einer Schwangerschaft beendet werdendes Leben, das grundsätzlich dem Geborenen gleich zu achten ist"* (ebd.: 11). Teile dieser Formulierung befinden sich auch in den Erläuterungen zum Strafgesetz, das klarstellt: *„Es ist unbestritten, dass der Schwangerschaftsabbruch weder eine gesellschaftlich wünschenswerte noch eine medizinisch empfehlenswerte Methode der Geburtenkontrolle oder der Geburtenregelung ist"* (959 der Beilagen: 19).

Die hohe Bewertung des Schutzes werdenden Lebens zeigte sich auch darin, dass er im Gesetz nicht aufgegeben werden sollte. Christian Broda zitierte in einer Rede vor der Juristischen Gesellschaft im März 1970 eine Rede des Juristen Pallin, in der dieser festhält:

„Nirgendwo auf dem Gebiet des Strafrechts ist eine Straftat so wenig aggressiv und so wenig rechtsfeindlich, wie es die Abtreibung der Leibesfrucht durch die Schwangere ist. Nirgendwo im gesellschaftlichen Leben sind schwerste Konfliktsituationen so typisch wie bei einer ungewollten Schwangerschaft. Es wäre die Aufgabe des Strafgesetzgebers für solche Fälle die erforderliche Güterabwägung im Grundsätzlichen zu treffen (rechtfertigender Notstand) und in außerordentlichen Konfliktsituationen, soweit sie typisch sind, bei der Schuldfrage Rechnung zu tragen (entschuldigender Notstand). Ob dies einem Strafgesetz gelingt, ohne dabei allgemeine Auffassungen über den Schutzwert keimenden Lebens zu verletzen und andererseits den Schuldbegriff zu überspannen und Menschen zu überfordern, ist ein Prüfstein seiner Güte" (Broda 1969: 68 ff., Hervorhebung: E. G.).

Broda zitiert weiter den Juristen Fischlschweiger:

„Gewiss soll die Abtreibung pönalisiert bleiben. Jedoch sind die Vorschriften so elastisch zu gestalten, dass in Grenzfällen den Strafbehörden ein Ausweg bleibt, den sie ehrlich, ohne Künsteleien und ohne das Tatsächliche in sein Gegenteil verkehren zu müssen, beschreiten können" (ebd.).

Er endet damit:

„Persönlich schwebt mir vor, bei der Schwangerschaftsunterbrechung der von Pallin gekennzeichneten besonderen Konfliktsituation der Frau dadurch Rechnung zu tragen, dass bei Vorliegen entsprechender Voraussetzungen ein gerichtlicher Schuldspruch ohne Strafe erfolgen kann. Die Verjährungs- und Tilgungsfristen des geltenden Rechts sind zu kürzen. Im Übrigen sollte die sozialmedizinische, eugenische und ethische Komponente der medizinischen Indikation durch das Strafgesetz im Sinne der Formulierungen der Strafrechtskommission anerkannt werden“ (ebd., Hervorhebung: E. G.).

Auch der Bericht des Unterausschusses zum Justizausschuss hebt die Schutzbedürftigkeit des Lebens von Anfang an hervor:

„(1) Der Grundsatz, menschliches Leben nicht erst aber der Geburt mit den Mitteln des Strafrechts zu schützen, wird aufrechterhalten (§ 96). (2) Die Strafbarkeit wird so abgegrenzt, dass ein strafbares Verhalten dann nicht vorliegt, wenn entweder der Abbruch innerhalb von drei Monaten nach Beginn der Schwangerschaft nach vorhergehender ärztlicher Beratung von einem Arzt vorgenommen wird oder bei Vorliegen einer medizinischen Indikation oder einer eugenisch-kindlichen Indikation oder wenn die Schwangere zur Zeit der Schwängerung noch ein (unmündiges) Kind gewesen ist“ (959 der Beilagen: 21).

AkteurInnen der permissiven AC verwendeten immer wieder die Formel vom *„weder gesellschaftlich wünschenswerten und medizinisch empfehlenswerten“* Schwangerschaftsabbruch und betonten die Schutzwürdigkeit des Lebens von Anfang an. Wie kann man/frau aber argumentativen Raum gewinnen, der es erlaubt, dennoch für den Schwangerschaftsabbruch einzutreten? Eine relativ seltene Strategie war es, den Schwangerschaftsabbruch als eigene, von Mord und Tötung abgegrenzte Kategorie zu bewerten. So sprach Anna Demuth vor dem Parteitag davon, dass man *„bis zum dritten Monat nicht von Mord sprechen“* (SPÖ 1972: 51) könne.

Eine andere von Anneliese Albrecht verwendete Strategie war es, die kategoriale Bedeutung des Schwangerschaftsabbruchs zu relativieren, indem sie auf Uneinigkeit der Experten in der Frage, wann das Leben beginne, hinwies: *„Im Zusammenhang mit den Diskussionen über die Schwangerschaftsunterbrechung wird immer wieder die Frage des Beginns des menschlichen Lebens aufgeworfen. Eine Frage, die auch die Experten nicht einhellig beantworten können“* (55. Sitzung der 13. Gesetzgebungsperiode des Nationalrats, zitiert nach Blecha o. J.: 48).

Die häufigste Strategie war es aber, dem Schwangerschaftsabbruch ein anderes, hoch bewertetes Gut gegenüberzustellen und zwischen den beiden Gütern abzuwägen. Die Fristenlösung wurde von der permissiven AC jedoch nicht mit einer grundsätzlichen Verneinung der Schutzwürdigkeit werdenden Lebens, sondern in den allermeisten Fällen mit rechtspolitischen und pragmatischen Argumenten sowie im Rahmen einer Güterabwägung legitimiert.

Eine rechtspolitische Argumentationslinie lautete, dass das Strafrecht ineffektiv sei, wie es sich an der Dunkelziffer von Abtreibungen zeige, die immer wieder mit Zahlen zwischen 30.000 und 100.000 pro Jahr angegeben wurde.

Peter Schieder*: „Es ist auch nicht so, dass derzeit keine Schwangerschaftsunterbrechungen vorgenommen werden und, wenn wir nun die Fristenlösung beschließen, sie dann erst entstehen würden. Jetzt gibt es die Unterbrechungen, jetzt bringen sie menschliches Elend, jetzt gehen die Frauen zum Kurpfuscher, jetzt müssen die Frauen sehr oft dafür sehr hart bezahlen“* (SPÖ 1972: 188).

Eine *„Verminderung der Abtreibungszahlen“* wäre jedoch *„mit den Mitteln des Strafgesetzes unmöglich“.* (Blecha o. J.: 8). Die Fristenlösung würde also die Abtreibung nicht einführen, sondern sie nur entkriminalisieren und damit die negativen Konsequenzen der Kriminalisierung beheben. Die Entkriminalisierung sollte nicht die Zahlen der Abtreibungen erhöhen, sondern – in dieser Argumentation – im Gegenteil dazu beitragen, die Zahlen zu verringern. Die Entscheidungsfreiheit sollte auf *„ganz bestimmte(n) Not- und Ausnahmezustand – und nur in dieser Hinsicht soll ja eine wirkliche Liberalisierung Platz greifen –“* (Karl Blecha, in: SPÖ 1972: 166 f.) eingegrenzt bleiben. Ingrid Leodolter meinte dazu:

„Der Abbau der Strafbestimmungen gegen die Schwangerschaftsunterbrechung und die Einführung menschlicher gesetzlicher Bestimmungen sind geradezu die Voraussetzung dafür, dass die Frau ärztlichen Rat in Anspruch nimmt. Wer die Eindämmung der illegalen Abtreibung beziehungsweise der Abtreibung überhaupt will, muss also den Weg der Humanisierung des Strafrechts auch in diesem wichtigen Bereich entschlossen gehen. (...) Aber ebenso muss ich als Ärztin sagen, dass das Strafgesetz und drakonische Strafandrohung ungeeignet sind, um die soziale und menschliche Problematik zu lösen. Im Gegenteil, gerade dadurch werden die Frauen, wenn sie in jene schwierige menschliche Konfliktsituation geraten, in der sie Rat und Hilfe brauchen, in unverantwortliche Abenteuer gehetzt“ (ebd.: 127).

Karl Blecha im selben Sinne:

„Erfolge werden nur erzielt werden, wenn die Aufklärung verstärkt und die Abtreibung aus dem Dunkel der Illegalität gehoben wird. Effektive Aufklärung, Beratung und großzügige Hilfe für werdende Mütter wird es erst dann geben, wenn der unmenschliche § 144 aus dem Strafgesetzbuch eliminiert ist“ (Blecha o. J.: 8).

Da Konfliktsituationen bestehen können, die den gesellschaftlich unerwünschten und medizinisch nicht empfehlenswerten Schwangerschaftsabbruch notwendig erscheinen lassen, sollte die Frau das Recht haben, diese Entscheidung selbst zu treffen. Rudolf Edlinger 1972: *„Das Recht der Frau beziehungsweise gegebenenfalls des Ehepaars, über die gewünschte Kinderzahl zu entscheiden, muss aber gesichert bleiben“* (SPÖ 1972: 56). Karl Blecha: *„Eine kommende Reform sollte die alleinige Entscheidungsfreiheit der Frau in*

Konfliktsituationen ohne jede Bevormundung und eine grundsätzliche Achtung werdenden Lebens postulieren“ (Blecha o. J.: 8, Hervorhebung: E. G.).

Hier liegt aber auch ein zentraler Punkt der Fristenregelung, denn die Entkriminalisierung kann unterschiedlich interpretiert werden: entweder als Aufgabe des Schutzes des Lebens[67] oder als Verlagerung der Güterabwägung vom Arzt/von der Ärztin oder irgendeiner Kommission in die Hände einer selbst bestimmenden Frau. So führte der Mehrheitsbericht des Unterausschusses des parlamentarischen Justizausschusses aus:

„Die auftretenden Konflikte, die eine besondere psychische Drucksituation bei der Frau entstehen lassen, sind derart vielfältig, dass sie mit einem Indikationenkatalog nicht erfasst werden können. Darüber hinaus ist wohl niemand so berufen, über das Bestehen oder Nichtbestehen einer Konfliktsituation zu entscheiden, wie gerade die Frau selbst. Diese Entscheidung, die tief in ihr persönliches, familiäres und gesellschaftliches Leben eingreift, kann und darf ihr nicht abgenommen werden“ (959 der Beilagen: 20, Hervorhebung: E. G.).

Ein ehemaliger SPÖ-Politiker ist im Rückblick skeptisch, ob diese differenzierte Position in der Praxis zum Durchbruch gekommen ist:

„Die Tatsache, dass man straffrei stellt und damit sozusagen aufrechterhält, dass das (die Abtreibung, Anm.: E. G.) *nicht eine erwünschte Angelegenheit ist, gebe ich zu, auch für mich selber, ist ein gewisser naiver Standpunkt. Weil kaum war die Strafbarkeit weg, hat es Inserate gegeben von der Abtreibungsklinik am Fleischmarkt oder sonst irgendetwas. Das ist etwas, was (...) ich mir nicht vorstellen konnte. Weil es war ja sozusagen ein derartig strenges Delikt, dass man gedacht hat: ‚Okay, wenn ich die Strafdrohung zurücknehme, heißt das ja noch lange nicht, dass das eine allgemeine Billigung erfährt oder sonst irgendetwas.‘ Aber das war es nicht“* (4-3: 180−187).

5.3 Selbstbestimmung

Im Laufe der Abtreibungsdebatte der frühen 1970er Jahre setzte sich das Selbstbestimmungsrecht, verstanden als Recht der Frau, selbst und allein über den Abbruch der Schwangerschaft zu entscheiden, als wichtiges, für viele als zentrales Argument durch. So stellte eine Gruppe autonomer Frauen 1973 fest:

„Wir gehen noch einen Schritt weiter und verlangen, dass das Recht auf medizinische bestmögliche Abtreibung als unantastbares und selbstverständliches Recht aller Frauen anerkannt wird (...). Das Selbstbestimmungsrecht der Frauen ist das Recht, über ihren

---

[67] So meinte Norbert Leser am Villacher Parteitag: „*Wenn wir uns trotz schwer wiegender Bedenken zu der Fristenlösung entschließen, so müssen wir auch gleichzeitig beschlossene flankierende Maßnahmen klarstellen, dass dieser Ausfall der Strafdrohung nicht gleichzeitig eine Einbuße an Schutz gegenüber dem werdenden Leben ist und nicht das kommt, was viele Gegner der Aufhebung befürchten, nämlich ein sprunghaftes Ansteigen der Zahlen der Abtreibung*“ (SPÖ 1972: 160, Hervorhebung: E. G.).

Körper, über ihr Leben selbst zu bestimmen, das Recht, selbst zu entscheiden, ob, wann und wie viele Kinder sie haben will. Wir sprechen den Herrschenden ganz deutlich das Recht ab, über uns zu bestimmen" (AUF-Mitteilung, 11/1973, zitiert nach Perthold 1993: 98, Hervorhebung: E. G.).

In dieselbe Richtung, aber in einer weniger kämpferischen Sprache forderte auch die SPÖ-Frauenorganisation auf dem Villacher Parteitag, wie bereits erwähnt, dass das Strafrecht der „eigene(n) Entscheidungsfreiheit" der Frau Rechung tragen soll.[68]

Die Forderung nach Selbstbestimmung gewann erst mit zunehmender Debatte an Stärke. Bei einer Familienpolitischen Enquete der SPÖ-Frauenorganisation im Jahr 1971 sprachen nur wenige Diskussionsrednerinnen Selbstbestimmung explizit an. So Gabriele Traxler vom ÖGB:

„Es ist interessant, dass in unserer Gesellschaft zwar der Arzt für eine so schwere Entscheidung die Verantwortung übernehmen kann, dass man aber die Frau als unmündig erklärt, diese Entscheidung selbst zu treffen. Ich betrachte die Frau als so vollwertig, dass sie allein mit ihrem Partner diese letzte Entscheidung treffen kann und soll. (...) Ich plädiere für die völlige Freigabe der Schwangerschaftsunterbrechung in den ersten drei Schwangerschaftsmonaten, sodass jeder Frau die Möglichkeit gegeben werden kann, unter menschenwürdigen Bedingungen in einer Klinik diesen Eingriff vornehmen zu lassen" (Bundesfrauenkomitee der SPÖ 1971: 102 f.).

Sie forderte Kinderbetreuungseinrichtungen und Ganztagsschulen, die den Frauen die Berufstätigkeit ermöglichen und schloss: *„Wenn diese Maßnahmen getroffen sein werden, wird der Frau, auch wenn sie Mutter ist, endlich das Recht auf Selbstverwirklichung in der Praxis erfüllt werden können"* (ebd.: 103). Ebenso für die *„Freigabe der Schwangerschaftsunterbrechung bis zum dritten Monat"* plädierte die Fürsorgerin und Leiterin der Ehe- und Familienberatung der Stadt Wien Kohn-Feuermann (ebd.: 105). Hans Strotzka, der in seinem Einleitungsreferat noch für eine Indikationenlösung plädiert hatte, stellte nach dieser Diskussion fest:

„Wenn man sich die Diskussion überlegt, dann wird es doch wohl so sein, dass die Freigabe bis zum dritten Monat von allen Übeln noch das geringste ist, wobei allerdings der Akzent auf die flankierenden Maßnahmen in der Aufklärung, in der sozialen Betreuung und in der sozialen Weiterbetreuung ganz wesentlich verstärkt werden muss" (ebd.: 116).

Alfred Rockenschaub legte 1993 in einem Interview rückblickend seinen damaligen Standpunkt dar:

---

[68] Dabei wäre es einer näheren Erörterung wert, die in diesem Beitrag nicht geleistet werden kann, in welchen Kontext Selbstbestimmung gesetzt wird. Im österreichischen Kontext ging es weniger um liberale Vorstellungen von individueller Freiheit, sondern um Selbstbestimmung als Mittel zur und Ausdruck der Befreiung von Unterdrückung und sozialem Leid: *„The focus on individual rights that marked the pro-choice stance in the United States is related to the American tradition of liberalism and (liberal) individual civil rights. In Austria, the pro-choice position was connected to a larger extent with the concern for societal – that is, state – responsibility for the social circumstance of reproduction and child rearing"* (Mesner 1999a: 198).

