

IV. RAKOUSKÁ REPUBLIKA

Republik Österreich

1. Vytváření politického systému

Rakouská republika je federativním státem, který tvoří devět spolkových zemí (*Bundesländer*), respektive osm spolkových zemí a hlavní město Vídeň se statutem spolkové země. Jedná se o parlamentní systém, který je rovněž označován jako „klasický republikánský parlamentarismus“ (V. Klokočka 1996).

Současný politický systém se začal postupně vytvářet po rozpadu Rakousko-Uherska na sklonku první světové války. Pod názvem Německé Rakousko vyhlásilo Rakousko formálně nezávislost dne 29. října 1918 (jako tzv. zbytkový stát, *Reststaat*).¹ Již o den později vstoupila v platnost první ústava nového státu, která se však nevěnovala přesnějšímu vymezení státních hranic ani formě státního uspořádání. Krátce nato, dne 11. listopadu abdikoval císař Karel a následujícího dne, 12. listopadu, bylo rozhodnuto o vyhlášení republiky.

Spory o hranice však byly pouze jednou z problematických stránek existence tohoto nového státního celku na mapě Evropy. Rakouské hospodářství se nacházelo ve velmi složité situaci: země ztratila značnou část důležitých průmyslových center – nacházely se především na území jiných, nově konstituovaných států, z nichž hlavním bylo Československo – a navíc byla po prohrané válce silně zdevastována.

Ekonomický kolaps byl doprovázen i výraznou politickou polarizací. Politický život se odehrával mezi dvěma hlavními subjekty: jeden tvořili marxisticky orientovaní sociální demokraté, druhý představitelé konzervativního, klerikálního a polofašistického pravého křídla politické scény. Výsledkem střetnutí obou křídel byla prakticky občanská válka, která skončila roku 1934 porážkou levice a nastolením autoritativního režimu, jehož vládu ukončilo až připojení Rakouska k nacistickému Německu. Po válce vytvořená Druhá republika přejala základní ústavní rysy předválečného systému.

¹ Jednalo se o velmi specifický případ, kdy vznikl stát fakticky bez přesně vymezených státních hranic. Jeho tvůrci měli v úmyslu vytvořit státní celek z území, která dříve patřila k Rakousku-Uhersku a žilo na nich převážně německy hovořící obyvatelstvo. Bližze Veber, V. – Hlavačka, M. – Vorel, P. – Polivka, M. – Wihoda, M. – Měřinský, Z. (2002), *Dějiny Rakouska*. Praha, NLN, str. 472-475.

1.1. První rakouská republika

První léta nově vytvořeného rakouského státu byla velmi náročná. Rakousko sousedilo s dalšími nově konstituovanými státy, které byly původně součástí velké středoevropské říše, budované Habsburky po několik staletí. Po jejím rozpadu se tak nejbližšími sousedy Rakouska staly země, jejichž politické reprezentace (stejně jako obyvatelstvo) byly proti němu v mnoha směrech velmi negativně naladěny. Územní vymezení nového rakouského státu řešily smlouvy mezi nástupnickými státy a vítěznými mocnostmi: Dohody podepsané ve Versailles a v Saint-Germain. Problémy však zůstávaly prakticky se všemi sousedy; konkrétně se týkaly území Jižních Tyrol (Itálie), Vorarlbergu (Švýcarsko), Korutan a jižního Štýrska (tehdejší Království Srbů, Chorvatů a Slovinců – SHS, později, od roku 1929, Jugoslávie) a Burgenlandu (Maďarsko). Jen některé územní problémy se podařilo dořešit, jiné zůstaly noční můrou předních rakouských politiků doposud.

1.1.1. Územní spory

Jižní Tyroly

Prvním velkým problémem se stala oblast Tyrol, respektive její jižní část. Zde došlo ke střetu se zájmy italské vlády. Ačkoli tyrolská národní rada již v listopadu 1918 schválila přičlenění celého svého území k nově vytvořenému Rakouskému státu (svobodně volený tyrolský sněm existoval již od roku 1861), italská vojska přesto celé území jižních Tyrol krátce nato obsadila. Karl Renner, první rakouský kancléř a ministr zahraničních věcí, který stál v čele rakouské delegace na jednání v Saint-Germain, navrhoval vytvořit z celých Tyrol neutrální státní celek. Jeho návrh však nebyl přijat a Tyroly zůstaly rozděleny: jižní část – Jižní Tyroly – přešla pod přímou správu Itálie, severní a východní část zůstala součástí nového rakouského státu.

Po druhé světové válce se problém vztahu italské a rakouské vlády v souvislosti s oblastí Jižních Tyrol rozhořel s novou silou. Ústředním se stal vztah německy mluvícího obyvatelstva a italské správy. Rakouská strana požadovala vypsání referenda, italská strana se rozhodla sporný problém řešit tím, že v rámci územní reorganizace státu a vytvoření nových regionů nechala Jižní Tyroly jako územní jednotku zaniknout. Spory se táhly a dostaly se i na pořad jednání Valného shromáždění OSN v roce 1960. Přesto ani iniciativa, kterou OSN vyvinula, nevedla k všeobecně uspokojivému vyřešení tohoto problému. Rakouská strana sice na počátku 60. let 20. století projevila ochotu vzdát se svého zasahování do vztahů mezi německy a italsky mluvícím obyvatelstvem a italskou správou

a přestat proklamovat právo Jihotyrolanů na sebeurčení, avšak pouze za podmínky, že italská strana poskytne tomuto území regionální autonomii. Italská vláda ale podobnou cestu odmítla, a tak se spory táhly dále.

Ve druhé polovině 60. let se situace začala postupně uklidňovat, avšak k výraznějším posunům v postojích reprezentantů obou zemí došlo až na přelomu 60. a 70. let; jednalo se o celý soubor návrhů dohod, které ratifikoval jak rakouský, tak italský parlament, jehož výsledkem bylo vyhlášení kulturní autonomie Jižních Tyrol. Rakouské straně se tak po více než padesáti letech podařilo prosadit jedině: zastoupení německy mluvícího obyvatelstva ve správních orgánech a povolení užívat němčinu při soudních projednáváních (vedle němčiny lze používat jako úředního jazyka i reťorománštiny). Problém však zůstává zachován ve své latentní podobě.

Korutány

Neméně problematickým územím se pro Rakousko stala rovněž oblast Korutan. Zde se spory dotýkaly vztahu německy hovořícího obyvatelstva a Slovinců. Armáda SHS se již po první světové válce snažila posunout hranice svého státu co nejvíce na sever. Hrozícím krvavým srážkám zabránilo pouze dočasné rozdělení území Korutan na dvě zóny: severní zahrnující území Klagenfurtské pánve přešla pod správu Rakouska, jižní obsadilo jihoslovenské vojsko. V říjnu 1920 pak proběhla v obou oblastech referenda. Rakouská strana zvítězila rozdílem 18 % hlasů (tedy 59 : 41) a celé území Korutan připojila.

Po druhé světové válce se zde prakticky odvíjel stejný příběh, jako v Jižním Tyrolsku, ovšem s tím rozdílem, že bránící se stranou, která pocítovala národnostní útlak, byli početně nepřilíš výrazní, ale zato velmi aktivní Slovinci. Jejich zájmů se vstřícně ujímala SHS. Dvojazyčné nápisy, které podle § 7 státní smlouvy měly být zavedeny, prosadila až vláda kancléře B. Kreiskyho v červenci 1972. Následovala vlna odporu německy mluvících obyvatel a poté i protestní nota jugoslávské vlády; napětí se stupňovalo a v roce 1974 došlo dokonce k odvolání rakouského velvyslance. Rakouský parlament o necelé dva roky později, počátkem července 1976, přistoupil k projednání zákona o mateřštině, národnostních skupinách i novelizaci zákona o sčítání lidu (otázka výuky ve slovinštině byla řešena ještě v druhé polovině 80. let v souvislosti s návrhem nové úpravy dvojazyčného vzdělání na základních školách). Přesto byly diplomatické styky mezi Rakouskem a Jugoslávií obnoveny až v roce 1979.

Štýrsko

Druhým územím, které komplikovalo rakouské vztahy s SHS s ohledem na usídlení slovinského obyvatelstva, bylo Štýrsko. Své zájmy zde mělo i Maďarsko, respektive Maďarská republika rad. Na rozdíl od Korutan se však podařilo toto území rozdělit tak, aby pod rakouskou správou zůstala ta část, o níž se kancléř Renner domníval, že je pro „jeho“ stát nej důležitější vzhledem ke svému hospodářskému a dopravnímu významu – tedy Mariborská pánev.

Voralberg

Spory o oblast Voralberska probíhaly s největší intenzitou v letech 1919 a 1920. Obyvatelstvo se v květnovém referendu 1919 vyslovilo 80 % hlasů pro připojení ke Švýcarsku. Německé švýcarské kantony tento zájem přivítaly, naproti tomu francouzsky a italsky mluvící obyvatelstvo reagovalo negativně. Obávalo se možnosti přílišného posílení německé komunity v konfederaci. Problém byl odstraněn poté, co Vídeň odmítla o rok později výsledky referenda akceptovat, a tak území zůstalo jednou z rakouských spolkových zemí.