„Wenn eine Frau – wollen wir es einmal so ausdrücken – naturbedingt die Aufgabe der Geburt übernehmen muss, dann muss ich ihr es auch freistellen, ob sie diese übernehmen will oder nicht. Im Grunde genommen übernimmt die Frau die ganzen Risiken der Schwangerschaft, übernimmt die ganzen Beschwerlichkeiten der Geburt, übernimmt mindestens 80 Prozent der Beschwerlichkeiten der Kindererziehung; wenn die Ehe nicht hält, hängt wieder sie dran. Wenn also eine Frau, die schwanger ist, sagt, es geht nicht, dann muss ich ihr doch diese Entscheidung lassen“ (Rockenschaub 1993: 128).

Auch der Bericht des parlamentarischen Justizausschusses sprach von der *„Anerkennung des Rechts der Frau, sich in einer Konfliktsituation innerhalb der ersten drei Monate der Schwangerschaft nach vorhergehender ärztlicher Beratung für den Abbruch der Schwangerschaft zu entscheiden“* (959 der Beilagen: 20).

5.4 Geschlechterrollen

Innerhalb der permissiven AC bestanden unterschiedlich nuancierte Standpunkte hinsichtlich der Rolle der Frau. Hertha Firnberg und Anna Demuth argumentierten 1971 relative konservativ in Richtung Ehe, Familie und Kinder.

„Ich darf unser Glaubensbekenntnis in Sachen Familienpolitik vielleicht noch einmal in Erinnerung rufen. Wir haben immer formuliert, dass unser sozialistisches familienpolitisches Programm in der Verantwortung der Gemeinschaft gegenüber den Kindern wurzelt, dass das Ziel unserer Familienpolitik das Wohl des Kinds ist, mit einem demokratischen und sozialen Standpunkt – jedem Kind die gleichen Chancen zur Entwicklung seiner Persönlichkeit –, und ich möchte hinzufügen, dass auch zur familienpolitischen Standortbestimmung der sozialistischen Frau gehört, dass die Frau und Mutter als Persönlichkeit ihre eigenen Lebensansprüche hat und eine Recht auf Selbstverwirklichung. Nur eine Frau, die selbst eine volle Persönlichkeit ist, die an sich arbeitet, die an den Fragen der Gemeinschaft teilnimmt, deren Problembewusstsein sich permanent entwickelt, wird als Mutter ihren Kindern jene Lebenshilfe geben können, die Kinder mit Recht nach unserem Konzept von ihr erwarten können. Die Emanzipation der Frau ist also nicht gegen die Familie, sondern im Sinne der Familie. Das ist ein Standort, den ich auch hier sehr nachdrücklich deponieren möchte“ (Hertha Firnberg, in: Bundesfrauenkomitee der SPÖ 1971: 4 f., Hervorhebung: E. G.).

„Ich glaube, wenn wir bemüht sind, gute Voraussetzungen für junge Familien zu schaffen, von der Wohnung angefangen bis zum gesicherten Arbeitsplatz, dann brauchen wir nicht besorgt zu sein, denn jede gesunde Familie wird sich nach bester Möglichkeit Kinder wünschen, und dazu soll ihr auch die Familienplanung helfen“ (Anna Demuth, in: Bundesfrauenkomitee der SPÖ 1971: 54, Hervorhebung: E. G.).

Diesem Standpunkt widersprachen meist junge Aktivistinnen, die den § 144 in einen weiteren Kontext weiblicher Unterdrückung brachten.[69] Wie Maria Mesner feststellt, war dies eine neue Entwicklung:

[69] *„Apparently more and more women believed that having children was no longer the only goal in their lives; getting control of their reproductive behaviour became a crucial goal“* (Mesner 1999a: 195).

„Bisher hatten die GegnerInnen des Abtreibungsverbots sich immer als FürsprecherInnen von Frauen dargestellt, die eine feindliche Gesellschaft an der Erfüllung ihres natürlichen Kinderwunsches hinderte. Es war nicht denkbar, dass Frauen keine Kinder wollen, es müssten nur die ‚richtigen' sozialen Bedingungen geschaffen werden" (Mesner 1999b: 80).

Eine SPÖ-Broschüre setzt die Auseinandersetzung um den § 144 gleich mit *„einer grundsätzlichen Diskussion über die Gleichberechtigung der Frau. Der Kampf für die Entkriminalisierung des Schwangerschaftsabbruchs wurde zum Kampf für die Emanzipation der Frau"* (Blecha o. J.: 10 f.). Karl Blecha argumentierte in seiner Parteitagsrede prononciert feministisch: *„Man muss meiner Meinung nach den Kampf um die Liberalisierung des § 144 auch als einen Beitrag im gesamten Kampf um die Frauenemanzipation sehen. Es handelt sich hier um einen typischen Paragraphen der Männergesellschaft"* (SPÖ 1972: 166). Einige Aktivistinnen forderten *„‚Selbstbestimmung über den eigenen Bauch' und kritisierten die Einengung der Frauen auf die Rolle der Hausfrau und Mutter"* (Feigl 2002: 45). Maria Mesner sieht die Auseinandersetzung auch *„um die Definitionsmacht, was denn ‚richtige' Frauen seien, was sie dürften und was nicht"* (Mesner 1999b: 77). Die Auseinandersetzung beinhaltete auch etwas Neues für das Österreich der frühen 1970er Jahre:

A *„rejection of traditional family patterns and the one-dimensional role of women as mothers and home-makers. The activists demanded self-determination and sexual liberation for women. In this context, abortion and birth control became focal points in mobilizing the women's movement in both America and Austria"* (Mesner 1999a: 189).[70]

So argumentierten Irmtraut Goessler und Gertrude Edlinger 1973 in einem Artikel:

„Bei der Abtreibungsgesetzgebung geht es letztlich – bei aller vordergründigen Argumentation um Schutz des Lebens, gesellschaftliche Aufgabe der Frau und der Familie und repressive Einstellung zur Sexualität – um das Problem der Selbstbestimmung des politisch mündigen Bürgers in der Regelung seiner Lebensweise gegenüber dem Primat des Staats" (Edlinger/Goessler 1973: 66).

In der gleichen Linie argumentierte ein Artikel in der Nullnummer des Rotstrumpfs:

„So ist der § 144 eine Symptom für die allgemeine Unterdrückung der Frau in Österreich. Es ist daher der Kampf gegen den Abtreibungsparagraphen nur als punktuelle Strategie zu

---

„Once (women) had choices about life roles, they came to feel they had a right to use abortion to control their own lives" (Luker 1984: 118). *„Where the debate had existed, it had been restricted to small circles of physicians and lawyers. This second women's movement fundamentally challenged all concepts grounded in naturally determined gender roles. Women found abortion and birth control to be valuable symbols in their fight for self-determination. Mesner quotes: ‚When we talk about women's rights, we can get all the rights in the world – the right to vote, the right to go to school – and none of them means a doggone thing if we don't own the flesh we stand in, if we can't control what happens to us, if the whole course of our lives can be changed by somebody else that can get us pregnant by accident, or be deceit, or by force. So I consider the right to elective abortion, whether you dream of doing it or not, is the cornerstone of the women's movement (…). If you can't control your own body you can't control your future, to the degree that any of us can control futures'"* (ebd.: 97).

[70] Als Beispiel für diese Argumentation vgl. Arbeitskreis Emanzipation der Frau 1972.

verstehen, die längerfristig zur Befreiung der Frau vom Gebärzwang und sexueller Unterdrückung führen muss. (...) Das Beispiel des § 144 zeigt die feste Wechselbeziehung zwischen der Struktur der Gesellschaft und der in ihr zugelassenen Form der Sexualität. Den Verteidigern des Abtreibungsparagraphen geht es nicht darum, Abtreibungen zu verhindern, sondern ‚Lust ohne Last‘ zu bestrafen“ (Rotstrumpf 1972: 2).

Ein weiteres Beispiel dafür, dass die Abtreibungsdiskussion als Hebel für eine allgemeinere Veränderung der Geschlechterrollen gesehen wurde, bietet ein ORF-Interview Erica Fischers bei der so genannten Muttertagsdemonstration im Mai 1972:

„Ja, wir sind eine Gruppe von jungen Leuten, Burschen und Mädchen, hauptsächlich Studenten, aber auch Berufstätige, die sich Arbeitskreis Emanzipation nennt. Und wir haben es uns zur Aufgabe gestellt, über die Situation der Frau in unserer Gesellschaft nachzudenken und konkrete Strategien zu entwickeln, wie man der Frau ihre unterdrückte Stellung in dieser Gesellschaft klar machen kann und wie man sie dazu bringen kann, ihre Stellung zu verändern, aktiver zu werden, aktiver in die Politik einzugreifen und gemeinsam mit den Männern für eine Veränderung und Verbesserung unserer Gesellschaft zu kämpfen. Interviewer: Ihre Parole für die Legalisierung der Abtreibung – glauben Sie, ist das die geeignetste, um die Aufmerksamkeit und die Sympathie der Bevölkerung zu erringen? Fischer: Wir haben einen konkreten Ansatzpunkt gesucht und haben gefunden, dass gerade das Abtreibungsgesetz in besonders deutlicher Weise zeigt, wie der Frau das Recht, über sich selbst zu bestimmen, genommen wird und wie sie durch die Gesetzgebung unmündig gehalten wird“ (Radiointerview vom 7.5.1972, Demo zum Muttertag auf der Mariahilfer Straße, Hervorhebung: E. G.).

5.5 Moderne/Rationalität/(Selbst)Kontrolle

Die Abtreibungsdebatte ist auch mit einem weiteren der Aufklärung, der Moderne und dem Fortschrittsglauben verpflichteten *deep core value* der Sozialdemokratie verbunden: der Forderung, durch eine Zunahme an Rationalität die Lebensverhältnisse zu verbessern.[71] Dieser Anspruch soll durch Versuche eingelöst werden, die Verfügungsmöglichkeiten und (Selbst)Kontrolle über ehemals als selbstverständlich gegeben wahrgenommene soziale oder „natürliche“ Umstände und Beschränkungen zu erhöhen. So stellte Otto Bauer am Linzer Parteitag in seiner Rede in Bezug auf Abtreibung fest:

„Der Abortus ist das Irrationelle, die Empfängnisverhütung das Rationelle (Protokoll des sozialdemokratischen Parteitags 1926: 312, zitiert nach Blecha o. J.: 37, Hervorhebung: E. G.).

[71] Von zentraler Bedeutung war und ist sicherlich auch, dass Abtreibung aufgrund ihrer Verbindung mit Sexualität ein unangenehmes und schwieriges, weil „verdrängtes“ Thema ist (vgl. auch Wimmer-Puchinger 1986: 156). Das deutet Heinz Fischer in einem Zitat an, in dem er Parallelen zwischen der Reform des Strafrechts im Bereich der Homosexualität und der Abtreibung zieht: *„Homosexualität war für mich damals ein Problem ‚aus einer anderen Welt‘ und wurde noch wesentlich mehr zugedeckt und verdrängt als das Problem des Schwangerschaftsabbruchs, mit dem man ja doch relativ häufig und in einzelnen Fällen sogar in sehr dramatischer Weise konfrontiert war“* (Fischer 1998: 185).

Auch fast 50 Jahre später stellte Manfred Conrad auf dem Villacher Parteitag eine Verbindung zwischen rationaler Familienplanung und Abtreibung her:

„Es wurde heute wiederholt gesagt – man kann das nur wieder unterstreichen –, Abtreibung kann nie Ersatz für Familienplanung sein. Aber bis zur Erreichung des Ziels, nämlich nur Wunschkinder in die Welt zu setzen, stellt sie ein letztes taugliches Mittel dar, wenn sie legal, unter medizinisch einwandfreien und vor allem finanziell vertretbaren Bedingungen vorgenommen werden kann" (SPÖ 1972: 192, Hervorhebung: E. G.).

Demnach ist Abtreibung nicht Teil einer rationalen Familienplanung, sondern letzter Ausweg innerhalb einer Familienplanung, die noch ungenügend rational ist. „Familienplanung", so Elfriede Karl, hätte *„bereits vorher stattzufinden"* (ebd.: 116).

Karl Blecha stellte den Zusammenhang zwischen Änderung der öffentlichen Meinung, Möglichkeiten zur Selbstkontrolle und Selbstbestimmungsrecht her:

„Wenn wir es heute so leicht haben, dass uns der Wind der öffentlichen Meinung in den Rücken bläst, dann vor allem deshalb, weil die Frau durch die Pille selbstständiger geworden ist, weil sie erstmals in der Geschichte die Möglichkeit bekommen hat, über ihren Körper selbst zu verfügen. Sie ist sich jetzt auch dessen bewusst geworden, dass ihr in einem ganz bestimmten Not- und Ausnahmezustand – und nur in dieser Hinsicht soll ja eine wirkliche Liberalisierung Platz greifen – das Verfügungsrecht ihr – und nur ihr allein – zuzukommen hat" (ebd.: 166 f., Hervorhebung: E. G.).

In diesem Sinne war das Abtreibungsverbot auch vormodern:

„While the pro-choice activists developed different notions of gender, family, reproductivity, and womanhood, the pro-life activists tried to defend society based on ‚naturally' grounded sex roles and gender relations. The defence of laws prohibiting abortion can be interpreted as a defence of the ‚old' order in a time of accelerated social change. The ban on abortion, in this sense, acts like a dike, a bulwark against the evil results of modernity, materialism, and decadence" (Mesner 1999a: 196 f.).

Wie zur Illustration dieser Gegenposition hielten die Abgeordneten der ÖVP im Unterausschuss des Justizausschusses in ihrem Minderheitsbericht zur Strafrechtsreform fest:

„Die Fristenlösung wird von ihren Verfechtern im Namen einer emanzipatorischen Freiheit der Frau gefordert. In Wahrheit wäre sie die unbeschränkte Verfügbarkeit über menschliches Leben und insofern ein Schritt hin zum Inhumanen. Die Frau würde in Wahrheit auch nicht mehr Freiheit gewinnen, sondern nur in die Gefahr einer neuen Abhängigkeit vom Mann geraten" (959 der Beilagen: 96).

5.6 Zwischenfazit

Zusammenfassend sind die für die Abtreibungsfrage zentralen *policy core beliefs* die soziale Frage, der Schutz des werdenden Lebens, Selbstbestimmung, Emanzipation von Unterdrückung, Rationalität und damit Verbesserung der Lebensumstände. Für die *policy core beliefs* bedeutet das, dass die permissive AC zumindest für eine Lockerung der Abtreibungsregelung eintrat. Sie kritisierte den § 144 als ungerecht, weil sozial privilegierte Frauen ihn leichter umgehen konnten als unterprivilegierte Frauen. Sie konnten sich, so die Argumentation, ein Sanatorium im In- oder Ausland leisten, während arme Frauen zu KurpfuscherInnen gehen mussten. Darüber hinaus wurden sozial benachteiligte Frauen häufiger wegen Abtreibung angeklagt und verurteilt. Die permissive AC hielt den § 144 für wirkungslos, weil er keine Schwangerschaftsabbrüche verhindern könne, Frauen würden trotzdem abtreiben.[72] Weiters würde die Bestrafung nicht zur „Besserung“ der Täterin beitragen. Die permissive AC betrachtete das Gesetz als schädlich für die Gesundheit der Frauen, weil es viele Frauen in die Arme von KurpfuscherInnen triebe.[73] Die permissive AC befürwortete weniger, dafür geplante und gesunde Kinder. Die Fristenlösung wurde als geeignetes rechtliches Instrument betrachtet, weil sie Frauen die selbstbestimmte Entscheidung gibt, dem Kurpfuschertum den Boden entzieht (Gesundheitsschutz) und ein Beratungsgespräch ermöglicht, das letztlich – im Zusammenspiel mit flankierenden Maßnahmen – die Abtreibung unnötig machen könnte. *Secondary beliefs* waren die so genannten flankierenden Maßnahmen, über die zwischen den VertreterInnen der permissiven und restriktiven AC jedoch wenige Differenzen herrschten.