Burgenland

Mírová jednání po první světové válce zahrnovala i otázku stanovení hranic mezi Rakouskem a Maďarskem. Zde se spornou oblastí stal Burgenland. Trianonská smlouva z počátku června 1920, kterou po předchozích jednáních, v nichž se projevil i zájem Československa, byly ochotny obě strany podepsat, přičlenila toto území k Rakousku (5. prosince 1920).

1.1.2. Politický systém První republiky

Již v únoru 1919 (16. 2.) proběhly na území Rakouska volby. Na jejich podkladě bylo sestaveno nové Národní shromáždění (*Nationalversammlung*), neboť Prozatímní národní shromáždění (*Provisorische Nationalversammlung*), v němž zasedali poslanci zvolení před více než sedmi lety, nebylo pokládáno za legitimní orgán mající právo rozhodovat o budoucnosti země. První poválečné volby proběhly na základě nově zavedeného proporcčního volebního systému, který neuplatňoval žádnou omezovací klauzuli pro vstup politických stran do parlamentu, rovněž se jich poprvé účastnily i ženy (rovněž poprvé zasedly po volbách i v mezi nově zvolenými poslanci). Vzhledem k poválečné situaci však

nebylo možné, aby volby proběhly ve všech volebních obvodech (ze 38 obvodů se voleb účastnili voliči pouze ve 25), navíc se nepodařilo obsadit ani všech 170 mandátů, které těmito volebním obvody příslušely (bylo obsazeno pouze 159 křesel). Na základě akceptovaných regulací, které v dobovém kontextu s podobnými problémy počítaly, však byl nakonec v rámci proporcčního modelu potřebný počet mandátů obsazen. Vítězem voleb se stala sociální demokracie.

K historicky prvnímu zasedání se nově zvolený rakouský parlament sešel 4. března 1919 ve Vídni. Na svém zasedání zvolil koaliční vládu, jejímiž členy se stali vedle vítězných sociálních demokratů (prvním spolkovým kancléřem byl zvolen sociální demokrat Karl Renner) i křesťanští sociálové.² Prvním prezidentem se stal Franz Dinghofer; v říjnu 1919 pak byl přijat nový název státu – Rakouská republika. Počátkem 20. let tvořilo nový federální stát celkem osm spolkových zemí. K nim se 1. ledna 1922 připojila Vídeň, které byl přiznán statut samostatné spolkové země. Zdá se tedy přirozené, že základem první rakouské ústavy se stal federativní model, podle něhož bylo uspořádáno sousední Švýcarsko.

Ústavní text (*Bundes-Verfassungsgesetz*), na jehož sestavení se významně podílel profesor H. Kelsen, byl schválen 1. října 1920. O měsíc později vstoupila ústava v platnost. V průběhu První republiky pak byl text dvakrát revidován, a to v letech 1925 (vztah provincií a centrální vlády) a 1929.³

Volební období Národní rady (*Nationalrat*), která byla koncipována jako hlavní legislativní orgán v zemi, bylo čtyřleté; počet poslanců po připojení Burgenlandu dosáhl 183 zastupitelů, avšak roku 1923 byl snížen na 165 (volební reforma z roku 1921 zvýšila počet poslanců opět na „původních“ 183).

Spolková rada (*Bundesrat*) byla konstruována jako organizačně oddělený legislativní orgán reprezentující zájmy jednotlivých provincií (obdobně, jako je tomu ve Spolkové republice Německo). Legislativní orgány provincií rozhodovaly o svých zástupcích ve Spolkové radě (podle principu proporcionalního zastoupení měly provincie ve Spolkové radě od 3 do 12 zástupců).⁴ Stejně tak nebylo ústavou stanoveno volební

² Tato koalice však měla jen velmi krátké trvání a rozpadla se již v červnu 1920. V průběhu První republiky pak již nikdy nebyla obnovena.

³ Ústavní text tak, jak byl doplněn roku 1929, zůstal v platnosti až do roku 1994. V prosinci roku 1994 schválila sněmovna na základě výsledku referenda o připojení Rakouska k Evropské unii (konalo se v červnu téhož roku) dodatky k ústavě, které vyplývaly z potřeby sladit rakouský právní řád s právními normami Unie.

⁴ Vzhledem k tomu neexistovala (a dodnes neexistuje) horní hranice pro počet členů Spolkové rady. Na prvním zasedání v prosinci 1920 se jednání účastnilo 47 poslanců, po připojení Burgenlandu se jejich počet zvýšil na 50. V současnosti (viz kapitola 3.1) je celkový počet jejich členů 64.

období Spolkové rady, neboť určující byla délka volebního období jednotlivých zemských sněmů. Hlavní legislativní funkce Spolkové rady byla spojena s jejím právem vetovat návrhy zákonů, které by se dotýkaly postavení spolkových zemí. Veto však mohla Národní rada přehlasovat, a to souhlasným hlasováním nadpoloviční většiny všech poslanců.

Spolkový prezident byl volen Spolkovým shromážděním (*Bundesversammlung*), které tvořili všichni poslanci Národní i Spolkové rady. Jeho funkce v systému byla koncipována přednostně jako reprezentativní (neměl ani právo rozpustit Národní radu). Určitěmu vylepšení došlo krátce poté, co sociální demokracie ztratila v parlamentě většinu. Konzervativní blok politiků ihned prosadil posílení exekutivy: v druhém dodatku k ústavě z roku 1920 (schválen roku 1929) byla zavedena přímá volba prezidenta a v souvislosti s tím mu bylo dáno i právo jmenovat vládu. Vláda však zůstala i nadále odpovědná Národní radě a závislá na hlasování o důvěře. Tento model byl po druhé světové válce akceptován i jako ústavní rámec vztahu exekutivy a legislativy Druhé rakouské republiky.

1.1.3. Autoritativní režim

V letech 1934-1938 rakouskou politickou scénu opanoval autoritativní režim odmítající jak komunistickou či sociálně demokratickou, tak fašistickou orientaci. Tento klerikální režim přijal nový ústavní text (1. května 1934), podle něhož přešla veškerá moc v zemi do rukou spolkové vlády v čele s E. Dollfussem (byl rakouským kancléřem v letech 1932-1934 a stál v čele celkem tří vlád pravicové koalice tvořené křesťanskými sociály, příslušníky Heimwehru a Agrární strany). Byly zřízeny další správní instituce – Státní rada (*Staatsrat*), jmenovaná kancléřem na deset let, Spolková kulturní rada (*Bundeskulturrat*), jejímiž členy byli zástupci náboženských obcí, školství, umění a vědy, a rovněž Spolková hospodářská rada (*Bundeswirtschaftsrat*) a Zemská rada (*Länderrat*). Členové těchto čtyř nových orgánů nebyli voleni, ale jmenováni, a to na základě odlišných mechanismů. Navíc jejich členové delegovali do Spolkového sněmu celkem 59 svých zástupců. Hlavní funkcí Bundestagu té doby bylo schvalovat vládní návrhy (bez zásahů do jejich znění), neboť podle „Ústavy 1934“ to byla pouze vláda, kdo měl právo iniciovat zákony. Navíc byly zrušeny všechny samostatné odborové svazy a jejich celá struktura a nahrazeny jednotným Rakouským odborovým svazem. Současně byli pronásledováni příslušníci té části politického spektra, která se výrazně levicově orientovala. Do ilegality v té době přešla Sociálně demokratická strana Rakouska. V roce 1938 zemi anektovalo Německo.

1.2. Druhá republika

Po podepsání kapitulace německých vojsk a osvobození rakouského území spojenci v roce 1945 byla země rozdělena, podobně jako poražené Německo, do čtyř okupačních zón (rozdělení se týkalo i Vídně). Ty vznikaly postupně, podle toho, jak pokračovalo obsazování území spojeneckými vojsky. Na všech obsazených územích byla nejprve vytvářena vojenská správa a zaveden velmi přísný vojenský režim.

Britskou zónu tvořilo Štýrsko, Korutany a východní část Tyrol. Zde se začal konstituovat krátce po obsazení britským vojskem místní výkonný výbor; byl umístěn nejprve v Korutanech. V jeho čele stál socialista H. Piesch. V červenci 1945 byl tento výbor akceptován jako základ provizorní zemské vlády. Americkou okupační zónu tvořilo území Solnohradska a v pravobřežní Horní Rakousy (ustavení zemské vlády zde trvalo nejdéle: v čele nové vlády zde stáli lidovci Schemel a Gleissner). Francouzskou zónu tvořilo území Vorarlbergu a severních Tyrol (kde se první zemská vláda konstitovala již počátkem května 1945; jejím představitelem se stal lidovec K. Gruber, který posléze působil jako ministr zahraničních věcí). Místní vláda ve Vorarlbergu byla „koaliční“, tvořená představiteli socialistů i lidovců. Jejím mluvčím se stal U. Ilg.

V sovětské západní zóně (Dolní Rakousy, Burgenland a levobřežní Horní Rakousy) se již 27. dubna 1945 utvořila tzv. koncentrační prozatímní vláda. Jejími členy se stalo deset představitelů sociální demokracie (SPÖ), devět zástupců Lidové strany Rakouska (ÖVP), sedm komunistů (KPÖ) a tři nestraníci. V čele vlády, stejně jako na počátku První republiky, byl K. Renner. Hlavním sídlem vlády se stala Vídeň (byla rovněž rozdělena mezi všechny okupační mocnosti, pouze ve středu města bylo vytvořeno tzv. mezinárodní pásmo, které podléhalo zvláštnímu režimu společné správy všemi mocnostmi).

V srpnu 1945 se otevřela cesta k novému jednání o budoucnosti Rakouska; tehdy se konala první konference představitelů všech rakouských spolkových zemí. V jejím průběhu byly stanoveny kompetence jak spolkové vlády, tak jednotlivých zemských vlád, byl rozšířen počet členů vlády a rozhodnuto o vyloučení bývalých nacistů z účasti na volbách. V druhé polovině října 1945 pak byla Rennerova vláda všemi spojenci oficiálně uznána za představitele Rakouska (požadavek vznesla sovětská strana) a Spojenecká rada, která do té doby dohlížela na situaci na okupovaném území, se stala jejím kontrolním orgánem.

Hlavním úkolem nové rakouské vlády byla příprava celorakouských voleb. Datum jejich konání bylo stanoveno na 25. listopad 1945. Voleb se účastnily všechny tři existující

politické strany – tedy Socialistická strana (SPÖ), Rakouská lidová strana (ÖVP) a Komunistická strana (KPÖ). Rozhodující počet hlasů⁵ získala Lidová strana, a to téměř 50 %. V Národní radě jí to umožnilo obsadit 85 křesel z celkového počtu 165. Druhou v pořadí se stala SPÖ se 76 mandáty, KPÖ obsadila pouze 4 (získala jen 5,42 %). První rakouská vláda tak byla vytvořena jako vláda koaliční. Jejími členy se stali představitelé ÖVP a SPÖ (tzv. velká koalice) a novým spolkovým kancléřem jeden ze zakladatelů ÖVP L. Figl. K. Renner byl o měsíc později zvolen prvním prezidentem Druhé rakouské republiky.

Plnou státní nezávislost však Rakousko získalo až roku 1955: 15. května byla podepsána Státní smlouva (*Staatsvertrag*) mezi všemi čtyřmi velmocemi a rakouskou vládou; podmínkou suverenity Rakouska bylo zachování neutrality.⁶ Obnovený státní celek se přihlásil k tradici První republiky tím, že v právním ohledu proklamoval návazání na její ústavní texty z roku 1920, 1925 i 1929. Základním odrazovým můstkem se však stal ústavní text z roku 1929.⁷ Ústavními texty, které stály u opětovného obnovení rakouského státu po druhé světové válce, se staly:

- 1) spolkový ústavní zákon,
- 2) Státní smlouva,
- 3) zákon o neutralitě.

2. Výkonná moc

2.1. Prezident republiky

Hlavou rakouské republiky je prezident, jehož základní funkce je jednak reprezentativní, jednak je v jeho pravomoci svolávat zasedání Národní rady a stejně tak i formálně ukončovat její zasedací období. Prezident rovněž jmenuje kancléře (a to vždy představitele nejsilnější politické strany v Národní radě) a na jeho návrh pak členy vlády; kandidát, který nebyl akceptován prezidentem, se nemůže členem vlády stát. Prezident má rovněž právo formálně vládu odvolat. K dalším povinnostem a právům prezidenta patří právo

⁵ Voleb se tehdy účastnilo 63 % oprávněných voličů. Z účastní na volbách byli vyloučeni nacionální socialisté (podle zákona z 8. 5. 1945) a dalších přibližně půl milionu osob, které se v daném okamžiku ještě pohybovaly mimo území Rakouska. (Veber, V. a kol. (2002), cit. d., str. 554.)

⁶ Za oficiální datum vyhlášení Druhé rakouské republiky lze pokládat i 27. duben 1945, kdy byla vytvořena první prozatímní vláda; 20. října 1945 byla uznána západními mocnostmi. (Veber, V. a kol. (2002), cit. d., str. 551.)

⁷ I název ústavního textu Druhé rakouské republiky se k této historické kontinuitě hlásil tím, že zdůrazňoval její doplnění z roku 1929. Tento dodatek byl vypuštěn až roku 1994 v souvislosti s připojením Rakouska k Evropské unii.

podepisovat státní smlouvy, jmenovat diplomaty a stejně jako v jiných systémech je i on vrchním velitelem armády. Navíc má právo potvrzovat i soulad spolkových zákonů s ústavou, jmenovat zemské hejtmany. Je rovněž odpovědný za dodržování spolkové ústavy.

Prvním spolkovým prezidentem Druhé rakouské republiky byl, jak již bylo řečeno, zvolen K. Renner. Stalo se tak na základě jednohlasného souhlasu všech členů Spolkového shromáždění, tedy Národní rady a Spolkové rady. Od roku 1951 se rakouský prezident již volí přímo (tato přímá volba je obdobná přímé volbě francouzského prezidenta V. republiky). Je nejvýše dvoukolová, přičemž v prvním kole vítězí pouze ten kandidát, který získá absolutní většinu odevzdaných hlasů. Pokud však v prvním kole voleb tato situace nenastane, probíhá druhé kolo, jehož se účastní pouze dva neúspěšnější kandidáti z kola prvního. Návrhy kandidátů na úřad prezidenta podávají jednotlivé politické strany (v letech 1945-1974 byli všichni prezidenti členy SPÖ).

V souvislosti s volbou prezidenta existuje v Rakousku tzv. institut volební povinnosti občanů, a to všude tam, kde ji předepisuje zemský zákon (viz kapitola 7).

Funkční období rakouského prezidenta je sedmileté, přičemž ústava počítá s možností, aby jedna osoba zastávala úřad prezidenta nejvýše dvě funkční období. Prezident vzhledem k přímé volbě může být odvolán opět pouze na základě lidového hlasování; o jeho uskutečnění rozhoduje Spolkové shromáždění na návrh Národní rady.

2.2. Kancléř a kabinet

V čele rakouské vlády stojí kancléř, který má veškerou faktickou výkonnou moc. Vedle přímého řízení vlády je jeho pravomocí jmenovat a odvolávat, respektive navrhopvat jmenování a odvolání jednotlivých členů vlády. Podle ústavy však kancléř nemá vymezeny žádné zvláštní pravomoci a jeho funkce není ani nijak konkrétně popsána. Fakticky se od roku 1945 postupně prosadilo posílení jeho pozic vůči vládě a s tím i jeho vlivu na celý systém. Dnes je osobou značně nezávislou.

V Rakouské republice neplatí zásada kolektivní odpovědnosti vlády či přímé odpovědnosti kancléře, ale osobní odpovědnost každého ministra za jemu příslušející resort. Tato odpovědnost je stejně jako v jiných systémech vázána na Národní radu a jsou do ni zahrnuty jak činnost daného ministerstva, tak jemu podřízených instancí.⁸ Při jednání

⁸ Co se týká působení jednotlivých ministerstev a resortů, je tato sféra rozdělena do tří úrovní. Nejnížší je krajský úřad, který je příslušným úřadem dané spolkové země (například finanční úřad), jemu je nadřazen zemský hejtmán (zemský finanční ředitel) a nejvyšší instancí v dané oblasti je pak příslušný ministr (ministr financí).

vlády mají hlasovací právo jen ministři (nikoli státní sekretáři), přitom se vyžaduje pro schválení předkládaného návrhu jednohlasné rozhodnutí všech členů vlády.

Členové první provizorní vlády sestavené K. Rennerem 27. dubna 1945, tedy představitelé stran SPÖ (A. Schärf, pozdější rakouský prezident, 1957-1965), ÖVP (L. Figl, po listopadových volbách 1945 se stal spolkovým kancléřem a zůstal jím až do roku 1953) a KPÖ (J. Koptenig, předseda strana v letech 1927-1965), měli mezi sebou jednotlivé resorty rozděleny prakticky rovnoměrně. Po prvních volbách v listopadu 1945 zůstal za komunisty ve vládě jeden ministr (i když se jim tehdy podařilo získat již pouze 4 mandáty).

Až na tuto výjimku byla v období mezi prosincem 1945 a dubnem 1966 vládní koalice tvořená výlučně příslušníky SPÖ a ÖVP; sociální demokraté s větším počtem mandátů měli právo jmenovat kancléře. Od dubna 1966 do dubna 1970 pak tvořili vládu pouze představitelé ÖVP (I. Klaus). Roku 1970 zvítězila v Národní radě s relativní většinou SPÖ (poprvé) a B. Kreisky tak mohl vytvořit menšinovou vládu. Od roku 1970 do roku 1983 již vládli sociální demokraté s absolutní většinou. Když ji roku 1983 ztratili, vznikla nová koaliční vazba, tentokrát se Stranou svobody (FPÖ) – tehdy poprvé získala tato strana možnost podílet se přímo na vládě (po změně předsedy strany se však SPÖ rozhodla nepokračovat v koalici s touto stranou). Nové volby se konaly v listopadu 1986. Do Národní rady tehdy vstoupili i představitelé zelených (*Grüne Alternative*). Díky tomu se počet stran majících zastoupení v Národní radě zvýšil na čtyři; posílení volební váhy Liberálního fóra rozšířilo v 90. letech 20. století jejich počet na pět.