---

[72] *„Angesichts einer geschätzten Zahl von 30.0000 bis 100.000 illegalen Abtreibungen pro Jahr in Österreich (kann) nicht bestritten werden, dass auch die Androhung hoher Strafen kein geeignetes Mittel zur Bekämpfung des Schwangerschaftsabbruchs ist“* (Blecha o. J.: 11, gleichlautend 959 der Beilagen: 19).
Gunther Falk hält die Schätzungen von Abtreibungen in der Höhe von zirka 100.000 pro Jahr für weitaus zu hoch, er kommt zu dem Schluss, dass die Zahlen zwischen 30.000 und 40.000 gelegen sind. Vom Problem Abtreibung war jedoch ein großer Anteil an Frauen betroffen: *„Die kumulative Belastungsquote, der Anteil der Frauen, die in ihrem Leben eine und mehr Abtreibungen durchführen, ist hingegen sehr hoch: Sie muss mit etwa 33% angesetzt werden“* (Falk 1972: 22).

[73] So meinte ein der permissiven AC zuzurechnender Gynäkologe: *„Worum geht es uns Gynäkologen nun in dieser Frage? Erstens um die Überführung möglichst vieler Schwangerschaftsunterbrechungen, gesetzlich indizierter Schwangerschaftsunterbrechungen von der Illegalität in die Legalität und damit die Reduzierung der Mortalität und Morbidität für die betroffenen Frauen. Zweitens geht es darum, möglichst viele flankierende Maßnahmen zu setzen, um die Schwangerschaftsunterbrechungen nach Möglichkeit zu reduzieren“* (Herbert Heiss, in: SPÖ-Frauenorganisation 1971: 45, Hervorhebung: E. G.).

6. AkteurInnen innerhalb der permissiven AC

Nachdem ich ausgewählte Aspekte der Organisationskultur der SPÖ sowie das *belief system* der permissiven AC skizziert habe, stelle ich im Folgenden wichtige AkteurInnen der permissiven AC vor. Ich werde dabei mit der treibenden Kraft des Politikwandels beginnen und daran anschließend die Rolle der Parteispitze, der Frauenorganisation, anderer Unter- und Vorfeldorganisationen und von ExpertInnen und „GegenexpertInnen" anreißen.

6.1 Aktionsgemeinschaft zur Abschaffung des § 144

Die im September 1971 gegründete Aktionsgemeinschaft zur Abschaffung des § 144, eine kleine, an der Peripherie der Partei angesiedelte, intellektuelle, feministische Gruppe von Frauen, war *die* treibende Kraft im Prozess der Abkehr der SPÖ von einer alleinigen Indikationenlösung. Ihr gehörten Gertrude Edlinger, Rosemarie Fischer, Imtraut Goessler, Eva Lingl, Eva Kreisky, Renate Obadalek, Helga Tichy und Gisela Vorrath an (Mesner 1994: 189). Keine dieser Frauen hatte eine Parteifunktion. Keine gehörte zur mittleren Funktionärsschicht oder zur Parteispitze.

Die Aktionsgemeinschaft arbeitete mit alten und neuen Formen politisch für die Streichung des § 144 oder zumindest für eine Fristenlösung: Im Dezember 1971 sandte sie Briefe an Prominente mit der Bitte um öffentliche Unterstützung; im Jänner 1972 organisierte sie eine Pressekonferenz; von Mitte Jänner bis Ende März 1972 veranstaltete sie jeden Samstag Marktaktionen auf Wiener Märkten mit dem Ziel, Kontakte mit der Bevölkerung zu schließen, Diskussionen zu führen, Unterschriften zu sammeln und Flugblätter zu verteilen; sie führte Demonstrationen durch; verschickte Musteranträge für eine Änderung des § 144 für den kommenden Bundesparteitag an Parteisektionen; kontaktierte ParteifunktionärInnen, die ihrem Anliegen aufgeschlossen gegenüberstanden; gab Interviews und trat im Fernsehen auf, schrieb Artikel für Kronen Zeitung, Zukunft, Bezirkszeitungen und Schülerzeitungen, nahm an Diskussionen in unterschiedlichen Foren (SJ/JG-Bezirksveranstaltungen, Veranstaltungen kirchlicher Organisationen) teil (Rotstrumpf 1972: 15). Vertreterinnen der Aktionsgemeinschaft waren auch zu Beratungen des parlamentarischen Unterausschusses zur Strafrechtsreform eingeladen. Die Aktionsgemeinschaft setzte sich mit dem Thema Abtreibung intensiv auseinander und erstellte eine letztlich von Karl Blecha herausgegebene Informationsbroschüre (Blecha o. J.). Die Aktionsgemeinschaft arbeitete auch mit Feministinnen außerhalb der Partei zusammen.[74] Mit diesen unterschiedlichen Aktivitäten, die sich einerseits an die Öffentlichkeit und andererseits an verschiedene Ebenen der Partei richteten, erzeugte die Aktionsgemeinschaft Druck, der auf die Partei von unten und außen

[74] Zu Aktivitäten der autonomen Frauenbewegung in der Auseinandersetzung um den § 144 vgl. Perthold 1993.

wirksam wurde. In Abkehr zur bisherigen Debatte wurde die Diskussion damit öffentlich, was wiederum auf die Partei selbst zurückwirkte:

„Auffälligstes Merkmal der Auseinandersetzungen ist die breite Beteiligung der Bevölkerung am Diskussionsprozess. Dieser Umstand bildet einen scharfen Kontrast zu den üblichen Expertenauseinandersetzungen um die Reform. Man kann zweifellos von einer Bewegung ‚von unten‘ sprechen, die am sichtbarsten im Lager der SPÖ wurde. Trat ursprünglich die Parteiführung für eine erweiterte Indikationenlösung ein, so wurde aufgrund des Drucks der sozialistischen Frauen sowie vonseiten einiger Jugendorganisationen die Fristenlösung (als Kompromiss) durchgesetzt“ (Stangl 1986: 94).

FunktionärInnen der mittleren und führenden Parteihierarchie beobachteten diese Aktivitäten zum Teil mit Sympathie, zum Teil kritisch. Ein Beispiel für einen unterstützenden Spitzenfunktionär war Christian Broda, der eine Vertreterin der Aktionsgemeinschaft einlud, an einer Diskussion zwischen BefürworterInnen und GegnerInnen einer permissiveren Abtreibungsregelung teilzunehmen (Neue Zeit, 2., 3., 4. März 1972).[75] Heinz Fischer stellte etwa Teile der Infrastruktur des Parlamentsklubs zur Verfügung (4-2: 1091), Karl Blecha und Rudolf Edlinger unterstützten die Forderungen zum Beispiel mit Resolutionen und Infrastruktur der Jungen Generation (Blecha o. J., SPÖ 1972). Wie erwähnt bestanden aber auch Spannungen mit ParteifunktionärInnen, etwa in Hinblick auf die Abgrenzung zu autonomen Frauen.

6.2 Parteispitze

Die Parteispitze spielte für die Formulierung der Position zum § 144 eine zentrale Rolle. Sie trieb den Wandel jedoch nicht voran, sondern reagierte auf Entwicklungen innerhalb der Partei, die von der Aktionsgemeinschaft angestoßen und betrieben wurden. Zur Parteispitze gehörte eine kleine Zahl von Personen, die leitende Parteifunktionen mit Führungsämtern in Regierung, Parlament, Ministerien und damit verbundene formale und informale Macht vereinigten.[76] In den frühen 1970er Jahren waren auf dieser Ebene für die Entscheidung zur Fristenlösung vor allem Bruno Kreisky (Bundeskanzler und Parteivorsitzender), Christian Broda (Justizminister und Mitglied des Parteipräsidiums), Hertha Firnberg (Wissenschaftsministerin, Mitglied des Parteipräsidiums, Vorsitzende der Frauenorganisation), Heinz Fischer (Klubdirektor, Mitglied des Justizausschusses), Karl Blecha (Mitglied des Justizausschusses, Vorsitzender der Jungen Generation) bedeutsam.

---

[75] Christian Broda bezeichnete diese Diskussion in der Parlamentsdiskussion als entscheidende Wendung in seiner Position zur erweiterten Indikationenlösung (Stenographisches Protokoll 1973: 8023).

[76] Zu dieser Form innerparteilicher Machtkonzentration in der Zeit zwischen 1947 und den 1960er Jahren vgl. Neugebauer/Schwarz 2005: 97 ff.

Die Parteiführung war in der Abtreibungsfrage aufgrund inhaltlicher und/oder strategischer Auffassungsunterschiede uneins. Dabei spielten auch persönliche Koalitionen, Affinitäten und Friktionen eine Rolle, die zum Teil in die Parteigeschichte zurückreichen (vgl. 4.6).

Bruno Kreisky fürchtete vor allem eine Gefährdung des Ausgleichs mit der Kirche und wollte Konflikte vermeiden, die in einem Kulturkampf enden könnten (Fischer 1993: 104). Solche Auseinandersetzungen könnten, so die Befürchtung, die absolute Mehrheit der SPÖ gefährden. Diese Sorge um Rückfall in Muster der Ersten Republik war bei Kreisky stark, wie auch seine Argumentation für eine große Koalition 1966 zeigt:

„Dass ich zunächst dennoch für Koalitionsverhandlungen mit der ÖVP eintrat, hing mit meinen Erlebnissen aus der Ersten Republik zusammen; ich hielt es für sehr riskant, die Volkspartei allein regieren zu lassen, weil ich die Gefahr eines Rückfalls in vergangene Zeiten nicht ganz ausschließen konnte. Diese Sorge erwies sich damals glücklicherweise als unbegründet" (Kreisky 1988b: 388).

Kreisky stand aus strategischen Gründen einer Fristenregelung negativ gegenüber. Oliver Rathkolb resümiert hinsichtlich des Verhältnisses zur Kirche:

„Wie wichtig ihm die Ruhigstellung dieses scheinbar ewigen Konflikts der Sozialdemokratie war, zeigte seine Einschätzung der Auswirkungen, die das Gesetz über die Schwangerschaftsunterbrechung haben würde. (...) Kreisky war sich sicher, dass dies zu einem Stimmenverlust bei den nächsten Wahlen führen werde" (Rathkolb 2005: 192).

Dass Teile der Basis mit einer zu konsensorientierten Haltung unzufrieden waren, illustriert der Beitrag des Delegierten Ludwig Sailer am Villacher Parteitag:

„Ich will Sie daran erinnern, dass die Abschaffung des § 144 eine uralte Forderung der österreichischen Arbeiterbewegung ist, und ich will Sie daran erinnern, dass viele unserer führenden Genossen zu einer Zeit, wo wir noch nicht daran denken durften, die Mehrheit in diesem Land zu erringen, gesagt haben: Der § 144 kann nur dann in unserem Sinne reformiert werden, wenn wir die Mehrheit haben. Jetzt haben wir glücklicherweise die Mehrheit und jetzt sind wir in der Lage, diese unsere Absicht durchzusetzen" (SPÖ 1972: 188).

Auch Heinz Fischer schätzt diese strategischen Überlegungen bei Bruno Kreisky als entscheidend ein. Dieser *„hätte die Beschlussfassung der Fristenlösung am liebsten durch irgendeine andere Entscheidung ersetzt, aber dies war nicht mehr möglich"* (Fischer 2000: 68). Kreisky hielt die Fristenregelung für einen politischen Fehler Christian Brodas.[77] Er sah

[77] Heinz Fischer notiert laut eigenen Angaben im Dezember 1973: *„Am Tage nach der Abstimmung packte mich Kreisky zusammen und sagte mit leiser, aber besorgter Stimme: ‚Du bist dir bewusst, dass dies der Kardinalfehler unserer Arbeit ist. Dieser Beschluss kostet uns die Mehrheit. Es ist der dritte wahlentscheidende Fehler von Broda – nach Habsburg und Olah-Kronen-Zeitung. Im Grunde ist ein 20-jähriges Aufbauwerk von mir zerstört – nämlich die Aussöhnung mit der Kirche. Das kann uns die Kirche nicht verzeihen – nicht der Kardinal –, aber jene, die an diesem guten Verhältnis zur Sozialdemokratie gar nicht so interessiert sind'"* (Fischer 1993: 108).

aber letztlich keine Möglichkeit, sich gegen die breite Bewegung in der Partei und den Parteitagsbeschluss zu stellen. Heinz Fischer erinnert sich:

„Inzwischen kamen wir immer stärker zur Überzeugung, dass man den Mut zu einer ehrlichen Lösung haben müsse. Also pilgerten Broda und Firnberg unmittelbar vor dem Parteitag noch einmal zu Kreisky, um die Weichenstellung mit ihm zu besprechen. Bepackt mit vielen Argumenten und vorbereitet auf ein langes Gespräch. Aber Kreisky überraschte wieder mit einer unerwarteten Reaktion. Das Gespräch – so erzählte mir Christian nachher – war eines der kürzesten, der Kernsatz von Kreisky lautete: ‚Ich habe mir die Sache überlegt; macht, was ihr für richtig haltet.‘ So kam es zur Resolution der Frauenkonferenz und dann zum Beschluss des Parteitags“ (Fischer 1993: 110).

Bruno Kreisky war jedoch nicht direkt in die Strafrechtsreform involviert,[78] sondern ließ Christian Broda, der mit der Strafrechtsreform seit den 1950er Jahren verbunden war (Fischer 1998: 180), freie Hand. Wiederum Oliver Rathkolb:

„Kreisky (...) hatte einen eher autokratischen Führungsstil, der aber die Eigenkompetenzen der Spitzenminister wie Firnberg oder Broda anerkannte. Manche Entscheidungen – so in der Frage der Abtreibung – akzeptierte er auch gegen seine Überzeugung“ (Rathkolb 2005: 217).

Im selben Sinne äußert sich auch Heinz Fischer. Er meint, dass Kreisky in der Partei eine „überragende Stellung“ hatte, *„aber er war nicht allmächtig“* (Fischer 2000: 68). Kreisky ging in seiner Parlamentsrede im November 1973 kaum – und das kritisch – auf die Fristenregelung ein, sondern sprach vor allem über die Notwendigkeit von Konsens und einem guten Verhältnis zur Kirche (Stenographisches Protokoll 1973).

Christian Broda war seit den 1950er Jahren mit der Reform des Strafrechts in der Partei verantwortlich befasst. Er war Mitglied der Strafrechtskommission, war an der Formulierung der Parteilinie zur Abtreibung in der Bevölkerungs- und Familienpolitischen Kommission beteiligt (vgl.3.4) und war mit Unterbrechung der ÖVP-Alleinregierung von 1960–1966 und 1970–1983 Justizminister. Sein immer wieder betontes Ziel war die einvernehmliche Verabschiedung der Strafrechtsreform, um der Reform Gewicht und Dauer zu geben. So meinte er auf der familienpolitischen Enquete der SPÖ-Frauenorganisation:

„Ich möchte auch hier sagen, dass wir (…) ein Maximum an Anstrengungen unternehmen werden, um bei so wichtigen Fragen eine Übereinstimmung zu erzielen und nicht etwa zum Mittel des Überstimmens greifen zu müssen. (...) Wir glauben, dass diese Fragen, wenn es

[78] Heinz Fischer sieht einen weiteren Grund für die Ablehnung Kreiskys gegenüber der Fristenlösung darin, dass er nicht in die Entwicklung der Strafrechtsreform eingebunden war*: „Die vorherrschende Meinung ist, dass die Motive Kreiskys nicht nur darin liegen, dass ihm die Aussöhnung mit der Kirche wirklich ein ernstes Anliegen ist, sondern auch im Bereich der Psychologie gesucht werden müssen: Die Strafrechtsreform ist eines der wenigen oder vielleicht überhaupt das einzige große politische Projekt, bei dem die Weichenstellungen ganz ohne Kreisky erfolgten. Allerdings ist er selbst daran schuld“* (ebd.: 109).

irgendwie geht, durch Übereinstimmung gelöst werden sollen" (Bundesfrauenkomitee der SPÖ 1971: 118).

1971 war er aber auch bereit, dies nötigenfalls ohne Kompromiss mit der ÖVP zu tun:

„Wir wollten dieses Thema forcieren und die Strafrechtsreform in der ersten Halbzeit der Gesetzgebungsperiode unter Dach und Fach bringen und dies nötigenfalls auch dann, wenn kein einstimmiger Beschluss möglich war" (Fischer 1994: 108).