3. Zákonodárná moc

Zákonodárnou moc tvoří Národní rada (*Nationalrat*), která je rozhodujícím legislativním orgánem: jí jsou odpovědní ministři a na jejím složení závisí i volba osoby kancléře. Národní rada může vyslovit nedůvěru jak vládě jako celku, tak jednotlivým ministrům, které – pokud se tak stane – je prezident povinen odvolat z funkce. Legislativní moc v zemi má rovněž Spolková rada (*Bundesrat*).

Podobně jako je tomu v případě Spolkové republiky Německo, platí i pro rakouský parlament, že je v odborné literatuře často charakterizován jako dvoukomorový. Právní analýzy odvolávající se na dikci rakouské ústavy z roku 1920, jež je dodnes fakticky

základem ústavního modelu Rakouska, se však spíše přiklánějí k interpretaci, podle níž je parlament koncipován jako jednokomorový, respektive „obě ‚komory‘ jsou tak spíše svébytnými orgány“ než součástmi jedné legislativní instituce. Odůvodnění vychází přednostně z velmi slabého postavení Spolkové rady, respektive výrazné nerovnosti postavení obou institucí.⁹

Členové Národní i Spolkové rady se účastní společného zasedání v podobě tzv. Spolkového shromáždění (*Bundesversammlung*), a to pouze v ústavou striktně stanovených případech, k nimž v první řadě patří inaugurace spolkového prezidenta po jeho zvolení a dále v případě, kdy by mělo být přijato rozhodnutí o vyhlášení války.¹⁰ K dalším ústavním povinnostem svolat toto shromáždění patří rozhodování o případném vyhlášení lidového hlasování o odvolání prezidenta před ukončením jeho funkčního období (na návrh Národní rady) či rozhodnutí o zahájení procesu obžaloby prezidenta (tzv. impeachment) – takový proces by probíhal před Ústavním soudem. V případech, kdy je Spolkové shromáždění svoláno, střídají se předsedové Národní a Spolkové rady v řízení jeho jednání; jednacím řádem, jímž se řídí zasedání Spolkového shromáždění, je jednací řád Národní rady a přijatá rozhodnutí podléhají spolupodpisu předsedy Spolkového shromáždění a spolkového kancléře.

3.1. Národní rada

Národní radu tvoří 183 poslanců, kteří jsou voleni na základě proporcího principu. Volební období je čtyřleté a všechna zasedání jsou veřejná (mohou se jich účastnit sdělovací prostředky i televize).

Národní rada je rozhodujícím legislativním orgánem v zemi. Pro schválení běžných zákonů je třeba dosáhnout souhlasu absolutní většiny přítomných poslanců komory, avšak hlasování se musí zúčastnit alespoň jedna třetina poslanců. Pro přijímání tzv. ústavních zákonů je třeba kvalifikované většiny, tj. souhlasu nejméně 2/3 poslanců za podmínky, že se hlasování účastní nejméně jedna polovina všech členů Národní rady.

Národní rada může být rozpuštěna pouze v souvislosti s nadcházejícími volbami, nebo v případě, že se sama rozhodne k takovému kroku přistoupit (jedná se o absolutní výjimku, s níž se v žádném jiném západoevropském politickém systému nesetkáme). O

⁹ W. Braunerder v této souvislosti rovněž zdůrazňuje, že obě „komory“ nejsou ani po formální stránce na základě ústavního textu spojeny, neboť v Rakousku neexistuje jejich společné označení. Blíže: Braunerder, W. (2004), Existuje v Rakousku druhá parlamentní komora? *Senát*, č. 2, příloha str. 4.

¹⁰ Což dokládá faktickou neexistenci dvoukomorového parlamentu, jak jsme se o ní zmínili výše.

jejím mimořádném rozpuštění může rovněž rozhodnout prezident, a to na návrh spolkové vlády (avšak pouze jedenkrát v souvislosti s konkrétním problémem, při jehož řešení se Národní rada dostala do konfliktu s vládou).

Tabulka č. 1: Složení Národní rady v letech 1945-2002

Rok	ÖVP	SPÖ	FPÖ	Grüne	LiF	KPÖ	celkem
1945	85	76	-	-	-	4	165
1949	77	67	16	-	-	5	165
1953	74	73	14	-	-	4	165
1956	82	74	6	-	-	3	165
1959	79	78	8	-	-	-	165
1962	81	76	8	-	-	-	165
1966	85	74	6	-	-	-	165
1970	79	81	5	-	-	-	165
1971	80	93	10	-	-	-	183
1975	80	93	10	-	-	-	183
1979	77	95	11	-	-	-	183
1983	81	90	12	-	-	-	183
1986	77	80	18	8	-	-	183
1990	60	80	33	10	-	-	183
1994	52	65	42	13	11	-	183
1995	53	71	40	9	10	-	183
1999	52	65	52	14	-	-	183
2002	79	69	18	17	-	-	183

Zpracováno podle: <http://www.parties-and-elections.de/austria2.html>;
<http://www.electionworld.org/austria.htm>.

Zákony, kterými se na svých zasedáních členové Národní rady zabývají, předkládá ve většině případů vláda, není však vyloučeno, aby návrhy zákonů předkládali k projednání i jednotliví poslanci.

V čele Národní rady stojí tři předsedové, kteří reprezentují vždy tři po volbách nejsilnější strany. Platí tedy plně uchování principu proporcionality.¹¹ V řízení diskuse při jednání komory se střídají a v případě, kdy spolkový prezident není schopen vykonávat svou ústavní funkci, pak přejímají jeho pravomoci.¹²

¹¹ Například počátkem 80. let podobný princip znamenal, že dva prezidenti byli z řad členů SPÖ a třetí, ve skutečnosti druhý v pořadí, reprezentoval ÖVP.

¹² K jejich povinnostem navíc patří dohlížet i na činnost jednotlivých poslaneckých klubů a konzultovat stanoviska k projednávaným otázkám s jejich představiteli.

Většina rozhodující činnosti při schvalování zákonů se soustřeďuje do výborů.¹³ Pro každou legislativní oblast je vytvořen jeden výbor, jehož členové jsou voleni Národní radou. Vedle těchto hlavních výborů existují i další, tzv. podvýbory, které volí členové hlavních výborů. I v těchto orgánech se dodržuje princip proporcionality odpovídající postavení jednotlivých politických stran po volbách. Pokud je Národní rada rozpuštěna, připadá těmto podvýborům rozhodující moc, a to až do doby, kdy se Národní rada opět sejde k dalšímu zasedání.

V Národní radě existují různé stranické kluby, přičemž platí, že počet členů klubu musí být nejméně pět poslanců.

3.2. Spolková rada

Spolkovou radu (*Bundesrat*) tvoří podle ústavního textu z roku 1920 zástupci všech devíti spolkových zemí. Jejich počet je přímo úměrný počtu obyvatel jednotlivých spolkových zemí; ústava stanoví, že počet poslanců zastupujících země, které mají největší počet obyvatel, je dvanáct. Přitom platí, že bez ohledu na počet obyvatel konkrétní spolkové země musí být každá ve Spolkové radě zastoupena alespoň třemi poslanci.¹⁴

Poslanci Spolkové rady jsou voleni nepřímo, tj. členy zastupitelských orgánů jednotlivých spolkových zemí – zemskými sněmy (není nutné, aby se jednalo o poslance těchto orgánů, neboť všechny tyto osoby jsou vždy pokládány za delegované). V tom se rakouská Spolková rada liší od Bundesratu Spolkové republiky Německo, který je obsazován na základě jmenování zemskými vládami. Navíc rakouský model zdůrazňuje princip demokratické legitimacy takto volených zástupců lidu.¹⁵

Z principu volby vyplývá, že volební období poslanců rakouského Bundesratu je závislé na volebním období jednotlivých zemských sněmů (jedná se o pětileté nebo šestileté volební období), přičemž při volbě je zachován princip proporcionality. Platí tedy, že o posy „delegátů“ ve Spolkové radě se dělí politické strany podle své volební váhy na úrovni konkrétních zemských sněmů (určující jsou tedy vždy poslední volby do těchto sněmů).¹⁶ Jednou zvolený poslanec Spolkové rady nemůže být z funkce odvolán před

¹³ V průběhu Druhé republiky došlo několikrát k modifikaci organizačního řádu Národní rady (1961, 1975, 1988, 1993).

¹⁴ Celkový počet členů Spolkové rady je závislý na počtu obyvatel dané spolkové země a není tudíž pevně určen. Podléhá změnám v souvislosti s výsledky sčítání lidu. V současnosti dosahuje počtu 62 zástupců.

¹⁵ Brauneder, W. (2004), cit. d., str. 4-5.

¹⁶ Přitom je závazné, že alespoň jedno místo musí být vždy rezervováno pro druhou nejsilnější stranu v každé spolkové zemi bez ohledu na skutečné zastoupení této strany v parlamentu dané země.

skončením volebního období „svého“ zemského sněmu. Na rozdíl od Národní rady, jejíž zasedání jsou přerušována volbami, zasedá Spolková rada trvale, bez přerušení. Pouze v souvislosti s volbami probíhajícími v konkrétní spolkové zemi se průběžně střídají konkrétní osoby.

Spolková rada reprezentuje principiálně zájmy lidu oproti zájmům spolkových zemí, ve skutečnosti však mnohem více zájmy jednotlivých politických stran, které v daných zemích mají v konkrétním období rozhodující postavení. Proto nabývá na důležitosti princip rotace funkce předsedy Spolkové rady; každých šest měsíců se tato osoba mění, a to tak, že do funkce nastupuje vždy představitel jiné spolkové země – vždy se jedná o toho z delegátů z konkrétní spolkové zemi, který byl delegován na prvním místě (výměna předsedů se řídí abecedním pořádkem spolkových zemí). Důsledkem je, že v případě, že počet reprezentantů politických stran zasedajících ve Spolkové radě je v určitém okamžiku shodný (a to bez ohledu na početní reprezentaci provincií), může výměna předsedy znamenat vyvážení či dočasné oslabení některé z politických stran, neboť předseda nemá ze zákona hlasovací právo (blíže kapitola 3.3).

Legislativní pravomoci Bundesratu jsou minimální. Má možnost uplatňovat fakticky pouze právo vznášet námítky proti rozhodnutí, které přijala Národní rada. Ta však může rozhodnutí Spolkové rady přehlasovat. Platí, že legislativní pravomoc Spolkové rady je omezena fakticky na suspensivní veto (v tom se její postavení shoduje s rolí, kterou hraje Bundesrat v systému SRN). I v tomto ohledu – bez přímého zřetele k dikci ústavy – hraje důležitou roli stranické složení obou komor: pokud je shodné, nelze předpokládat, že by se Spolková rada jakýmkoli způsobem stavěla proti rozhodnutí Národní rady, jež je koncipována – z hlediska legislativního procesu – jako komora rozhodující.¹⁷

3.3. Legislativní proces

Neexistenci jediného dvoukomorového legislativního orgánu prokazuje i skutečnost, že Národní a Spolková rada jakožto orgány s legislativními kompetencemi nejsou přímo propojeny a komunikují pouze prostřednictvím kancléře či vlády. Rozhodující postavení v legislativním procesu má Národní rada.

Podle ústavy všechny zákony, které jsou zde schváleny, předkládá prezident Národní rady kancléři. Ten o jejich znění a obsahu informuje Spolkovou radu. Spolková

¹⁷ Brauner, W. (2004), cit. d.

rada může mít k textu navrhovaného zákona pozměňovací návrhy a doplňky, ale prezentovat je může pouze písemnou formou. Námítky pak předkládá kancléři a jeho prostřednictvím se dostávají opět k poslancům v Národní radě. Mají tedy účinnost pouze odkladnou (suspensivní veto). Pokud se Národní rada, respektive polovina přítomných poslanců vyjádří pro původní znění zákona, je tento zákon bezodkladně přijat.¹⁸

Spolková rada však nemůže zasahovat do znění návrhu zákonů v případě, že se jedná o federální rozpočet, jeho návrh či závěrečnou zprávu, poskytování státních finančních půjček nebo o nakládání s federální majetkem. Přesto došlo v 80. letech (1984) k částečnému posílení role Spolkové rady tím, že všechny změny federálních zákonů, které by se mohly dotknout postavení a práv jednotlivých spolkových zemí, musí být Spolkovou radou schváleny.

Pokud má Spolková rada nějaké vlastní návrhy, které vyžadují projednání v Národní radě, pak je musí nejprve předložit vládě. Pouze ta má právo postoupit návrh k projednání Národní radě.

Co se případných ústavních změn týká, lze celý text ústavy změnit pouze cestou lidového hlasování; podobný způsob lze rovněž využít i pro změnu běžných zákonů.

3.3.1. Profesní komory

Utváření legislativy v Rakousku napomáhají vedle parlamentu především profesní komory: obchodní, zemědělská a dělnická (vedle nich existují i další malé profesní svazy – komory, v nichž jsou sdružovány menší profesní skupiny obyvatel). Tyto svazy jsou organizovány na všech úrovních správy a členství v nich je pro všechny obyvatele s výjimkou zaměstnanců ve státních službách povinné.

Volby do profesních komor se konají každých pět let. Komory se podílejí na přípravě zákonů, jejich prostudování a současně i na následné aplikaci v praxi.

¹⁸ O faktickém postavení a pravomocích Spolkové rady svědčí například údaje, týkající se vznesených námítek proti zákonům přijatým Národní radou: v období vlády tzv. *velké koalice ÖVP-SPÖ*, tedy prakticky v průběhu dvaceti let (listopad 1947 – duben 1966) vznesla Spolková rada námítky pouze v šestnácti případech. Situace se poněkud změnila v okamžiku, kdy se v letech 1966-1970 prosadila jednobarevná vláda ÖVP. Na základě vítězství v zemských volbách, které se konaly roku 1968, se SPÖ stala poprvé v historii rozhodující silou ve Spolkové radě. Obě komory parlamentu se tak dostaly do opozice vzhledem k výrazně odlišné stranické struktuře. Pro Spolkovou radu se sice otevřel prostor k větší kritice zákonodárné činnosti Národní rady, ale přesto ani v této době k výraznějšímu konfliktu mezi oběma komorami nedošlo. Jednou z příčin jsou nesporně právě výrazně ústavně omezené pravomoci Spolkové rady. K větším problémům nedošlo ani po roce 1973, kdy se počet poslanců za SPÖ a ÖVP ve Spolkové radě vyrovnal. Každá ze stran tak měla větší šanci v okamžiku, kdy se předsednictví ujal reprezentant té spolkové země, v níž zvítězila strana druhá – tím tato strana prakticky přišla o jeden hlas a dostala se do oslabeného postavení.

Představitelé nejvyššího orgánu reprezentujícího profesní komory, kterým je Odborová federace (*Österreichischer Gewerkschaftsbund – ÖGB*), se setkávají s představiteli vlády přibližně jednou měsíčně na společné schůzce, již předsedá kancléř. Tento orgán sice nemá žádné statutární postavení, ale přísluší mu právo prodiskutovat navrhované zákony dotýkající se ekonomické sféry rozvoje společnosti; jeho účastníci mohou vznášet námítky, korektivy a doporučení týkající se jak cen, tak platů.

Tento v Evropě jinak nepříliš rozšířený (alespoň v takové míře jako je tomu v Rakousku) systém spolupráce zájmových skupin a vlády se obecně označuje jako sociální partnerství. Byl vytvořen krátce po druhé světové válce a hlavním motivem k jeho ustavení byly negativní zkušenosti z První republiky a snaha zamezit případným konfliktům spojeným s obtížnou ekonomickou a sociální situací země po prohrané válce. Díky tomuto systému se podařilo velmi efektivně včlenit pracující do legislativního procesu a zvýšit jejich zájem na jeho utváření a předejít tak možným problémům a konfliktům, které by cestu k opětné hospodářské prosperitě země mohly velmi výrazně komplikovat.

4. Soudní moc

Na zákonnost a dodržování kompetencí dohlíží v Rakouské republice tzv. Správní soudní dvůr (*Verwaltungsgerichtshof*). Ústavní soudní dvůr (*Verfassungsgerichtshof*) naproti tomu přezkoumává zákony a jejich soulad s ústavou, stejně tak se věnuje problémům případných právních nesrovnalostí mezi jednotlivými spolkovými zeměmi či mezi nimi a federální vládou (avšak nemůže se k němu na rozdíl od České republiky odvolat skupina poslanců /V. Klokočka 1996/). Na oba typy soudů se mohou zcela samostatně obracet i občané, pokud se domnívají, že jejich práva byla v nějakém ohledu poškozena neadekvátním administrativním zásahem, nebo že v jejich případě nebylo postupováno podle platné ústavy.¹⁹

Jednání Ústavního soudního dvora předsedá prezident a viceprezident. Vedle nich jej tvoří celkem dvanáct tzv. titulárních soudců a šest náhradníků. Prezident, viceprezident, stejně jako šest soudců a tři náhradníků jsou jmenováni spolkovým prezidentem, a to na doporučení vlády. Zbýlých šest členů a tři náhradníky jmenuje spolkový prezident na doporučení obou komor parlamentu (Národní rada navrhuje tři členy a dva náhradníky, Spolková rada tři členy a jednoho náhradníka).

¹⁹ Tento způsob domáhání se vlastních práv proti legislativním státním orgánům a jejich postupu využil i Otto Habsburg, který Správnímu i Ústavnímu soudu předložil k prozkoumání svou žádost o možnost vrátit se

Co se nezávislosti soudců týká, platí, že po svém jmenování do úřadu nemohou být odvoláni a stejně tak je nelze v souvislosti s jejich rozhodnutími přeložit.

5. Ombudsman

V Rakousku byla roku 1977 zřízena i funkce ombudsmana (*Volksanwaltschaft*). Na něho se mohou občané obracet, pokud se domnívají, že se k nim správní úřady zachovaly protiprávně. Tento úřad přešetřuje stížnosti a doporučuje odstranění chyb – příslušný úřad je povinen do osmi týdnů předložit písemné zdůvodnění svého rozhodnutí nebo navržené doporučení ombudsmana akceptovat. Ombudsman má rovněž právo zkoumat každou činnost vlády, pokud vyvolává podle jeho názoru pochybnosti. Jedná se stejně jako v jiných konkrétních případech o zcela nezávislou instituci, jejíž členové jednou za rok podávají zprávu o své činnosti Národní radě.

Úřad ombudsmana je v Rakousku koncipován jako kolektivní orgán. Tvoří ho tři osoby volené do této funkce Národní radou, a to na šestileté období. Návrhy na členy tohoto zvláštního odvolacího orgánu předkládají tři nejsilnější politické strany. Ze zvolených osob je každý rok jeden pověřen funkcí předsedy.