Christian Broda stimmte einer Fristenlösung zu, weil er nicht *„zwischen alle Fronten"* geraten wollte (4-3: 411). Während der ÖVP die Indikationenlösung zu weit ging, war sie den innerparteilichen KritikerInnen zu wenig offensiv. Nach Aussagen von InterviewpartnerInnen sympathisierte Broda mit der Aktionsgemeinschaft und stand deren Anliegen „sehr offen" (4-2: 90) gegenüber. Letztlich befürwortete er am Parteitag eine Fristenlösung.

Auch Hertha Firnberg befürwortete zunächst die Indikationenlösung, schwenkte aber dann auf die Fristenlösung ein:

„In der Abtreibungsfrage vertrat sie eine eher vorsichtige Politik, sie betrachtete das Thema aus gesamtpolitischem Kalkül. Firnberg hatte sich nach anfänglichem Zögern zu einer Unterstützung der Fristenlösung durchgerungen, hatte jedoch von Beginn der Debatte an Bedenken wegen möglicher politischer Folgen, nicht zuletzt wegen eines drohenden Konflikts mit der Kirche. Letztendlich reklamierte sie aber die Fristenlösung als politischen Erfolg für die SPÖ-Frauen" (Steininger 1995: 138).

Ein Indiz für einen solchen Lernprozess ist eine Aussage auf einer Tagung der SPÖ-Frauenorganisation, in der sie die Indikationenlösung als vielleicht veraltet anspricht:

„Es scheint mir sehr wichtig, dass wir alle hier eine gewisse Stimmung zu hören bekamen, eine Stimmung, Herr Minister Broda, die mich ein bisschen stutzig macht, möchte ich sagen, denn ich glaube, dass wir mit der Reform dieses einen Punkts § 144 fast ein wenig zu spät kommen mit den Vorstellungen, die wir haben. Wir werden es sehr rasch durchführen müssen, wenn wir überhaupt durchkommen wollen, denn langsam überrundet uns das, was in der Gesellschaft selbst als Auffassung vertreten wird" (Bundesfrauenkomitee der SPÖ 1971: 128).

Hertha Firnberg sprach weder auf dem Parteitag noch in der Plenarsitzung im November 1973 zur Fristenlösung.

Karl Blecha war enger Vertrauter Bruno Kreiskys, Abgeordneter, Mitglied des Justizausschusses, Vorsitzender der Jungen Generation und unterstützte in großen Teilen die Linie der Aktionsgemeinschaft.[79] Er war auch ein Verbindungsmann zur Kirche.[80] Er

---

[79] *„Als ein Beispiel für das politische Gespür Blechas mag sein Engagement für die Fristenregelung gelten. Viele Politiker und Politikerinnen der SPÖ, allen voran Bruno Kreisky und Hertha Firnberg, zögerten anfangs vor einer Festlegung der Partei auf die Fristenregelung: Der erbitterte Widerstand der Kirche ließ sie deutliche*

argumentierte in der Parteitagsrede mit dem Selbstbestimmungsrecht der Frau und schätzte die Belastbarkeit des Verhältnisses zwischen Partei und Kirche als ausreichend ein:

„Man soll aber nicht glauben, dass hier das gute Verhältnis, das wir zu den Religionsgemeinschaften hergestellt haben, einer unnötigen Belastungsprobe ausgesetzt wird. (...) Ich kann mir nicht vorstellen, dass ein in aller Öffentlichkeit sich vollziehender Meinungsbildungsprozess imstande wäre, diese Äquidistanz zu stören“ (SPÖ 1972: 167).

Heinz Fischer arbeitete, folgt man seinen Selbstbeschreibungen, zu dieser Zeit eng mit Broda zusammen.[81] Auch er war zunächst für eine Indikationenlösung und schwenkte dann aber auf die Fristenregelung ein.

Karl Waldbrunner war als führender Funktionär der Partei ein wichtiger Verbündeter Christian Brodas (Fischer 1995: 584). Ein Indiz dafür ist eine Erinnerung Alfred Rockenschaubs, der sich als einer von wenigen Gynäkologen für die Fristenlösung ausgesprochen hat. Rockenschaub argumentierte, dass Indikationen von ÄrztInnen nur auf Basis von Gefälligkeit vergeben werden würden und plädierte für die Selbstbestimmung der Frau. Er erinnert sich in einem Interview 1993, dass er in einem Zeitungsinterview die Meinung vertreten hat:

„Wenn man die Frau nicht selbst entscheiden lässt, kann man jede Veränderung vergessen. Das hat Broda anscheinend so beeindruckt, dass er mit mir für einen der nächsten Tage einen Termin vereinbart hat. Bei diesem Gespräch war dann Ing. Waldbrunner dabei. Im Kreise dieses Triumvirats fiel der Satz Waldbrunners: ‚Christian, das müssen wir umdrehen.‘ (Gemeint war das ‚Umdrehen‘ von Indikationen- auf Fristenregelung.) Somit war die Fristenlösung aktuell“ (Rockenschaub 1993: 133, Hervorhebung: E. G.).

In der Parteispitze bestand damit letztlich eine Kräftekonstellation, in der Bruno Kreisky trotz seiner Skepsis gegenüber der Fristenregelung keine andere Möglichkeit sah, als dem *policy change* in seiner permissiveren Ausprägung zuzustimmen. So meinte der damalige Kanzler gegenüber Heinz Fischer 1973:

Stimmenverluste im katholisch dominierten Österreich fürchten. Die Meinungsumfragen zeigten aber ziemlich eindeutig, dass eine Mehrheit der österreichischen Bevölkerung für eine liberale gesetzliche Regelung des Schwangerschaftsabbruchs eintrat“ (Mesner 1995: 59 f.).

[80] *„Blecha (unterstützte) aktiv die Bemühungen Kreiskys um eine Aussöhnung mit der katholischen Kirche, ein Prozess, der durch die Beschlussfassung der Fristenregelung in eine – allerdings vorübergehende – Krise gekommen war. Hinter diesen Aktivitäten stand die Erkenntnis, dass in Österreich, dessen Bevölkerung zu 85% katholisch war, eine absolute Mehrheit auf die Dauer nicht gegen die katholische Kirche möglich war“* (Mesner 1995: 62).

[81] *„Dieses Thema war in den letzten zweieinhalb Jahren Gegenstand von vielen Dutzenden – ich glaube, weit über hundert – Gesprächen mit Christian Broda“* (Fischer 1994: 108, vgl. auch: 111). *„Ich glaube, dass die Tage eines Jahres, an denen ich damals nicht mit Christian Broda ein oder mehrmals telefonierte oder mit ihm zusammentraf, um Informationen auszutauschen und nächste Schritte zu besprechen usw., an den Fingern einer Hand abgezählt werden könnten“* (Fischer 1998: 184).

„Als ich jetzt erkannt habe, wohin der Zug fährt, war es bereits zu spät. Hätte ich kämpfen sollen? Das hätte die Partei in dieser Frage zu tief gespalten" (Fischer 1993: 108).

6.3 Frauenorganisation

Die Frauenorganisation stellte in den 1960er Jahren keine radikalen, feministischen Forderungen. Das hatte einerseits mit dem Zeitgeist der 1940er/1950er und 1960er Jahre zu tun, die die Werte von Kindern und Familie stark betonten,[82] andererseits mit ihrer Anpassung an die Parteidisziplin. In Interviews beschreiben SPÖ-PolitikerInnen immer wieder die Änderungen der Schwerpunktsetzungen der Frauenorganisation in den 1970er Jahren (4-4: 300, 4-2: 454–463). Sie wandelte sich von einer Organisation, die traditionelle Rollen- und Familienbilder betonte, zu einer Einrichtung, die emanzipatorische Anliegen in den Vordergrund stellte. Die Frauenorganisation stellte zunächst öffentlich keine über die erweiterte Indikationenlösung hinausgehenden Forderungen.

Innerhalb der Frauenorganisation gab es unterschiedliche Positionen zum § 144. Einige Funktionärinnen, etwa Johanna Dohnal, standen der Fristenlösung aufgeschlossen gegenüber und unterstützten sie. Dohnal war Sekretärin der Wiener Frauen und nicht nur eine Verbindung zur autonomen Frauenbewegung, sondern auch zu Christian Broda, den sie aus der Bezirksorganisation Penzing kannte. Andere Funktionärinnen wie Hertha Firnberg mussten erst überzeugt werden. Auch SPÖ-Frauen aus ÖVP-regierten Bundesländern waren zum Teil skeptisch, vor allem, weil sie befürchteten, mit der Fristenregelung in ihren Bundesländern nicht durchzukommen. Am Ende des Diskussionsprozesses verabschiedete die Frauenorganisation in der Bundesfrauenkonferenz den Antrag an den Bundesparteitag, in dem eine nicht näher spezifizierte Fristenlösung sowie Indikationenlösungen gefordert wurden.

6.4 Unter- und Vorfeldorganisationen

Eine wichtige Rolle im Abtreibungskonflikt spielten leitende FunktionärInnen von Unter- und Vorfeldorganisationen der SPÖ, wie zum Beispiel von der Wiener Landesfrauenorganisation (Johanna Dohnal), der Jungen Generation (Rudolf Edlinger, Karl Blecha) und der Sozialistischen Jugend (Peter Schieder). Diese nahmen die Forderungen der

[82] Mesner führt ein allgemeines gesellschaftliches Klima nach dem Zweiten Weltkrieg an, in dem Kinder und Familie zu zentralen Lebensentwürfen wurden und traditionelle Familienmuster eine Wiedergeburt erfuhren: *„The acceptance of traditional gender roles precluded a public debate on abortion. Demanding facilities for performing abortions meant questioning the assumption that bearing children was a woman's only purpose in life. Favouring legal abortions meant accepting that a woman might have good reasons for not wanting to have a child at a particular point in her life. The claim that women might have other priorities than procreation challenged the notion that gender roles are embedded in human nature and not socially defined or constructed. It is important to note that young women did not object to their new ‚old' roles for the time being, at least judging from the lack of publicly articulated opposition and from the weakness of women's movements"* (Mesner 1999b: 192).

Aktionsgemeinschaft auf und verstärkten sie mit dem Gewicht ihrer Organisation. Sie unterstützten die Aktionsgemeinschaft zum Teil finanziell, zum Teil mit Infrastruktur (zum Beispiel Bereitstellung von Räumen, Druck von Flugblättern, Broschüre), zum Teil mit Beschlüssen und Kontakten. Dabei bestanden aber auch Auffassungsunterschiede, was Formen der politischen Kampagne und die konkreten Forderungen anbelangte.

Im Jänner 1971 nahm die JG einstimmig eine Resolution an, die *„die Straflosigkeit des Schwangerschaftsabbruchs, sofern er von einem Arzt in einer Klinik auf Antrag der Schwangeren vorgenommen wird, enthielt“* (Blecha o. J.: 8). In dem Beschluss wurde aber auch der Konflikt zwischen VertreterInnen einer Fristenlösung und einer vollkommenen Streichung des § 144 deutlich. Weiters betonte die JG, dass die Abtreibung von der JG abgelehnt wird:

„Es muss auch in unseren Reihen Klarheit darüber herrschen, dass die Schwangerschaftsunterbrechung grundsätzlich unerwünscht ist. Die Verminderung der Abtreibungszahlen ist mit den Mitteln des Strafgesetzes unmöglich. Erfolge werden nur erzielt werden, wenn die Aufklärung verstärkt und die Abtreibung aus dem Dunkel der Illegalität gehoben wird. Effektive Aufklärung, Beratung und großzügige Hilfe für werdende Mütter wird es erst dann geben, wenn der unmenschliche § 144 aus dem Strafgesetzbuch eliminiert ist. Eine kommende Reform sollte die alleinige Entscheidungsfreiheit der Frau in Konfliktsituationen ohne jede Bevormundung und eine grundsätzliche Achtung werdenden Lebens postulieren“ (ebd.: 8, Hervorhebung: E. G.).

Im Jänner 1972 stellte die JG den Antrag an den Parteitag, in dem eine Fristenlösung innerhalb einer dreimonatigen Frist gefordert wurde. Dabei verwies die JG darauf, dass die ÖVP den Kompromissvorschlag der Indikationenregelung im Ministerialentwurf 1971 nicht aufgegriffen habe, dass andere Länder die *„Entscheidungsfreiheit der Frau in größtmöglichem Ausmaß (...) respektieren“* würden. Die Indikationenregelung würde redegewandtere Frauen bevorzugen und weiterhin Frauen dazu zwingen, KurpfuscherInnen aufzusuchen. Eine Minderheit der FunkitionärInnen sprach sich für die vollkommene Streichung des § 144 aus (ebd.: 8 ff.).

6.5 ExpertInnen

Im Rahmen der Abtreibungsdebatte spielte eine Reihe unterschiedlicher Experten eine wichtige Rolle. Dazu gehörten an erster Stelle Juristen, gefolgt von Medizinern und Theologen beziehungsweise Vertretern der Amtskirchen.

Juristen

Die strafrechtliche Regelung der Abtreibung gehört innerhalb der umfassenden Reform des österreichischen Strafrechts zur *policy domain* der Justizpolitik, ein klassisches von Juristen (!) dominiertes Feld der Politik. Das zeigt sich auch in der Zusammensetzung der von 1957

bis 1962 tätigen Strafrechtskommission, die Theoretiker und Praktiker des Strafrechts einschloss (vgl. 3.4), aber auch darin, dass deren Mitglieder und Ergebnisse die Strafrechtsreform nachhaltig beeinflussten.[83] Zwar äußerten sich Juristen in der Debatte öffentlich wenig (Stangl 1986: 95), hinter den Kulissen waren sie jedoch sehr einflussreich und die innerjuristische Diskussion, die sich unter anderem in Artikeln in juristischen Zeitschriften niederschlug (zum Beispiel Kienapfel 1971, Marschall 1972, Nowakowski 1971), war sehr wichtig für die Gestaltung der Fristenlösung. Christian Broda veröffentlichte seine Reformvorhaben in juristischen Zeitschriften (Broda 1969, 1971). Juristen hatten auch Einfluss in ihrem Kontakt mit juristisch sozialisierten Politikern wie Heinz Fischer und Christian Broda. So berichtet Heinz Fischer: *„Broda war in ständigem Kontakt mit Universitätsprofessor Friedrich Nowakowski, dem Generalprokurator Franz Pallin, Dr. Wilhelm Rosenzweig, Hofrat Hagen Frischlschweiger, dem Innsbrucker Oberlandesgerichtspräsidenten Karl Kohleger, dem Gynäkologen Alfred Rockenschaub und vielen, vielen anderen“* (Fischer 1998: 182). Broda bezieht sich auch in seiner Argumentation auf andere Juristen wie zum Beispiel Pallin, Fischlschweiger (Broda 1969: 69). Die Ständige Vertreterversammlung der Österreichischen Rechtsanwaltskammer unterstützte die Fristenlösung (Edlinger 1981: 150 ff.) und der Delegiertentag der Österreichischen Notariatskammer stimmte mit dem der Regierungsvorlage 1971 überein (ebd.: 154).

Ärzte

Die Österreichische Ärztekammer sprach sich bereits in ihrem Gutachten zur Regierungsvorlage 1971 gegen alle Indikationen aus, die über eine medizinische Indikation hinausgingen. *„Hingegen wurde die zusätzliche Forderung erhoben (...), dass der Gesetzgeber die Gewissensfreiheit der Ärzteschaft im Fall der Gesetzwerdung der Fristenlösung zu berücksichtigen habe“* (Stangl 1986: 95; Edlinger 1981: 147). Nur einzelne Mediziner sprachen sich für die Fristenlösung aus, so etwa der Gynäkologe Alfred Rockenschaub, der von sich sagt, dass er *„oft als zentrale Figur in der Argumentation bei Hearings und Versammlungen eingesetzt“* wurde. Ein anderer Befürworter war der Psychiater Hans Strotzka (Bundesfrauenkomitee der SPÖ 1971: 116). Ärzte wurden auch zur Unterstützung des eigenen Standpunkts verwendet: Christian Broda erwähnte, dass sich im parlamentarischen Hearing vier Mediziner für die Fristenlösung ausgesprochen hätten, *„zwei Gynäkologen, ein Psychiater und ein Gerichtsmediziner“* (Stenographisches Protokoll 1973: 8023). Auch Heinz Fischer erwähnt den Einfluss von Medizinern auf Christan Broda:

---

[83] So meinte Christian Broda zum Beispiel im Jänner 1971 in einer Veranstaltung der SPÖ-Frauenorganisation: *„Der Strafgesetzentwurf (...) wird grundsätzlich auf den Beschlüssen der Strafrechtskommission aufbauen“* (Bundesfrauenkomitee der SPÖ 1971: 41). In der Parlamentsberatung bedankte sich der Berichterstatter Dr. Reinhard bei Mitgliedern der Strafrechtskommission für ihre *„wertvollen wissenschaftlichen Vorarbeiten und Bemühungen um das Zustandekommen eines neuen Strafgesetzbuchs“* (Stenographisches Protokoll 1973: 7966). Er erwähnte dabei Prof. Kadcka, Prof. Rittler und *„insbesondere aber (...) Universitätsprofessor Dr. Nowakowski“,* der dem Justizministerium *„in den Jahren bis 1966 und ab 1970 als Konsulent zur Verfügung stand“* (ebd.).