6. Spolkové uspořádání a místní správa

V rámci rakouského modelu federace byl akceptován vysoký stupeň autonomie všech devíti spolkových zemí. Každá z nich má vlastní zákonodárný orgán – zemský sněm (*Landtag*). Co se exekutivní složky týká, stojí v čele zemských vlád vždy zemský hejtman volený zemským sněmem. Poslanci zemských sněmů jsou voleni stejným způsobem jako poslanci Národní rady, přičemž jejich počet je závislý na počtu obyvatel dané země.

Do kompetence spolkové vlády patří naopak rozhodování o systému vzdělávání, policii, poštách, železniční dopravě a daňové a sociální politice. Naopak zemské sněmy mají právo rozhodovat o problémech souvisejících jednak s vlastní zemskou problematikou (sem patří rozhodování o regionálním plánování, energetických zdrojích či zemědělství), ale podílejí se i na činnosti Spolkové rady.

Vztah mezi centrem – Vídní – a jednotlivými zemskými sněmy není ve všech zemích zcela totožný. Například v západních spolkových zemích se lze setkat s mnohem větším pocitem nezávislosti na Vídni než jinde. Prim přitom má nesporně Vorarlbersko, i když lze obecně říci, že obyvatelstvo ve všech zemích vykazuje relativně vysoký stupeň

do Rakouska, kterou Národní rada původně zamítla.

aktivního podílu na rozvoji svého nejbližšího okolí. Stačí zmínit úspěchy obyvatel Innsbrucku v odporu proti zvýšené hladině hluku související s místním letištěm, či velmi silný odpor proti kamionové dopravě procházející ve zvýšené míře alpskou oblastí.

I přes určité změny v kompetencích zemských vlád v poslední době (například rozšíření možnosti ovlivňovat využívání vodních toků) zůstává rozhodující vliv stále v pravomoci spolkové vlády. Zemské vlády se většinou potýkají s nedostatečnými finančními zdroji.

Země mají právo napadnout u spolkového Ústavního soudu všechna opatření, která v rozporu s ústavou zasahují do jejich zemské kompetence. Zemské zákony stanoví zemské sněmy.

Nižším administrativním stupněm správy jsou okresní hejtmanství, která jsou podřízena zemským vládám a jsou řízena jmenovanými úředníky. Obce jsou poměrně značně nezávislé, pokud se věnují lokálním otázkám. Obecní rady volí do čela měst, střediskových obcí a vesnic starosty. Ve větších městech jsou pomocným orgánem starostů městské úřady – magistráty.

7. Volební systém

Rakouský volební systém²⁰ je proporcčním systémem, který s výjimkou několika „kosmetických“ úprav nezaznamenal od roku 1945 žádnou zásadní změnu. Pro přidělování mandátů používá tzv. d'Hondtovy formule s tím, že na přerozdělování zbylých mandátů se může podílet každá strana, které se podaří na základě odevzdaných hlasů získat alespoň jeden mandát.

V roce 1970 byla za vlády SPÖ provedena úprava volebního systému, v jejímž důsledku se zvýšil počet poslanců v Národní radě ze 165 na 183 a současně se snížil počet volebních obvodů z 25 na pouhých devět. Každá spolková země se tak stala prakticky jediným volebním obvodem (*Wahlkreis*). Na tomto podkladě se pak konstituovaly dva velké volební obvody (*Wahlkreisverbände*); jeden vytvořily tři východní země – Burgenland, Vídeň a Dolní Rakousy, druhý pak zbylé spolkové země. Ve svém důsledku tato reforma, zdánlivě pouze formální, posílila možnosti především menších stran získat mandát v Národní radě.

²⁰ Všeobecné volební právo bylo zavedeno na území dnešního Rakouska (tj. na území bývalé Rakousko-Uherské monarchie) roku 1897, od roku 1907 pak platilo rovné volební právo pro muže; přímá volba do poslanecké sněmovny byla zavedena roku 1873.

Obecně platí, že odevzdané hlasy se přidělují následujícím způsobem: v prvním kole se vychází z počtu hlasů odevzdaných voliči v daném volebním obvodu a počtu mandátů, který danému obvodu přísluší v Národní radě. Podíl mandátů a hlasů určuje volební číslo pro daný obvod. Platí, že každá strana, která se voleb účastní, musí získat tímto přepočtem alespoň jeden mandát (*Grundmandat*), aby měla právo a možnost podílet se na následujícím přidělování zbylých mandátů v druhém kole. Přitom nezáleží na tom, ve které zemi jej získá. Stačí tedy pouhý jeden mandát za všechny spolkové země, aby strana postoupila do druhého kola.²¹

V druhém kole se však přerozdělovaly zbylé mandáty nikoli ve vztahu k základním volebním obvodům, ale na úrovni obou větších volebních obvodů (*Wahlkreisverbände*). I v druhém kole byl aplikován proporcční princip. A právě díky reformě z roku 1970 se na této úrovni projevovalo zvýhodnění malých stran, neboť při přepočtu hlasů na mandáty bylo možné v těchto dvou velkých volebních obvodech sčítat všechny jinak v malých zemských obvodech rozptýlené hlasy. Rakouský volební systém je proto hodnocen jako jeden z výrazně proporcčních (je přiřazován k systému nizozemskému a švédskému).

V roce 1990 došlo k další modifikaci volebního zákona. Podle ní může volič volit nejen politickou stranu podle předložené kandidátky, ale současně může udělit jeden preferenční hlas některému z kandidátů na dané kandidátní listině (tato možnost však zatím neměla na obsazení mandátů konkrétními kandidáty prakticky žádný vliv).

Zatím poslední úpravou volebního zákona je úprava z roku 1994, která se týká vytvoření 43 nových regionálních volebních obvodů. Každý z takto stanovených obvodů zahrnuje průměrně tři okresy. Mandáty jsou pak přidělovány postupně ve třech skrutiniích, a to na regionální, zemské a spolkové úrovni. V kombinaci s preferenčními hlasy tato úprava znamená, že voliči mohou zvolit celkem dvě preferované osobnosti – na regionální a zemské úrovni. Nemohou však použít své preference pro celostátní spolkovou rovinu; to bylo možné ještě ve volbách 1990. Stejně tak nový zákon nepovoluje volit jinou politickou stranu na regionální a zemské úrovni.

Co se volebního práva týká, mají Rakušané aktivní právo účastnit se voleb od 19 let.²² Platí však, že ve spolkových zemích Štýrsko, Tyroly a Vorarlbersko je pro voliče účast ve volbách povinná. Přesto i v jiných spolkových zemích je účast tak vysoká, že v průměru se po celé období Druhé republiky pohybuje nad více než 90 %.

²¹ Například Komunistické straně Rakouska se po roce 1956 nepodařilo tuto kvótu ani jednou překročit.

²² V únoru 1990 přijala Národní rada zákon, podle kterého se voleb mohou účastnit i Rakušané žijící v

V přímých prezidentských volbách je účast voličů povinná a neúčast může být pokutována (před přijetím eura až částkou 3 000 šilinků).

7.1. Referendum

Rakouská ústava rovněž počítá s možností použít referendum. Jeho předmětem může být pouze konkrétní návrh zákona, pokud získá podporu alespoň 100 000 voličů. Po splnění této podmínky je Národní rada povinna návrh projednat. K souhlasu pak stačí u běžných zákonů prostá většina poslanců. Všechny ústavní změny rovněž podléhají referendu: k jeho vypsání však musí dát svůj souhlas jedna třetina poslanců. Jakákoli zásadní změna ústavy je následně možná pouze tehdy, vyjádří-li si ní souhlas většina voličů. K potvrzení je nutné následně dosáhnout i souhlasu 2/3 poslanců Národní rady.

8. Stranický systém

Rakouský stranický systém je v politologické literatuře často začleňován k systémům konsociačním (A. Lijphart hovoří v této souvislosti o jakési „rakouské době Nizozemí“), respektive k systémům, které se formovaly na podkladě výrazných tzv. štěpných (konfliktních) linií (*cleavages*), jak je ve své analýze definoval a aplikoval v dlouhodobém historickém kontextu Stein Rokkan.²³ Jedná se o systém, v němž rozhodující vliv na formování politických stran mají tři tzv. tábory (*Läger*):

- 1) *levicový* tvořený sociální demokracií,
- 2) *katolicko-konzervativní*,
- 3) *nacionalistický*, v němž převažuje idea pangermánství.

Všechny tři tábory se postupně utvářely v 19. století, tedy v době prosazování moderního politického systému, a staly se základem pro formování tří hlavních politických stran. Strany tak reprezentují v historickém kontextu přednostně ty skupiny obyvatel, mezi nimiž docházelo k největším konfliktům, majícím dopad na vývoj rakouského moderního politického systému. Určujícími byly: třídní diference (klasický konflikt spojený s ekonomickým a sociálním vývojem země), náboženství (konflikt mezi aktivními katolíky a antiklerikály) a vztah mezi centrem (v čele s Vídní) a periferií (především jižními oblastmi

zahraničí.