„Broda selbst wurde inzwischen von immer mehr Ärzten versichert, dass die so genannte erweiterte Indikationenlösung, also eine Indikationenlösung, die außer medizinischen Gründen auch andere – insbesondere soziale – gelten lässt, entweder die Ärzte überfordert oder eine reine Augenauswischerei darstellt“ (Fischer 1993: 110). Ärzte wurden als *die* zentralen Experten wahrgenommen, die der anderen Expertengruppe, den Juristen, welche die gesetzlichen Regelungen ausarbeiteten und diskutierten, ihr „Fachwissen“ beisteuerten. Als wichtige Experten hatten Ärzte auch Zugang zur Strafrechtskommission (Mesner 1984: 123 ff.) und zu parlamentarischen Hearings.[84] Dabei hatten Ärzte häufig ein Naheverhältnis zu bestimmten Parteien. So etwa Alfred Rockenschaub: *„Ich war von Kindheit an sozialistisch erzogen, aber ich war lediglich ein Parteigenosse, sonst nichts“* (Rockenschaub 1993: 133).

Theologen und Amtskirche

Da eine wichtige Flanke die ablehnende Haltung der Kirche zur Fristenlösung war, zitierte die permissive AC immer wieder theologische Meinungen, die von der ablehnenden Haltung der offiziellen Amtskirche abwichen (Blecha o. J.: 61 ff.). Oft wurde etwa die Haltung des evangelischen Theologen Univ.-Prof. Dr. Dantine zitiert:

„Unter Fristenlösung ist keineswegs eine absolute Straffreiheit der Schwangerschaftsunterbrechung zu verstehen, sondern die Einräumung einer ‚Freiheitsfrist‘, innerhalb welcher eine Frau den Entschluss über eine beabsichtigte Schwangerschaftsunterbrechung ohne sozialen, finanziellen und strafrechtlichen Druck überprüfen kann. Entschließt sie sich dennoch zur Durchführung des Eingriffs, nimmt sie ein ‚Notrecht‘ in Anspruch, das ihr die Gesellschaft gewährt. Die Rechtfertigung für eine solche gesetzliche Regelung liegt zunächst in der Einsicht, dass ethische Entscheidungen nicht durch staatliches Gesetz erzwungen werden sollen, wenn dies nicht zur Notwehr der Gesellschaft erforderlich wird. Das ist die grundsätzliche und positive Kehrseite der negativen Erfahrung, dass die abschreckende Wirkung der bisherigen Pönalisierung praktisch ohne Wirkung geblieben ist“ (Dantine am 12.5.1972, zitiert nach Blecha o. J.: 67).

---

[84] So werden von den einzelnen Fraktionen folgende Mediziner als Experten zur Sitzung des Unterausschusses des Justizausschusses am 13.10.1972 geladen: *„Univ.-Prof. Dr. Hans Asperger, Vorstand der Kinderklinik der Universität Wien; Univ.-Prof. Dr. Herbert Heiss, Geburtshilflich-Gynäkologische Klinik der Universität Graz; Univ.-Prof. Dr. Wilhelm Holczabek, Vorstand des Instituts für gerichtliche Medizin der Universität Wien; Univ.-Prof. Dr. Hugo Husslein, Vorstand der II. Frauenklinik der Universität Wien; Univ.-Doz. Dr. Klaus Jarosch, Gerichtlich-Medizinisches Institut der Paris Lodron-Universität, Abteilung Linz; Primarius Univ.-Doz. Dr. Andreas Rett, Vorstand der Kinderabteilung des Krankenhauses Wien Lainz; Primarius Univ.-Doz. Dr. Alfred Rockenschaub, Leiter der Semmelweis-Frauenklinik, Wien; Univ.-Doz. Dr. Wilhelm Solms, Direktor des Psychiatrischen Krankenhauses der Stadt Wien und Univ.-Prof. Dr. Hans Strotzka, Vorstand des Instituts für Tiefenpsychologie der Universität Wien“* (959 der Beilagen: 1).

Gegenexpertinnen

Auf einer alltäglichen Ebene waren in eine Abtreibung verschiedene Personen involviert: zu allererst die schwangere Frau, danach aber auch ihr Partner, ÄrztInnen oder KurpfuscherInnen, bei Entdeckung auch Polizisten, Staatsanwälte, Rechtsanwälte und Richter. Im Gegensatz zu allen erwähnten AkteurInnen (mit Ausnahme der KurpfuscherInnen) hatten Frauen, wenn es um den § 144 ging, bis in die 1970er Jahre keinen Zugang zur Öffentlichkeit oder zum politischen Bereich. Demgegenüber hatten alle anderen AkteurInnen oder zumindest deren Eliten Zugang zur politischen Sphäre, entweder weil sie enge Beziehungen zu einer der beiden Großparteien oder weil sie einen Sitz in Gremien hatten, die über Abtreibungsregelungen entschieden. Das änderte sich aufgrund des Drucks der Aktionsgemeinschaft, der dazu führte, dass das Wissen von Frauen, ihre Erfahrungen und ihre Anliegen stärker berücksichtigt wurden. Die Aktionsgemeinschaft baute eine Form von Gegenexpertise auf, zum Beispiel zur Geschichte der Reformversuche um den § 144, zur Spruchpraxis, oder sie brachte Beispiele anderer Länder (Blecha o. J.). Ein Erfolg in dieser Richtung war auch sicherlich, dass Irmtraut Goessler, Rosemarie Fischer, Gertrude Edlinger als Vertreterinnen der Aktionsgemeinschaft am 6.11.1972 neben Vertretern der Katholischen Aktion und der Aktion Leben zu einem parlamentarischen Hearing des Unterausschusses eingeladen wurden (959 der Beilagen: 2).

7. Lernen innerhalb der permissiven AC

7.1 Von individuellen Lernerfahrungen zu *policy learning*

Wie findet Lernen aus der Perspektive der AkteurInnen statt? Hier ist zunächst Kommunikation zu nennen, das heißt Gespräche, Diskussionen, Veranstaltungen, in deren Folge sich persönliche Positionen verändern können. Dies verbleibt aber so lange lediglich individuelles Lernen, so lange es nicht durch formale und informelle Strukturen in Anträge oder Beschlüsse in formale Positionsänderungen transformiert wird. Mesner etwa berichtet von der Bedeutung persönlicher Gespräche und Naheverhältnisse:

„Viele Beteiligte berichten von intensiven Gesprächen mit dem zögernden Bruno Kreisky, Christian Broda und Johanna Dohnal, damals Sekretärin der Wiener Frauenorganisation und überzeugte Befürworterin einer Regelung, die die Entscheidung der betroffenen Frau akzeptierte, kannten einander aus der Arbeit in der Bezirksorganisation Penzing“ (Mesner 1999b: 80).

Persönliche Gespräche und Diskussionen können einen Umschwung in den Positionen hervorrufen:

„Anlässlich einer Diskussionsveranstaltung mit Justizminister Broda im Bildungsheim in der Penzinger Straße versuchten Johanna Dohnal, Christine Schirmer und Rosemarie Dorrer den Justizminister davon zu überzeugen, dass es im Interesse der Frauen keine Indikationenlösung, sondern eine Fristenregelung geben müsse. Zusammen mit vielen anderen Gesprächen und all den Schreiben, die Christian Broda von SPÖ- und ÖGB-Funktionärinnen erhielt, hat dieser Abend nach Aussagen Johanna Dohnals wesentlich dazu beigetragen, den Justizminister umzustimmen. ‚Christian Broda hat es mir selbst gesagt. Wir sind ja beim 1.-Mai-Aufmarsch immer nebeneinander gegangen. Nach dem Abend im Bildungsheim und dem Gespräch mit uns ist er zu Hertha Firnberg gegangen und hat sie von unseren Standpunkten informiert. Dann haben beide mit Bruno Kreisky geredet‘“ (Feigl 2002: 47 f., Hervorhebung: E. G.).

In einem Interview beschrieb eine SPÖ-Politikerin, wie sie Überzeugungsarbeit bei Christian Broda leistete:

„Ich habe (...) erzählt, wie das ausschaut, wenn (...) eine Frau schwanger ist, (...) unerwünscht schwanger, und schon zwei Kinder hat, (...) und wenn man das nicht will, was man da mitmacht, was man da erlebt, was das heißt, was das kostet, wer sich das leisten kann und wer nicht. Und wie das für Frauen ausschaut, die ein Geld haben, die brauchen das nämlich alles nicht, die (...) haben in Österreich genug Ärzte gefunden, die das medizinisch einwandfrei gemacht haben, oder sie sind in ein Sanatorium gefahren. Also, man braucht ja nur über das Leben reden“ (4-4: 181−187).

Christian Broda selbst schilderte wiederum in einer Parlamentsrede dem Plenum des Nationalrats, dass die Diskussion mit einem Arzt zu seiner Positionsänderung beigetragen hätte:

„Jetzt möchte ich Ihnen sagen, was für mich die entscheidende Wendung in der Diskussion gewesen ist: jene bekannte, vielstündige Debatte, die ich in Graz in den Redaktionsräumen der ‚Neuen Zeit' mit Vertretern der Aktion Leben und des Komitees zur Abschaffung des § 144 und mit Bischof Dr. Weber von Graz und dem verstorbenen Prof. Heiss hatte, den wir als Sachverständigen im Ausschuss gehört haben. Da wurde mir zweierlei gesagt. Prof. Heiss hat gesagt: ‚Herr Justizminister! Sie überfordern die Ärzte mit der erweiterten Indikationenlösung. (...) Wir können Ihnen nur das regeln, was in unseren Zuständigkeitsbereich als Ärzte fällt.' (...) Ab da meinte ich, dass, wenn wir zu einer Regelung kommen wollen, die den Erwartungen der Bevölkerung und einer echten Rechtsreform wirklich entspricht, der bis dahin ohnedies abgelehnte und schärfstens kritisierte Vermittlungsvorschlag der Regierungsvorlage mit seiner erweiterten medizinischen Indikation nicht mehr zu halten gewesen ist" (Stenographisches Protokoll 1973: 8023).

Hertha Firnberg sprach in ihren Schlussworten am Ende einer SPÖ-Enquete im Jahr 1971 die Lernerfahrungen, die SPÖ-Frauen gemacht hätten, explizit an:

„Ich glaube, wir dürfen sagen: Wir haben alle viel gelernt. Wir wurden mit den verschiedensten Fragen, mit den verschiedensten Ansichten konfrontiert. Diese Vielfalt der Beiträge hat sicherlich auch gezeigt, dass es mancher Ergänzungen bedarf, dass es manche Überschneidungen, aber auch manche Widersprüche in unserem eigenen Kreis gibt, Widersprüchliches in den Auffassungen, in den Aussagen" (Bundesfrauenkomitee der SPÖ 1971: 126).

Für einen anderen SPÖ-Politiker waren unter anderem persönliches Erleben der eigenen Familiengründung, der auch damit verbundene Kontakt zu Gynäkologen und die Diskussion mit Frauen von großer Bedeutung:

„Interviewer: Wann sind Sie denn eigentlich persönlich davon überzeugt worden, dass die Fristenlösung eigentlich besser wäre als die Indikationenlösung? Interviewpartner: Übern Y, Anfang der siebziger Jahre, aus den Gesprächen mit Frauen, aus Gesprächen mit (lacht). Meine, meine Kinder sind Anfang der siebziger Jahre auf die Welt gekommen, und der Arzt, wo meine Frau auch dann also entbunden hat, der sie betreut hat, war der Professor Rockenschaub und der war ja ein Überzeugter, also wenn – ich habe auch privat mit Ärzten Kontakt gehabt, die mich da sehr gedrängt haben, nicht also, nicht also umzufallen, sondern diesen Schritt zu machen. Da hat's wirklich Ärzte gegeben, Y und Rockenschaub, die mich da auch sehr beeinflusst haben (...). Interviewer: Also, Ärzte und Frauen aus der Sozialdemokratie, die waren, das war wichtig? Interviewpartner: Ja" (4-1: 188–194).

Zusammenfassend kommen individuelle Lernerfahrungen durch Kommunikation zustande, die zum Beispiel die Form von Diskussionen, persönlichen Gesprächen oder Enquetedebatten annehmen können. Zum Lernen innerhalb der permissiven AC können individuelle Lernerfahrungen aber nur dann beitragen, wenn die jeweiligen Individuen aufgrund ihrer formalen oder informellen Position innerhalb der SPÖ in der Lage sind, ihre individuellen Lernerfahrungen in formale Beschlüsse zu übersetzen.

7.2 Internationale Beispiele

Obwohl im Fall der Abtreibung kein internationales Regime bestand und das österreichische Parlament in seiner Entscheidung autonom war, waren sich doch beide ACs der internationalen Entwicklungen bewusst. Immer wieder verwiesen sie auf andere Länder, behaupteten Trends der Abtreibungsregelungen. Internationale Beispiele tauchten auf in Broschüren, Parlamentsdebatten, einer Anfragebeantwortung, in Medien, Erläuterungen zur Regierungsvorlage, im Bericht des Unterausschusses. Der parlamentarische Unterausschuss unternahm Reisen nach Schweden (25.8. bis 1.9.1973) und in die Schweiz (10. bis 14.4.1973, 959 der Beilagen: 29).

Eine ehemalige Politikerin meint, dass sich Christian Broda an Deutschland im Sinne der internationalen Rechtsvereinheitlichungen orientiert hätte (4-2: 109−116). Internationale Entwicklungen wurden auch in den Erläuterungen zur Regierungsvorlage 1971 angeführt. So erinnert sich auch der damalige Abgeordnete Heinz Fischer:

„Die politische Situation war: Minderheitsregierung mit Neuwahlen vor der Tür. Und in der Sache selbst waren wir damals durchaus noch nicht überzeugte Anhänger der Fristenlösung. Der Alternativentwurf der deutschen Professoren, die Diskussionen in der Bundesrepublik, in Dänemark und in England gaben uns zwar zu denken, aber die ‚Strafrechtspäpste‘ in Österreich, also Nowakowski, Pallin und Serini, standen alle noch auf dem Boden der Indikationenlösung. Also kam eine Indikationenlösung in der Regierungsvorlage mit einem ‚Entwicklungsvorbehalt‘ in den erläuternden Bemerkungen (‚wird auf die internationale Rechtsentwicklung Bedacht zu nehmen sein‘)“ (Fischer 1993: 109).

Es besteht sicherlich ein Abgrenzungsproblem zwischen „Zeitgeist“ und tatsächlichen Vorbildern. So meint ein ehemaliger SPÖ-Politiker: *„Es hat da sozusagen eine Zeitströmung gegeben. Im Gefolge der 68er-Bewegung hat halt der Wind von links geweht“* (4-3: 517−518). Man kann sicherlich sagen, dass eine Änderung der Abtreibungsbestimmungen international *„in der Luft lag“.* In vielen Ländern kam es zu Änderungen der Abtreibungsbestimmungen (zum Beispiel USA, Frankreich, Deutschland). In den deutschen und französischen Medien (Liberation und Stern) gab es Selbstbezichtigungskampagnen von prominenten Frauen, die abgetrieben haben.

Dass die internationale Debatte eine wichtige Rolle gespielt hat und als Argument verwendet wurde, sollen die folgenden Beispiele illustrieren. Edith Krebs, Leiterin des Frauenreferats der Wiener Arbeiterkammer, meinte auf einer Veranstaltung: *„Wir hinken sowieso bereits sehr nach. In England, in den nordischen Staaten, aber auch in Jugoslawien ist man uns bereits ein ganzes Stück voraus“* (Bundesfrauenkomitee der SPÖ 1971: 63). Auf derselben Veranstaltung meinte Dr. Erika Seda (Mitglied des Bundesrats und des Bundesfrauenkomitees), dass das Problem der Regelung des Schwangerschaftsabbruchs *„durch die Ereignisse im Ausland besonders aktuell“* sei (ebd.: 79).

In der SPÖ-Broschüre „Recht und Menschlichkeit“ wurden folgende Länder als Beispiele für die internationale Rechtsentwicklung genannt (Blecha o. J.: 24 ff.): BRD (unterschiedliche Anträge, Fristenlösung wahrscheinlich), Schweiz (medizinische Indikation, Volksbegehren für ersatzlose Streichung besteht), Großbritannien (Schwangerschaftsabbruch praktisch freigegeben, zwei niedergelassene ÄrztInnen müssen eine medizinische Indikation oder eugenische Indikation attestieren), Frankreich (Schwangerschaftsabbruch verboten, jedoch kaum mehr verfolgt, Fristenlösung wird angestrebt), Niederlande (Abtreibung strafbar, Gerichte verfolgen jedoch nicht mehr, Gesetzesentwurf steht bevor, Freigabe, wenn Hausarzt oder zwei Sachverständige ihn empfehlen), Schweden (völlige Freigabe absehbar), Dänemark (Fristenregelung bis zur zwölften Schwangerschaftswoche), Italien (Verbot ohne medizinische Indikation), Spanien, Portugal Griechenland (Verbot außer bei Lebensgefahr für die Frau), DDR (Fristenregelung), Polen, CSSR, Jugoslawien (Indikationenregelung), Ungarn (Schwangerschaftsabbruch möglich bis zum dritten Schwangerschaftsmonat), Rumänien (medizinische, eugenische, soziale, ethische Indikation und wenn die Frau älter ist als 55), Sowjetunion (Abtreibung innerhalb der ersten drei Monate legal, wenn er in einer Klinik erfolgt), Australien, China (bis zum fünften Monat freigegeben), USA (Entscheidung des Obersten Gerichtshofs im Februar 1973: Der Abbruch sei private Angelegenheit der Frau, *„erst in den letzten zehn Wochen einer Schwangerschaft können die einzelnen Staaten Abtreibungsverbote erlassen“*).

Der Bericht des Justizausschusses verwies auf internationale Rechtsentwicklungen in Richtung *„noch weitergehende Zurückdrängung dieses Strafbarkeitsbereichs“* seit der Regierungsvorlage 1971, die eine erweiterte Indikationenlösung vorsah. Er erwähnte Schweden (Entwurf einer Regierungskommission in Richtung *„grundsätzlich völlige Straffreiheit“),* Dänemark (Fristenlösung seit 1.10.1973), BRD (Initiativantrag von FDP- und SPD-Abgeordneten auf Straffreiheit des Schwangerschaftsabbruchs in den ersten drei Monaten) und USA (Entscheidung des Obersten Gerichtshofs, *„dass in den ersten drei Monaten der Schwangerschaft niemand anderer als Frau und Arzt über einen allfälligen Schwangerschaftsabbruch zu entscheiden haben“*; 959 der Beilagen: 20; diese Stelle entspricht fast wörtlich Blecha o. J.: 9 f.). Der Minderheitsbericht der Abgeordneten der ÖVP-Fraktion wiederum stellte einen im Mehrheitsbericht behaupteten *„europäischen Trend in Richtung Fristenlösung“* in Abrede:

„In jenen europäischen Staaten, die nicht der kommunistischen Hemisphäre angehören, ist die Fristenlösung lediglich in Dänemark Gesetz geworden. In der Bundesrepublik wird nach wie vor darüber diskutiert, wobei bemerkenswerterweise in der SPD starke Kräfte gegen die Fristenlösung auftreten. In anderen Staaten (Schweiz, Frankreich) wird die Einführung der Fristenlösung nicht einmal ernsthaft in Erwägung gezogen. Österreich würde also hier keinem europäischen Trend folgen, weil ein derartiger Trend nicht existiert. Auch die Erfahrungen der Ostblockstaaten, Englands und Schwedens für eine liberale Lösung sind durchaus nicht ermutigend, stimmen vielmehr bedenklich“ (959 der Beilagen: 95).

Auch Juristen führen in Fachpublikationen internationale Beispiele an, etwa Großbritannien und die DDR (N.N. 1973a, 1973b). Auch Kienapfel (1971: 175) stellt die internationale Entwicklung dar.

Seit 1955 *„haben in fast allen Rechtskreisen Wandlungen eingesetzt bzw. schon damals erkennbare Tendenzen sich verstärkt, die von fortschreitender Lockerung einst fest gefügter Auffassungen bis zu ihrer völligen Preisgabe reichen. (...) Der amerikanische Model Penal Code von 1962 empfiehlt die Anerkennung auch solcher Indikationen, die über die medizinische hinausgehen. In Dänemark und Finnland wurden jüngst durch Gesetze vom 23.3.1970 die Indikationenkataloge erweitert. Das neue Strafgesetzbuch der DDR vom 12.1.1968 enthält überhaupt keine Strafvorschrift mehr gegen die Selbstabtreibung und richtet sich in erster Linie, wenn auch nicht ausschließlich, gegen das Kurpfuschertum. Selbst Großbritannien hat mit dem Abortion Act von 1967 eine spektakuläre Kehrtwendung vollzogen und ist, wenn man sich der diesbezüglichen Zeitungsmeldungen erinnert, auf dem besten Wege, zu einem Eldorado für unfreiwillig Schwangere zu werden (...). Einen gewissen Höhepunkt in dieser weltweiten Entwicklung bezeichnet ein zu Beginn des vorigen Jahres erlassenes und mit dem 1.7.1970 in Kraft getretenes Gesetz des Staates New York. Es sieht die gänzlich freie, d. h. vom Vorliegen bestimmter Indikationen unabhängige ärztliche Schwangerschaftsunterbrechung innerhalb der ersten 24 Schwangerschaftswochen vor“* (ebd.: 171).

Einschränkend waren Beispiele aus anderen Ländern zwar bekannt, wurden aber nicht systematisch evaluiert, sondern legitimatorisch verwendet:

„Ja, (...) es hat in der Diskussion eine Rolle gespielt, aber (...) es hat natürlich (lacht) vor allem eine Rolle gespielt, insofern, dass man es zur Untermauerung von bereits bezogenen Positionen verwendet hat. Also, in den siebziger Jahren waren dann doch die Dinge so weit schon festgefahren, dass sich die wenigsten hingesetzt haben und gesagt haben: ‚Also, Freunde, jetzt machen wir Folgendes: Wir (...) suchen uns 15 europäische Staaten aus, studieren die Rechtslage, und jene Form der Behandlung, der strafrechtlichen Behandlung des Schwangerschaftsabbruchs, die in den meisten Staaten existiert, die führen wir auch in Österreich ein‘ – so ist es nicht gelaufen. Sondern, wenn halt gesagt worden ist: ‚Die Fristenlösung ist ein Wahnsinn, weil das wird zur Folge haben, das Hunderttausende von Schwangerschaftsabbrüchen stattfinden werden‘, dann hat man das Gegenargument genommen und gesagt: ‚Ja bitte, so kann es ja, das ist ja ein Unsinn, weil es gibt das Land X und das Land Y und dort treten alle diese Folgen nicht ein, warum soll das in Österreich kommen?‘ Und umgekehrt (...) hat man sich, wenn jemand gesagt hat, was weiß ich: ‚Das Festhalten an der bisherigen Form des Schwangerschaftsabbruchs ist unakzeptabel und hat die und die Folgen‘, wird man auch wieder gesagt haben: ‚Na ja‘“ (4-1: 165−185).

Zusammenfassend spielte die internationale Entwicklung für die Abtreibungsdebatte in Österreich sicherlich eine Rolle. Allerdings besteht hier eine Abgrenzungsproblematik zwischen „Zeitgeist“, das heißt Faktoren, die vielen OECD-Staaten gemeinsam waren,[85] und der Verwendung von internationalen Beispielen als Modell. Internationale Beispiele wurden von BefürworterInnen und GegnerInnen der Fristenregelung nicht systematisch evaluiert, sondern opportunistisch genutzt.

[85] Zur Diskussion dieser Faktoren vgl. Gindulis 2003.

7.3 Die Rolle externen Wissens

Die Entscheidung zur Einführung der Fristenlösung basierte, wie bereits dargestellt, nicht auf einem systematischen Assessment internationaler Beispiele, sondern war gegründet auf *deep core* und *policy core values* der permissiven AC und der Einschätzung der Schwere des potenziellen politischen Konflikts mit der restriktiven AC. Darüber hinaus basierte sie auf einer Reihe von Wissensquellen, die im Folgenden kurz dargestellt werden.

Zunächst ist die Strafrechtskommission zu nennen, die in ähnlicher Form bereits in der Monarchie bestand und auch an diese „Reformtradition" anschloss (vgl. 3.4). Auch wurden internationale Beispiele strategisch verwendet, um die eigene Position zu stärken (vgl. 7.2). Außerdem wurde Informationsmaterial erstellt, um die eigene Position herzuleiten und zu argumentieren. Die bereits erwähnte Broschüre „Recht und Menschlichkeit. Eine Dokumentation zur Änderung des § 144" enthielt eine Darstellung der Entwicklung der Position der österreichischen Sozialdemokratie in der Abtreibungsfrage, präsentierte die Rechtsentwicklung, beinhaltete Vorschläge und Stellungnahmen zu verschiedenen Entwürfen der Abtreibungsregelung und führte internationale Beispiele an. Die Broschüre wurde allerdings nie außerhalb der SPÖ verbreitet.

Über eine parlamentarische Anfrage an den Bundesminister für Justiz vom 17.12.1971 informierten sich SPÖ-ParlamentarierInnen über die Zahl der illegalen Abtreibungen in Österreich, die Zahl von Schwangerschaften aufgrund von Vergewaltigungen, die Zahl von Geburten eines unheilbar siechen Kinds, die Dunkelziffer bei der Strafverfolgung der Abtreibung, die Zahl der Abtreibungen durch KurpfuscherInnen, die Zahl der Todesfälle und gesundheitlichen Schädigungen aufgrund unsachgemäßer Abreibung, die Änderungen des Abtreibungsrechts in rechtsvergleichender Sicht und Erfahrungen in anderen Ländern (II-157 der Beilagen). Die Anfragebeantwortung (II-426 der Beilagen) wurde als Argumentationshilfe verwendet, denn, so ein ehemaliger SPÖ-Politiker, *„so viele Daten können Sie gar nicht sammeln, wie Sie brauchen in einer sehr heftigen Auseinandersetzung, wo Sie also ihre Argumente öffentlichkeitswirksam auch darlegen müssen"* (4-7: 541−542).

Im Unterausschuss zum Justizausschuss fanden, wie von Christian Broda 1971 grundsätzlich angekündigt (Bundesfrauenkomitee der SPÖ 1971: 40), am 13.10.1972 und am 6.11.1972 Hearings statt. Zum ersten Termin waren Mediziner, zum zweiten Vertreterinnen der Aktionsgemeinschaft, der Aktion Leben und der Katholischen Aktion Österreichs eingeladen (959 der Beilagen). Zu diesem Zeitpunkt war allerdings der Beschluss des Villacher Parteitags bereits gefasst.

Ein weiteres Beispiel ist eine in der SPÖ-Broschüre erwähnte und in der Parlamentsdebatte mehrmals angesprochene Untersuchung des Gerichtssprengels Linz Land über Verurteilungen nach § 144 (Blecha o. J.: 19).

7.4 Lernen

Die Einführung der Fristenregelung im österreichischen Strafrecht im Jahr 1975 war ein bedeutender *policy change* in der Strafrechtspolitik, im Sinne der Ablöse einer äußerst restriktiven durch eine im internationalen Vergleich sehr permissive Abtreibungsregelung. Dieser Wandel ist jedoch nicht nur auf Machtverschiebungen in der parlamentarischen Mehrheit zurückzuführen, sondern unter anderem auch auf einen Wandel in den *policy core aspects* der permissiven AC. Er führte von einer mehr als 50 Jahre alten Entwicklungslinie innerhalb der SPÖ, einer erweiterten Indikationenregelung und dem seit 1945 vorherrschenden SPÖ-Bemühen, mit der ÖVP eine Übereinstimmung zu erreichen, zu einer Fristenregelung und dem Willen, die Strafrechtsreform in diesem Punkt gegen den Willen der ÖVP durchzubringen. Beim Wandel von der erweiterten Indikationenregelung zur Fristenregelung spielten sowohl Strategien des *arguing* als auch des *bargaining* eine Rolle, weiters sind eine Reihe von Faktoren von Bedeutung, die inner- und außerhalb der *policy domain* der Strafrechtspolitik liegen.

Faktoren, die außerhalb des Subsystems lagen, waren der Aufstieg der zweiten Frauenbewegung als soziale Bewegung in Österreich. Zusätzlich war die Abtreibungsregelung in internationaler Perspektive im Fluss, eine Reihe westlicher und kommunistischer Staaten diente als Beispiel für Änderungen der Abtreibungsregelungen. Am wichtigsten aber war, dass sich die Regierungskonstellation änderte. 1970 war die SPÖ erstmals die stimmen- und mandatsstärkste Partei, 1971 erreichte sie die absolute Mehrheit. Damit war die permissive AC erstmals in der Lage, die Abtreibungsregelung auch ohne die Stimmen der restriktiven AC durchzusetzen. Nachdem die ÖVP den Ministerialentwurf aus dem Jahr 1971 zurückgewiesen hatte und ein gemeinsamer Beschluss, den die SPÖ-Führung bevorzugt hätte, unmöglich wurde, war der Weg frei für eine permissivere Gestaltung des Strafrechts als die vorgeschlagene erweiterte Indikationenlösung, die von einer wachsenden Anzahl von SPÖ-Mitgliedern und -Gremien gefordert wurde.

Innerhalb der permissiven AC war die Forderung nach einer Fristenlösung im Einklang mit *deep core values* des *belief system*, das heißt der sozialen Frage, der Selbstbestimmung, der Emanzipation von Unterdrückung und der Betonung von Moderne/Rationalität und Selbstkontrolle. Es bestanden aber auch ernste Spannungen zwischen einzelnen *deep core values,* etwa zwischen dem Schutz menschlichen Lebens und traditionellen Konzepten der Geschlechterrollen auf der einen Seite und der Forderung nach weiblicher Selbstbestimmung und neuen weiblichen Rollenbildern auf der anderen Seite. Darüber hinaus war (und ist auch heute noch) Abtreibung ein – weil mit Sexualität verbundenes – schwieriges und verdrängtes Thema. Die Bewertung dieser konkurrierenden Werte fiel bei den AkteurInnen innerhalb der permissiven AC durchaus unterschiedlich aus.

Lernen war in der permissiven AC möglich, weil der Politikwandel von einer Gruppe von Frauen vorangetrieben wurde, die, obwohl nur am Rande der Partei angesiedelt und in

keiner Weise zur Parteielite gehörend, zugleich in der SPÖ verankert und mit Gruppen außerhalb der Partei in Kontakt war.[86] Diese Gruppe kannte die Partei, ihre formalen und informellen Strukturen, ihre Werte, Normen und Regeln, mit anderen Worten war sie mit der Organisationskultur der SPÖ vertraut. Darüber hinaus verfügten sie über einige formelle und informelle Kontakte mit für ihre Sache wichtigen SPÖ-FunktionärInnen beziehungsweise bauten sie solche Verbindungen auf. Sie betrieben ihre Initiative mit Publicrelationsaktivitäten, die sich an die Partei, aber auch an Gruppen außerhalb der Partei richteten. Diese Gruppe agierte wie ein Angelpunkt, der Bewegungen innerhalb und außerhalb der Partei miteinander verband. Diese Kombination ermöglichte Lernen.