²³ Nejnověji jeho přístup využili ve své komparativní studii věnované problematice demokratických systémů ve střední Evropě V. Hloušek a L. Kopeček (viz: V. Hloušek – L. Kopeček (2004), *Konfliktní demokracie. Moderní masová politika ve střední Evropě*. IIPS-Mezinárodní politologický ústav, Masarykova univerzita v Brně, především s. 55-70).

země).

Velmi silné třídní zázemí rakouského systému politických stran však nabízí i jiné typologické zařazení. Mnohem častěji než ve spojení s konsociační demokracií (v současné komparatistice je užíváno toto typologické vymezení pouze pro období 1945-1966) je dnes rakouský systém spojován s neokorporatismem a přičleňuje se tak k modelu švédskému. Důvodem je výrazná provázanost politických stran a odborových svazů²⁴, jejímž důsledkem je i značný vliv profesních komor na formování a prosazování legislativních kroků vlád (prezident Odborové federace byl po dlouhou dobu rovněž předsedou Národní rady). Systém tzv. sociálního partnerství (*Sozialpartnerschaft*) funguje paralelně s legislativou. Tento neokorporativní model se zvláště v 60. a 70. letech 20. století jevil jako velmi kvalitní a výhodný pro zajištění vysokého růstu a nízké míry nezaměstnanosti a inflace ve srovnání s jinými zeměmi. Svě nesporné kvality, které jsou velmi často pokládány za jistou specifikou rakouské politické kultury, osvědčil i v letech 80., kdy byl neokorporativní model ve všech zemích, počítaje v to i Švédsko, na ústupu. Rakousko tak zůstalo prakticky jediným případem, kde se neokorporatismus nejen výrazně osvědčil, ale uchovává si i nadále svou hodnotu.

Pro rakouský systém je navíc charakteristické, že v souvislosti s oběma světovými válkami musel být prakticky vždy znovu vytvořen a politické strany tak vždy vstupovaly do určitého politického vakua. Stejně tak je podstatné, že všechny strany, které byly na počátku Druhé republiky obnoveny, byly schopny navázat konsensuální vztahy, a to i přesto, že v meziválečném období patřily k výrazným soupeřům. Zvláště zřetelné se tento trend projevil ve vztazích mezi ÖVP a SPÖ. Některé výklady odkazují na skutečnost, že právě mezi představiteli těchto dvou stran se vytvořily v průběhu jejich antifašistického odboje tak silné a pevné vazby, že jich bylo možno při obnovení rakouského státu využít. Stejně jako v Nizozemí, tak i v Rakousku se po roce 1945 – a bez výraznější změny prakticky dodnes – projevila výrazná náklonnost ke kompromisům, k jednání a upřednostnění dohody o případných změnách.

8.1. Stranický systém Druhé republiky

Rakouský model vztahu politických stran v Druhé republice patří stejně jako systém nizozemský k důležitým tématům komparativní politologie. Je spojen s plně akceptovaným

²⁴ V této souvislosti se hovoří o velmi výrazné tendenci k propojování zájmů komor a konkrétních politických stran, která se mimo jiné projevuje i tím, že odbory mají značný vliv na dosazování konkrétních

a do důsledku udržovaným a prosazovaným principem proporcionality (tj. proporčního přidělování mandátů i postů na nižších administrativních úrovních, do nichž lze začlenit i průmyslové podniky či důležité banky). Někteří politologové užívají rakouský příklad jako doklad přeceňování vztahu proporčního volebního systému a vícestranického systému, neboť zvláště po druhé světové válce došlo k výrazné redukci počtu relevantních politických stran v zemi a ustálil se funkční dvoustranický systém.

Zakladateli a prvními politickými reprezentanty nezávislého rakouského státu se po druhé světové válce stali představitelé tří protifašistických politických stran, jimž bylo povoleno obnovit svou činnost krátce po ukončení vojenských akcí: byla to Socialistická strana Rakouska (dnes Sociálně demokratická strana Rakouska – SPÖ), Křesťansko-sociální strana (později Rakouská strana lidová – ÖVP) a Komunistická strana Rakouska (KPÖ) (ti od roku 1959 v Národní radě již své zastoupení nemají). V počátcích Druhé republiky působil v Národní radě i tzv. Svaz nezávislých (Verband der Unabhängigen – VdU), později liberálové FPÖ.

Oběma hlavními politickým stranám – ÖVP a SPÖ, které vytvořily poprvé vládu velké koalice v letech 1947-1966, se navíc podařilo vybudovat a upevnit systém své přímé vazby na nejdůležitější hospodářská odvětví i administrativu a současně podpořit i vznik klientelního vztahu k lidem pracujícím v těchto sférách. Loajalita významných osobností ze sociální i politické sféry je tak v mnoha ohledech nedílnou součástí politického kalkulu těchto stran (v letech 1956-1983 si obě po každých volbách mezi sebe dělily více než 90 % všech křesel v Národní radě).²⁵

Model tří stran se udržel prakticky tři desetiletí (1959-1986, respektive 1987). Rozhodující postavení dvou stran (SPÖ a ÖVP získaly v roce 1979 dokonce 94 % všech křesel v Národní radě) vedlo k tomu, že prakticky 80 % všech předkládaných návrhů zákonů bylo v Národní radě schváleno bez větších problémů. V tomto ohledu nedošlo k žádné výraznější změně ani tehdy, kdy se rozhodující stranou v zemi stala SPÖ, tedy v letech 1971-1983.

Další stranou, které se podařilo v průběhu Druhé republiky získat velmi výrazný vliv na celý stranický systém i rakouskou společnost a její postavení v mezinárodním kontextu, je Strana svobody (FPÖ). Jedná se o extrémní pravicově orientovanou stranu, která je zvláště v posledních letech velmi aktivní. Již v roce 1983 se reprezentantům strany

osob na volební kandidátky politických stran.

²⁵ Gallagher, M. – Laver, M. – Mair, P. (1992), *Representative Government in Western Europe*. McGraw-

podářilo zasáhnout do rakouské politiky více než výrazně, a to díky novému předsedovi SPÖ F. Sinowatzovi (ten nahradil ve vedení strany B. Kreiskyho, který rezignoval po nepřilíh úspěšném výsledku strany ve volbách 1983²⁶). Ve snaze uchovat si vládní posty navázal Sinowatz spolupráci s FPÖ, v jejímž čele stál v té době N. Steger. Vznikla tak tzv. malá koalice, která se udržela u moci do roku 1986, kdy byl zvolen novým předsedou FPÖ J. Haider (září). Ihned po této změně Sinowatz koalici spojenců SPÖ a FPÖ zrušil. Přesto se snaha po setrvání u moci rakouským socialistům přilíh nevyplatila a spolupráce se Svobodnými je hodnocena jako další krok ke ztrátě voličské podpory.²⁷

V nových volbách 1986 SPÖ výrazně oslabil (získala pouze 80 mandátů v Národní radě oproti „neúspěšnému“ roku 1983, kdy obsadila 90). ÖVP získala pouze o 3 mandáty méně, a tak se přirozeně nabízelo jediné vhodné řešení, a to obnova velké koalice SPÖ – ÖVP z let 1947-1966.

Od počátku roku 1987 se rakouský stranický systém začal postupně měnit. Na politické scéně se objevil nový stranický subjekt – strana Zelených (Grünealternative Parteien – GAL). Její účast ve volbách 1986 prokázala, že rakouští voliči jsou ochotni částečně ustoupit od svých dlouhodobých preferencí a podpořit i novou politickou stranu (Zelení zaznamenali nárůst podpory o plná 3 % hlasů). Díky tomu se tak poprvé od počátku Druhé republiky dostala do Národní rady nová politická strana. Nové čtyřstranické složení parlamentu pak s výjimkou let 1994 a 1995, kdy si krátce získala mezi voliči dostatečnou podporu odnož FPÖ Liberální fórum, zůstává zachováno dosud.²⁸

V roce 1987 se tak utvořila staronová vláda socialistů a lidovců, tentokrát s jasně a stabilně vymezenými posty. Stabilitu ovlivňovala do značné míry skutečnost, že voličská podpora byla až do roku 1999 prakticky stabilní (co se rozdílu v počtu hlasů a obsazených křesel týkalo) (viz tabulka č. 1).

Volby do Národní rady v roce 1994 znamenaly další velký úspěch pro FPÖ. Jejím kandidátům se podařilo získat značnou podporu voličů (téměř 23 % hlasů zajistilo straně

Hill, Inc., str. 165.

²⁶ Strany tehdy obdržela méně hlasů než předpokládala a pokládala tuto skutečnost za dostatečný důvod k výrazným úvahám o špatném vedení.

²⁷ Situaci zhoršily i mnohé spory a skandály, které v této době kulminovaly. Navíc se velmi výrazně s oslabením vlády projevilo i oslabení vlivu státu na ekonomiku (dostavil se propad státem řízené průmyslové sféry) i rozvoj občanské společnosti (začala vznikat četná nová občanská sdružení, jako hnutí proti atomové energii, hnutí za práva homosexuálů apod.). Blíže: Veber, V. a kol. (2002), cit. d., str. 581-582.