Der Lernprozess war nicht ein expliziter, geplanter und systematischer, aber mit Bezug auf Mays (1992) Unterscheidung zwischen *policy* und *political learning* lassen sich *political, social policy* und *instrumental policy learning* auf den Ebenen der Parteispitze, der SPÖ-Frauenorganisation und der Aktionsgemeinschaft innerhalb der permissiven AC unterscheiden. Laut May enthält *policy learning:*

„Policy advocates learning about strategies for advocating policy ideas or drawing attention to policy problems (…). Political learning is concerned with lessons about manoeuvring within and manipulation of policy processes in order to advance an idea or problem" (May 1992: 339 f.).

Für die Parteispitze bedeutete *political learning* im Punkt des Strafrechts eine Abkehr von der Konsensdemokratie und damit die Bereitschaft, einen beschränkten Kulturkampf mit der katholischen Amtskirche zu wagen. Frauen innerhalb der SPÖ erlernten auf strategischem und taktischem Gebiet neue Formen des politischen Lobbyings und des Aufbaus von Koalitionen inner- und außerhalb der Partei. Sie lernten auch, vorsichtig und punktuell von der Parteidisziplin abzusehen, um ihre Standpunkte durchzubringen. Die Debatte verließ die geschlossenen Kreise von einigen Juristen und Parteipolitikern und wenigen Parteipolitikerinnen und wurde öffentlich. Andere Frauen lernten, dass es besser sei, feministische Politik außerhalb der SPÖ und ohne Männer zu betreiben und bildeten die österreichische autonome Frauenbewegung.

Instrumental learning bedeutet in Mays Begrifflichkeit: *„New understandings about the viability of policy interventions or implementation designs"* (ebd.: 335). In diesem Sinne gab

---

[86] *„According to the prevailing role of parties in political culture, members of one of the two major parties had to be approached and persuaded from within, that is, by those who were official party members and had campaigned within the organizational structure of the party. Had political parties not been used as a channel or a transmission belt during the 1970s, it would have been impossible to liberalize abortion laws. In addition, due to its ideological traditions, the SPÖ was the only potential policy channel for the pro-choice activists of the 1970s. Even the second women's movement, one of the first social movements outside traditional party structures in Austria after World War II, had its earliest roots within exactly these structures"* (Mesner 1999a: 201).

es kaum *instrumental learning,* denn die permissive AC argumentierte schon seit den 1920er Jahren, dass das Abtreibungsverbot unwirksam, schädlich und ungerecht sei.

Social policy learning „entails a new or reaffirmed social construction of a policy by the policy elites of a given policy domain“ (ebd.: 337). Im Falle der Fristenregelung bedeutete *social policy learning,* die Forderung nach Selbstbestimmung der Frau ernst zu nehmen. Diese Forderung entwickelte sich vom Argument einer kleinen Minderheit in den 1920er Jahren (Mesner 1998) zu einem der Hauptargumente innerhalb der permissiven AC. Die Forderung nach weiblicher Autonomie konnte sehr leicht in die traditionellen sozialdemokratischen Argumente zur Lockerung des Strafrechts im Bereich der Abtreibung integriert werden. Frauen innerhalb der SPÖ lernten im Bereich des *social policy learning* von der internationalen Debatte, insbesondere in den USA, Frankreich und Deutschland, dass die Forderung nach einer Streichung des Abtreibungsverbots oder zumindest nach einer Fristenlösung möglich ist. Sie wurden auch zu Gegenexpertinnen. Auf der Ebene des *arguing* befassten sich die Frauen intensiv mit dem Thema Abtreibung. Sie studierten und entdeckten in einer gewissen Weise die historische Entwicklung der SPÖ-Position, Regelungen in anderen Ländern und die Rechtsprechung zur Abtreibung. Darüber hinaus betraten die lebensweltlichen Erfahrungen von Frauen mit Abtreibung die politische Sphäre.

In der komplexen formellen und informellen Struktur der SPÖ war der Politikwandel in Richtung einer Fristenregelung keineswegs eine einheitliche und gerichtete, sondern vielmehr eine uneinheitliche und vielschichtige Bewegung. Er verlief weder ausschließlich *top down* noch *bottom up*. Vielmehr wirkten in einem komplexen Prozess, der von informellen Koalitionen und latenten Konflikten gekennzeichnet war und in dem formelle und informelle Aspekte der Organisationskultur sowie die Werte und Normen der SPÖ wirksam wurden, verschiedene Einheiten und Personen innerhalb der Partei zusammen und gegeneinander. Dabei lassen sich einige, durch Schlüsselpersonen verbundene, ansonsten relativ getrennte, formale und informelle Kreise innerhalb der Partei ausmachen; zum Beispiel die Aktionsgemeinschaft, der Kreis um Christian Broda (der sehr stark Juristen und Ärzte einbezog), die Parteispitze, einzelne Vorfeldorganisationen. Im Prozess des *policy changes* spielten sowohl Elemente des *instrumental* als auch des *political* und des *social policy learning* eine Rolle. Dabei dürfen aber auch Fragen der innerparteilichen Macht nicht vergessen werden. Die Initiative zu diesem Prozess ging von einer Gruppe von Frauen innerhalb der SPÖ aus, die keine Parteifunktionen ausübten und am Rande der Partei standen. Ihre Forderung nach genereller Abschaffung des § 144 oder zumindest einer dreimonatigen Fristenlösung wandte sich gegen die offizielle Position der Partei. Die Aktionsgemeinschaft stellte eine Verbindung zu parteiungebundenen, autonomen Frauen her, erarbeitete sich Wissen über Abtreibung, deren Regelungen, Geschichte und internationale Modelle und brachte diese in die Partei. Um die nicht parteigebundene Öffentlichkeit zu erreichen, organisierte sie Formen politischen Handelns, die in der SPÖ unorthodox waren und zum Teil auf Ablehnung stießen. Sie verwendete aber auch die üblichen formalen Aktionsformen, um Unterstützung für ihre Forderungen zu mobilisieren. Es

gelang ihr aber auch, Kontakte zu Teilen der Parteispitze zu schaffen, die sie unterstützten. Die Aktionsgemeinschaft versuchte, mit vielerlei Mitteln FunktionärInnen zu überzeugen. Sie wurde von führenden FunktionärInnen von Unterorganisationen unterstützt, die aber nicht alle die Gesamtheit ihrer Vorstellungen und Taktiken teilten. Die Unterorganisationen boten der Aktionsgemeinschaft auch Infrastruktur und Legitimität (im Sinne von formaler Kompetenz). Diese Zangenbewegung verunmöglichte es der zum Teil widerstrebenden Parteiführung eine Position einzunehmen, die sich gegen die Fristenlösung richtete. Am Ende stand ein ausreichend vieldeutiger Kompromiss, der unterschiedliche Interpretationen zuließ. Die Fristenlösung ging über den Regierungsentwurf hinaus, blieb aber hinter der Maximalforderung der kompletten Streichung des § 144 zurück. Die Aktionsgemeinschaft hatte zwar nicht die Streichung erreicht, konnte aber auf die Fristenregelung verweisen. Umgekehrt konnten andere auf das generelle Abtreibungsverbot verweisen und betonen, dass lediglich „Straffreiheit“ innerhalb der Frist und bei bestimmten Indikationen bestünde.

8. Literatur und Materialien

II-157 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates XIII. Gesetzgebungsperiode. Anfrage der Abgeordneten Dr. Reinhard, Murowatz, Blecha, Albrecht, Winkler, Dr. Seda und Genossen an den Herrn Bundesminister für Justiz betreffend Lockerung der Strafbestimmungen bei Schwangerschaftsunterbrechung.

II-426 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates.

60. Bundesgesetz – Strafgesetzbuch. Bundesgesetz vom 23. Jänner 1974 über die mit gerichtlicher Strafe bedrohten Handlungen. BGBl. Nr. 60/1974. http://ris1.bka.gv.at/bgbl-pdf/index.aspx?page=doc&id=10271.bgblpdf&db=bgblpdf&rank=1, Abruf: 5.4.2006.

30 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates XIII GP. Regierungsvorlagen Bundesgesetz vom XXXXX über die mit gerichtlicher Strafe bedrohten Handlungen (Strafgesetzbuch – StGB).

706 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates XI. GP. Regierungsvorlage. Bundesgesetz vom XXXXX über die mit gerichtlicher Strafe bedrohten Handlungen (Strafgesetzbuch – StGB)

959 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates XIII. GP. Bericht des Justizausschusses über die Regierungsvorlage (30 der Beilagen): Bundesgesetz über die mit gerichtlicher Strafe bedrohten Handlungen (Strafgesetzbuch – StGB).

Arbeitskreis Emanzipation der Frau (1972): „Gegen den Paragraph 144 – Pars pro toto", in: Die Zukunft, 7/8, April 1972, S. 26–34.

Biegelbauer, Peter (2005): *Microchips, Ministries and Policy Learning. The First Austrian Technology Policy Programme. European Studies Series 01.* Salzburg: Department of History and Political Science 2005.

Blecha, Karl (o. J.): „Recht und Menschlichkeit. Eine Dokumentation zur Änderung des § 144. Sozialistische Partei Österreichs", in: Vorwärts, Wien [wahrscheinlich 1973].

Bogner, Alexander/Menz, Wolfgang (2005): „Konfliktlösung durch Dissens? Bioethikkommissionen als Mittel der Bearbeitung von Wissens- und Wertekonflikten". Vortragsmanuskript für die gemeinsame Tagung der Arbeitskreise „Umweltpolitik/Global Change" und „Politik und Technik" der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Hamburg, 22.–23.4.2005.

Brandauer-Schöffmann, Irene (2005): „Heilige Allianz? Neuregelung des Verhältnisses zwischen Staat und Kirche im Rahmen der Wiedergutmachung." in: Pawlowsky, Verena/ Wendelin, Harald (Hg.): Die Republik und das NS-Erbe. Raub und Rückgabe von 1938 bis heute. Wien: Mandelbaum Verlag, S. 117-146.

Broda, Christian (1968): „Die Strafrechtsreform die noch nicht stattfand", in: Stadler, K. (Hg.): *Probleme der österreichischen Politik, Band 2.* Wien: Wiener Volksbuchhandlung, S. 23–49.

Broda, Christian (1969): „Schwerpunkte der österreichischen Strafrechtsreform in der XII. Gesetzgebungsperiode des Nationalrates. Vortrag, gehalten in der Wiener Juristischen Gesellschaft am 11.3.1970", in: Österreichische Richterzeitung, XLVIII. Jg./1969, Nr. 4, S. 67–73.

Broda, Christian (1971): „Strafrechtsreform 1971", in: Österreichische Richterzeitung, 12/1971, XLIX. Jg., S. 181–185.

Bronner, Oskar (1965a): „Die Richter sind unter uns", in: Forum XII, 1. Sonderheft, Herbst 1965, S. 1–8.

Bronner, Oskar (1965b): „Die Richter bleiben unter uns", in: Forum XII, November 1965, S. 491–494.

Bundesfrauenkomitee der SPÖ (1971): Stenographisches Protokoll der Enquete des Bundesfrauenkomitees der SPÖ am 4.10.1971.

Czernetz, Karl (1963): „Die Partei als Idee und Aufgabe", in: Zukunft, 11–12/1963, S. 3.

Edlinger, Fritz (1983): „Die Reform der SPÖ als Voraussetzung ihrer politischen Stärkung", in: Zukunft, 9/1983, S. 40.

Edlinger, Gertrude (1981): *Dokumentation der politischen Geschichte zur Reform des § 144 STG*. *Studien zur Reform des Österreichischen Strafgesetzes, Band II.* Wien 1981.

Edlinger, Gertrude/Goessler, Irmtraut (1973): „‚Die Frauen sind nun einmal geschaffen, dass sie die Kinder bekommen'. Eine Analyse der Zeitungsberichterstattung zur Frage der Abtreibungsgesetzgebung in Österreich", in: Steinert, Heinz (Hg.): *Der Prozess der Kriminalisierung. Untersuchungen zur Kriminalsoziologie.* München: Juventa 1973.

Falk, Gunther (1972): *Mutmaßungen und Mythen. Zur Soziologie der Abtreibung. Unveröffentlichtes Manuskript.* Graz: Archiv für die Geschichte der Soziologie in Österreich, Nachlass Gunther Falk, S. 58–85.

Feigl, Susanne (2002): *Was gehen mich seine Knöpfe an? Johanna Dohnal – Eine Biographie.* Wien: Überreuter 2002.

Fiala, Christian (2001): „Schwangerschaftsabbruch in Österreich", in: *Dokumentation der Enquete „Rahmenbedingungen und Erfahrungswerte zum Schwangerschaftsabbruch aus europäischer Sicht".* Eine Kooperationsveranstaltung der Wiener Frauenbeauftragten MA 57 und der Österreichischen Gesellschaft für Familienplanung am 26.11.2001. Unveröffentlichtes Manuskript, S. 61–66.

Firnberg, Hertha (1988): „‚Die Zeit allein arbeitet nicht für die Frauen'. Hertha Firnberg über weibliche Karrieren. Ein Gespräch mit Brigitte Lehmann und Helene Maimann", in: Maimann, Helene (Hg.): *Die ersten 100 Jahre. Österreichische Sozialdemokratie 1888–1988.* Wien, München: Christian Brandstätter 1988, S. 54–56.

Fischer, Heinz (1974): „Gedanken zur politischen Willensbildung", in: ders.: *Positionen und Perspektiven.* Wien: Europaverlag 1974, S. 77–92.

Fischer, Heinz (1994): *Die Kreisky-Jahre. 1967–1983. Sozialistische Bibliothek. Abteilung 1: Die Geschichte der österreichischen Sozialdemokratie, Band 5.* Wien: Löcker 1994.

Fischer, Heinz (1995): „Karl Waldbrunner", in: Dachs, Herbert/Gerlich, Peter/Müller, Wolfgang C. (Hg.): *Die Politiker. Karrieren und Wirken bedeutender Repräsentanten der Zweiten Republik.* Wien: Manz'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung 1995, S. 578–585.

Fischer, Heinz (1998): *Reflexionen.* Wien: Kremayr & Scheriau 1998.

Fischer, Heinz (2000): „Ein eigenartiger Abend“, in: Reiter, Franz Richard (Hg.): *Wer war Bruno Kreisky? Dokumente, Berichte, Analysen.* Wien: Ephelant 2000.

Floßmann, Ursula/Kriz, Elisabeth (1988): „Die geschichtliche Entwicklung des Sexualstrafrechts. Dargestellt an zwei Beispielen: Abtreibung und Vergewaltigung“, in: Floßmann, Ursula (Hg.): *Frau im Recht. Geschichte – Praxis – Politik.* Linz: R. Trauner, S. 27–58.

Generalsekretariat der ÖVP (1971): *Abtreibung, eine Dokumentation.* Unveröffentlichtes Manuskript, Wien 1971.

Generalsekretariat der ÖVP (o. J.): *Abtreibung, Ergänzung der im Dezember 1971 fertiggestellten Dokumentation. Dokumentation des Generalsekretariats der ÖVP.* Unveröffentlichtes Manuskript, Wien o. J.

Gindulis, Edith (2003): *Der Konflikt um die Abtreibung. Die Bestimmungsfaktoren der Gesetzgebung zum Schwangerschaftsabbruch im OECD-Ländervergleich.* Wiesbaden: Westdeutscher Verlag 2003.

Grillenberger, Silvia (1989): *Eine Chronologie der Frauenbewegungen in der Bundesrepublik Deutschland und in Österreich in den siebziger Jahren unter besonderer Berücksichtigung der Abtreibungsdiskussion.* Universität Wien: Diplomarbeit 1989.

Grunwald, Armin (1999): „Technology Assessment or Ethics of Technology“, in: Ethical Perspectives, 6 (1999) 2. S. 170–182.

Hartmann, Gerhard (1995): „Die Vorfeldorganisationen der ÖVP“, in: Kriechbaumer, Robert/Schausberger, Franz (Hg.): *Volkspartei – Anspruch und Realität.* Wien et al.: Böhlau 1995, S. 317-335.

Heiss, Herbert (1972): „Zum Problem der Schwangerschaftsunterbrechung“, in: Die Zukunft, 7/8, April 1972, S. 26–34.

Karasek, Franz (1971): Parlamentsrede, Debatte zum Strafrechtsänderungsgesetz 1971, Stenographisches Protokoll. XII GP. 50. Sitzung vom 7. Juli 1971, S. 3863.

Karl, Elfriede (2001): „‚Helfen statt Strafen‘ – Wie es zur Fristenregelung kam“, in: *Dokumentation der Enquete „Rahmenbedingungen und Erfahrungswerte zum Schwangerschaftsabbruch aus europäischer Sicht“.* Eine Kooperationsveranstaltung der Wiener Frauenbeauftragten MA 57 und der Österreichischen Gesellschaft für Familienplanung am 26.11.2001. Unveröffentlichtes Manuskript, S. 42–44.

Keller, Heinrich (1971): „Das Problem der Abtreibung im österreichischen Strafrecht“, in: Zukunft, 12/1971, S. 9–13.

Kienapfel, Diethelm (1971): „Frühabort und Strafrecht“, in: Juristische Blätter, 7/8, Jg. 93/1971, 175–184.

Konecny, Albrecht K. (1972): „Möglichkeiten der Demokratisierung“, in: Zukunft, 1/1972, S. 39–41

Kreisky, Bruno (1986): *Zwischen den Zeiten: Erinnerungen aus fünf Jahrzehnten.* Berlin: Siedler 1986.

Kreisky, Bruno (1988a): „‚Durch Reformen wird man sicherlich nicht populär‘. Bruno Kreisky über die siebziger Jahre. Ein Gespräch mit Franz Schuh“, in: Maimann, Helene (Hg.): *Die*

ersten 100 Jahre. Österreichische Sozialdemokratie 1888–1988. Wien, München: Christian Brandstätter 1988, S. 285–288.

Kreisky, Bruno (1988b): *Im Strom der Politik. Der Memoiren zweiter Teil.* Wien: Kemayr & Scheriau 1988.

Kunz, Johannes (1991): *Erinnerungen 2. Johannes Kunz im Gespräch mit Prominenten.* Wien: Verlag der Österreichischen Staatsdruckerei 1991.

Lehner, Karin (1989): *Verpönte Eingriffe. Sozialdemokratische Reformbestrebungen zu den Abtreibungsbestimmungen in der Zwischenkriegszeit.* Wien: Picus 1989.

Lehner, Oskar (1993): „Schwangerschaftsabbruch in Österreich. Legistische, politische und soziale Aspekte", in: Enigl, Marianne/Perthold, Sabine (Hg.*): Der weibliche Körper als Schlachtfeld. Neue Beiträge zur Abtreibungsdiskussion.* Wien: Promedia 1993, S. 103–127.

Lentner, Gerwald (1973): „Die Bestrafung der Abtreibung aus historischer Sicht", in: Österreichische Richterzeitung, 11/1973, S. 191–196.

Luker, Kristin (1984): *Abortion and the Politics of Motherhood.* Berkeley: University of California Press 1984.

Maderthaner, Wolfgang (1988): „Gegen die ‚Disziplinlosigkeit des Jupiter Pluvius'", in: Maimann, Helene (Hg.): *Die ersten 100 Jahre. Österreichische Sozialdemokratie 1888–1988.* Wien, München: Christian Brandstätter 1988, S. 23–27.

Mark, Karl (1988): „‚Ich war immer ein roter Hund'. Karl Mark über seine 70 Jahre Parteitätigkeit. Ein Gespräch mit Helene Maimann und Peter Melchiar", in: Maimann, Helene (Hg.): *Die ersten 100 Jahre. Österreichische Sozialdemokratie 1888–1988.* Wien, München: Christian Brandstätter 1988, S. 64–66.

Marschall, Karl (1972): „Grundsatzfragen der Schwangerschaftsunterbrechung im Hinblick auf die verfassungsrechtlich gewährleisteten Rechte auf Leben", in: Juristische Blätter, 19/20, Jg. 94/1972, S. 497–556.

Marx-Ferree, Myra et al. (2002): *Shaping Abortion Discourse. Democracy and the Public Sphere in Germany and the United States.* Cambridge: Cambridge University Press 2002.

May, Peter J. (1992): „Policy Learning and Failure", in: International Public Policy, 12 (1992) 4, S. 331–354.

Mesner, Maria (1995): „Karl Blecha", in: Dachs, Herbert/Gerlich, Peter/Müller, Wolfgang C. (Hg.): *Die Politiker. Karrieren und Wirken bedeutender Repräsentanten der Zweiten Republik.* Wien: Manz'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung 1995, S. 58–68.

Mesner, Maria (1998): „Auf dem Weg zur Fristenlösung. Eine Reform mit Hindernissen", in: Irmtraud Karlssohn (Hg.): *Frauen in Bewegung – Frauen in der SPÖ.* Wien: Löcker (Sozialistische Bibliothek), S. 83–113.

Mesner, Maria (1999a): „Political Culture and Abortion Conflict", in: Good, David F./Wodak, Ruth (Hg.): *From World War to Waldheim. Culture and Politics in Austria and the United States. Austrian History, Culture and Society, Band 2.* New York, Oxford: Berghahn Books, S. 187–209.

Mesner, Maria (1999b): „Von der (Un-)Gunst der Stunde und der Kunst, sie zu erkennen“, in: Kreisky, Eva/Niederhuber, Margit (Hg.): *Johanna Dohnal – Eine andere Festschrift.* Wien: Milena, S. 77–82.

Mesner, Maria (2005): „Alte Gewohnheiten und neue Fragen. Zum 30. Jahrestag der Einführung der Fristenlösung“, in: Weiberdiwan. Die Rezensionsschrift der Buchhandlung Frauenzimmer, Herbst/Winter 2005, S. 3–5.

Michels, Robert (1925): *Zur Soziologie des Parteienwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens.* Stuttgart: Alfred Kröner Verlag 1925.

Müller, Wolfgang C. (1995a): „Die Organisation der SPÖ, 1945–1995“, in: Maderthaner, Wolfgang/Müller, Wolfgang C. (Hg.): *Die Organisation der österreichischen Sozialdemokratie.* Wien: Löcker 1996, S. 195–357.

Müller, Wolfgang C. (1995b): „Bruno Kreisky“, in: Dachs, Herbert/Gerlich, Peter/Müller, Wolfgang C. (Hg.): *Die Politiker. Karrieren und Wirken bedeutender Repräsentanten der Zweiten Republik.* Wien: Manz’sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung 1995, S. 353–365.

Münz, Rainer (1986): „Zur Zahl der Abtreibungen in Österreich. Analysierbare Daten, Dunkelziffern, Horrormeldungen“, in: Benedikt, Michael/Potz, Richard (Hg.): *Zygote, Fötus, Mensch. Zur Anthropologie des werdenden Lebens.* Wien: Jugend und Volk 1986, S. 165–188.

Münz, Rainer/Pelikan, Jürgen M. (1978): *Geburt oder Abtreibung. Eine soziologische Analyse von Schwangerschaftskarrieren.* Wien: Jugend und Volk 1978.

N.N. (1973): „Großbritannien: The Abortion Act 1967“, in: Österreichische Richterzeitung, 4/1973, S. 62.

N.N. (1973): „Unterbrechung der Schwangerschaft in der DDR“, in: Österreichische Richterzeitung, 7/8, 1973, S. 132–134. [Aus: Recht in Ost und West. Zeitschrift für Rechtsvergleichung und innerdeutsche Rechtsprobleme, Berlin 1972, S. 130.]

Nasko, Siegfried/Reichl, Johannes (2000): *Karl Renner. Zwischen Anschluss und Europa.* Wien: Holzhausen 2000.

Neue Zeit (1972): „NZ-Gipfelgespräch über § 144“, 2., 3., 4. März 1972.

Neugebauer, Wolfgang/Schwarz, Peter (2005*): Der Wille zum Aufrechten Gang. Offenlegung der Rolle des BSA bei der gesellschaftlichen Reintegration ehemaliger Nationalsozialisten.* Hg. vom Bund sozialdemokratischer AkademikerInnen, Intellektueller und KünstlerInnen (BSA). Wien: Czernen 2005.

Nowakowski, Friedrich (1971): „Zur Neuregelung des Abtreibungsrechts in Österreich“, in: Gründel, Johannes (Hg.): *Abtreibung pro und contra.* Innsbruck: Tyrolia-Echter 1971, S. 44–62.

ORF (7.5.1971): Radiobericht zur Demonstration am Muttertag auf der Mariahilfer Straße.

ORF (22.9.2004): Help-TV.

Pelinka, Anton (1974): „Struktur und Funktion der politischen Parteien“, in: Fischer, Heinz (Hg.): *Das politische System Österreichs.* Wien: Europaverlag 1974, S. 31–50.

Pelinka, Anton (1988): „Sozialpartnerschaft als Alltagskultur. Wie funktioniert die Sozialpartnerschaft alltäglich?", in: Maimann, Helene (Hg.): *Die ersten 100 Jahre. Österreichische Sozialdemokratie 1888–1988.* Wien, München: Christian Brandstätter 1988, S. 317–318.

Pelinka, Peter (1988): „‚Wir kommen wieder'. Die illegalen Revolutionären Sozialisten (RS). 1934–1938", in: Maimann, Helene (Hg.): *Die ersten 100 Jahre. Österreichische Sozialdemokratie 1888–1988.* Wien, München: Christian Brandstätter 1988, S. 220–222.

Pelinka, Peter (2005): *Eine kurze Geschichte der SPÖ.* Wien: Carl Überreuter 2005.

Perthold, Sabine (1993): „Ob Kinder oder keine, entscheiden wir alleine. Der Kampf der österreichischen autonomen Frauenbewegung gegen den § 144", in: Enigl, Marianne/Perthold, Sabine (Hg.): *Der weibliche Körper als Schlachtfeld. Neue Beiträge zur Abtreibungsdiskussion.* Wien: Promedia 1993, S. 98–103.

Rásky, Béla (1995): „Christian Broda", in: Dachs, Herbert/Gerlich, Peter/Müller, Wolfgang C. (Hg.): *Die Politiker. Karrieren und Wirken bedeutender Repräsentanten der Zweiten Republik.* Wien: Manz'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung 1995, S. 87–93.

Rathkolb, Oliver (2005): *Die paradoxe Republik. Österreich 1945–2005.* Wien: Zsolnay 2005.

Ratzer, Brigitte (2003): „Bioethik in Österreich: eine Kommission des Bundeskanzlers, eine Kommission für die Regierung und eine fiministische Erklärung". Vortrag auf der TA '03 – Wozu Experten, 26.5.2003.

Rockenschaub, Alfred (1993): „Es gibt kein ungeborenes Leben. Der ‚Vater der Fristenlösung' erzählt über die ‚Zufälligkeiten', die die österreichische Gesetzesregelung Wirklichkeit werden ließ", in: Enigl, Marianne/Perthold, Sabine (Hg.): *Der weibliche Körper als Schlachtfeld. Neue Beiträge zur Abtreibungsdiskussion.* Wien: Promedia 1993, S. 144–154.

Rose, Nikolas (2001): „The Politics of Life Itself", in: Theory, Culture and Society, Vol. 18 (6)/2001, S. 1–30.

Rotstrumpf (1972): Texte zur Befreiung der Frau. Nullnummer, Mai 1972.

Sabatier, Paul A. (1998): „The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe", in: Journal of European Public Policy, 5 (1)/1998, S. 98–130.

Sabatier, Paul A./Jenkins-Smith, Hank C. (1999): „The Advocacy Coalition Framework: An Assessment", in: Sabatier, Paul A. (Hg.): *Theories of the Policy Process.* Boulder: Westview Press 1999, S. 117–168.

Sagmeister, Raimund (1981): *Fristenlösung. Wie kam es dazu?* Salzburg, München: Anton Pustet 1981.

Serini, Eugen (1954): „Die parlamentarische Enquete zur Vorbereitung einer Strafgesetzreform", in: ÖJZ, Jg. 9/13–14 (16. Juli 1954), S. 341–345.

Sinowatz, Fred (1988): „‚Es ist mehr als notwendig, die Scheu vor Konflikten abzulegen'. Fred Sinowatz über Organisation und Parteireform. Ein Gespräch mit Helene Maimann und Ulla Kremsmayr", in: Maimann, Helene (Hg.): *Die ersten 100 Jahre. Österreichische Sozialdemokratie 1888–1988.* Wien, München: Christian Brandstätter 1988, S. 328–330.

SPÖ (1972): *Protokoll des Bundesparteitags 1972, Villach, Kongresshaus, Nicolaigasse, 17.–19.4.1972.* Wien: Vorwärts AG.

Stangl, Wolfgang (1985): *Die neue Gerechtigkeit. Strafrechtsreform in Österreich 1954–1975.* Wien: Verlag für Gesellschaftskritik 1985.

Steger, Gerhard (1988): „Ein beendeter Konflikt? Kirche und Sozialdemokratie", in: Maimann, Helene (Hg.): *Die ersten 100 Jahre. Österreichische Sozialdemokratie 1888–1988.* Wien, München: Christian Brandstätter 1988, S. 259–260.

Steininger, Barbara (1995): „Hertha Firnberg", in: Dachs, Herbert/Gerlich, Peter/Müller, Wolfgang C. (Hg.): *Die Politiker. Karrieren und Wirken bedeutender Repräsentanten der Zweiten Republik.* Wien: Manz'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung 1995, S. 134–140.

Stenographisches Protokoll (1973): 84. Sitzung des Nationalrats der Republik Österreich. XIII. Gesetzgebungsperiode, Dienstag 27., Mittwoch, 28. und Donnerstag, 29. November 1973.

Trybus, Peter (2002): *Die Entstehung der Fristenregelung in Österreich.* Unveröffentlichte Seminararbeit, Wien 2002. www.juridicum.at/component/option,com_docman/task,doc_download/gid,137/Itemid,91/, Abruf: 24.1.2006.

Weber, Fritz (1988): „Rechtsvorrang. Wie die Linken 1945 in die Sachgasse gerieten", in: Maimann, Helene (Hg.): *Die ersten 100 Jahre. Österreichische Sozialdemokratie 1888–1988.* Wien, München: Christian Brandstätter 1988, S. 241–246.

Weinzierl, Erika (1986): „Abtreibung und österreichisches Strafrecht", in: Benedikt, Michael/Potz, Richard (Hg.): *Zygote, Fötus, Mensch. Zur Anthropologie des werdenden Lebens.* Wien: Jugend und Volk 1986, S. 117–123.

Wiener Zeitung (2000): „Streiter wider Dogmen. Der Wiener Gynäkologe und Geburtshelfer Alfred Rockenschaub feiert seinen 80. Geburtstag", 21.4.2000.

Wiener Zeitung (2005): „Bauernkrankenkasse um Klärung bemüht. Streit um Kosten für Abtreibung", 20.1.2005, S. 7.

Wimmer-Puchinger, Beate (1986): „Die Entscheidung zum Schwangerschaftsabbruch aus der Sicht der betroffenen Frauen"; in: Benedikt, Michael/Potz, Richard (Hg.): *Zygote, Fötus, Mensch. Zur Anthropologie des werdenden Lebens.* Wien: Jugend und Volk 1986, S. 189–199.

Wimmer-Puchinger, Beate (1993): „Irgendwie haben wir die Frauen verloren. Tabu-Thema Schwangerschaftsabbruch", in: Enigl, Marianne/Perthold, Sabine (Hg.): *Der weibliche Körper als Schlachtfeld. Neue Beiträge zur Abtreibungsdiskussion.* Wien: Promedia 1993, S. 155–159.

Wolfgruber, Elisabeth (1995): „Marga Hubinek", in: Dachs, Herbert/Gerlich, Peter/Müller, Wolfgang C. (Hg.): *Die Politiker. Karrieren und Wirken bedeutender Repräsentanten der Zweiten Republik.* Wien: Manz'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung 1995, S. 222–228.

Autor: *Erich Grießler*

Titel: „Policy Learning“ im österreichischen Abtreibungskonflikt. Die SPÖ auf dem Weg zur Fristenlösung.

Reihe Soziologie / Sociological Series 76

Editor: Beate Littig
Associate Editor: Gertraud Stadler

ISSN: 1605-8011
© 2006 by the Department of Sociology, Institute for Advanced Studies (IHS),
Stumpergasse 56, A-1060 Vienna • ☎ +43 1 59991-0 • Fax +43 1 59991-555 • http://www.ihs.ac.at

ISSN: 1605-8011