²⁸ Liberální fórum (LIF) vzniklo jako samostatná politická strana počátkem února 1993, kdy z FPÖ vystoupilo několik poslanců pro nesouhlas s politikou strany a pod vedením H. Schmidtové vytvořilo novou politickou stranu (blíže kapitola 9.5.).

ohromujících 42 poslaneckých křesel!), kteří v předchozích letech podporovali buď ÖVP (podle dostupných údajů se jednalo o přechod přibližně 120 000 voličů), nebo SPÖ (asi 250 000 hlasů; ÖVP získala pouhých 28 % hlasů, počet hlasů pro SPÖ poklesl na 35 %). Nesporný vliv na posílení pozic FPÖ měl i její představitel J. Haider, jehož ambice směřovaly vždy k tomu, aby se strana stala nejsilnější politickou silou v zemi.²⁹ Výsledkem voleb 1994 tak bylo dosti výrazné – s ohledem na předchozí trend – oslabení pozic vládnoucí velké koalice SPÖ-ÖVP.³⁰ Projevilo se to již o rok později, kdy se koaliční vláda dostala do velmi složité vnitropolitické situace (spojeno s projektem snížení státního deficitu na rok 1996) a přistoupila v říjnu 1995 k vypsání předčasných voleb na prosinec. V nich se SPÖ podařilo posílit své postavení v Národní radě o šest mandátů (její koaliční partner ÖVP získal navíc jeden mandát), takže znovuobnovená koalice těchto stran mohla být s výsledkem spokojena.³¹ Pozornost ale nesporně zaslouží skutečnost, že volby 1994 byly prvními, po nichž v celé dosavadní historii Druhé rakouské republiky vstoupili do parlamentu představitelé celkem pěti politických stran (tou pátou bylo nově vytvořené Liberální forum).

Následující volby 1995 sice zdánlivě potvrdily přesuny preferencí voličů, avšak prokázaly rovněž, že nejproblematičtější stranický subjekt rozhodně není oslaben. Volby 1999 jednoznačně prokázaly ke zděšení všech, a to jak samotných Rakušanů, tak představitelů Evropské unie, že Haiderova strana je silným konkurentem a je schopna získat velmi výraznou podporu voličů. V těchto volbách obdržela o 10 mandátů více než v roce 1995 a zcela se tak v zastoupení v parlamentu vyrovnala lidovcům! Sestavením nové vlády byl nejprve dle ústavní praxe pověřen předseda socialistů V. Klima, jehož strana vyhrála volby a obsadila v parlamentu 65 mandátů (14. října 1999). Klimovi se však nepodařilo vyjednat pokračování vládní koalice s lidovci³², stejně jako nebyl schopen získat potřebnou podporu pro případnou menšinovou vládu. Následovala zcela

²⁹ Přes výrazný úspěch strany však část bývalých voličů FPÖ dala přednost straně Zelených (získali o tři mandáty více než v roce 1990) či první kandidujícímu Liberálnímu fóru.

³⁰ Koalici obou nejsilnějších stran chyběly k dosažení 2/3 většiny v parlamentě plně čtyři mandáty (v předchozím období dosahoval počet jejich poslanců 3/4 ze všech poslaneckých mandátů).

³¹ F. Vranitzky jako kancléř jmenoval do staronové koaliční vlády mnohé předchozí ministry.

³² V polovině prosince 1999 se zdálo, že vládní koalice SPÖ a ÖVP bude obnovena. Při obsazování jednotlivých ministerských postů však došlo opětovně mezi Klimou a Schüsselem k neshodám (leden 2000) a v jejich důsledku se Klima rozhodl informovat prezidenta Klestila, že není schopen většinovou vládu s lidovci sestavit. Klestil jej proto pověřil dalším jednáním, tentokrát o možnosti vytvořit menšinovou vládu. Proto začal Klima vyjednávat o podpoře jednobarevného socialistického kabinetu s J. Haiderem. O dva dny později vstoupil opět do jednání Schüssel, avšak tentokrát iniciativně požádal Haidera, aby se společně pokusili sestavit koaliční vládu. Jednání mezi Schüsselem a Haiderem tak probíhala bez předchozího prezidentova pověření. Blíže: Seemann, R. (2000), Quo vadis, Austria? *Mezinárodní politika*, č. 3, str. 28.

bezprecedentní situace: W. Schüssel se obrátil s nabídkou na koaliční spolupráci na J. Haidera a ten nabídku na sestavení tzv. černo-modré koalice přijal. Oba se v krátké době dohodli a prezident tak fakticky musel přijmout fakticky "ultimativní" jednání představitelů obou stran. Klestil se alespoň ohradil proti dvěma kandidátům, které do budoucí vlády navrhl Haider³³ a požadoval podepsání zvláštní 125ti stránkové „Deklarace odpovědnosti pro rakousko – budoucnost srdce Evropy“. Předsedové obou vládních stran – tj. Schüssel a Haider – se zavazovali, že nová spolková vláda bude přednostně vycházet z principu všeobecné tolerance, bude odmítat diskriminaci, respektovat etnická a náboženská práva menšin a posilovat sociální zabezpečení obyvatelstva. Do Deklarace byla zahrnuta i pasáž věnovaná vztahu Rakouska k EU a kritická reflexe historických zkušeností z rakouských dějin 20. století.³⁴

Vzhledem k velmi citlivé politické situaci, do níž se zapojením Haiderových Svobodných do vlády Rakousko dostalo v mezinárodním kontextu: odrazilo se to na diplomatických vztazích například s Izraelem, či USA, stejně tak EU pohrozila Rakousku diplomatickými sankcemi v případě, že se Haiderova strana skutečně bude podílet na nové koaliční vládě. Poté, co Klestil vládu jmenoval, sankce vstoupily v platnost.

V samotném Rakousku však byla situace nahlížena poněkud odlišně. V prvních povolebních průzkumech se ukázalo, že od nové vlády si značná část společnosti slibuje výraznější změnu v hospodářské i sociální oblasti. Nejvýraznější podporu měla koalice jednoznačně v roce 2000, kdy platily sankce EU, avšak nakonec došlo mezi Haiderem a Schüsselem ke sporům, neboť Haider se až příliš snažil vnutit lidovcům vlastní, značně extrémní stanoviska ohledně rozšiřování EU či Temelínu.³⁵ Posléze došlo k rozkołu i mezi tzv. vládními Svobodnými a Haiderem, který při sjednávání odmítl účast ve vládě, ale to mu nikdy nebránilo vystupovat jako určující politická autorita ve straně. Svobodní pak prodělali výraznou vnitřní krizi, jejímž důsledkem byl odchod zástupců Svobodných z vlády a následně i Haiderův odchod z vedení strany (podzim 2002).

V důsledku rezignace části kabinetu došlo k vypsání předčasných parlamentních voleb na 24. listopad 2002. V nich jednoznačně a s výraznou převahou zvítězili lidovci (po propadu voličské podpory se opět dostali na samu hranici osmi desítek křesel v parlamentě), byť si i socialisté poněkud vylepšili svou pozici (obsadili 69 mandátů). Jednoznačně však propadli Svobodní. Z 52 křesel udrželi pouhých 18, získali tedy pouze o

³³ Jednalo se o T. Prinzorna a H. Kabase. Blíže: Seemann, R. (2000), cit. d., str. 27.

³⁴ Seemann, R. (2000), cit. d., str. 27-28.

jedno křeslo více než Zelení. Změny ve volebních preferencích prokázaly, že se Schüsselovi podařilo vhodně využít stávajícího vnitrostranického rozkolu Svobodných a přesvědčili velkou část jejich voličů k tomu, aby své hlasy odevzdali právě lidovcům. Analýzy vysvětlují tyto přesuny důvěrou v osobnost kancléře Schüssela a jeho politické schopnosti. Novou vládu, která byla po listopadových volbách 2002 sestavena, tvoří opět lidovci a Svobodní, avšak tentokrát již s výraznou převahou lidovců.³⁵

8.2. Organizační struktura a postavení politických stran

Pro Rakousko je příznačná vysoká organizovanost v politických stranách. Podle statistických údajů prakticky jedna čtvrtina Rakušanů je členem některé politické strany; tato skutečnost znamená, že etablované strany, jakými jsou SPÖ, ÖVP, FPÖ nebo komunisté (KPÖ), mají dlouho před vlastními volbami zaručeno relativně vysoké procento rozhodnutých voličů.³⁷

Všechny politické strany v Rakousku musí být registrovány na ministerstvu vnitra. K registraci je třeba přiložit statut strany, obsahující údaje o právech a povinnostech členů. U rakouských politických stran se setkáváme se dvěma typy členství, stejně jako je tomu ve Velké Británii (nelze však hovořit o zcela stejném modelu). Zatímco SPÖ a FPÖ mají členství individuální, ÖVP má členství vázané na profesní či věkové skupiny (těchto skupin je celkem šest a jsou rozděleny podle typu zaměstnání na zemědělce, průmyslové dělníky, zaměstnance v obchodní sféře, zvláštní skupinu tvoří dále ženy, mládež a důchodci). Prostřednictvím těchto skupin se pak vytváří vlastní členská vazba k ústředním orgánům ÖVP (jedná se tedy o obdobný typ členství, s jakým se setkáváme u britské Labour Party).

Přes odlišnosti v členské základně však mají všechny rakouské politické strany přibližně stejnou vnitřní organizační strukturu. Jejich nejvyšším orgánem jsou celostátní konference, které však nemají příliš výrazný vliv na utváření skutečné politické linie strany. Tu ovlivňují především vůdčí osobnosti. Celostátní konference tak slouží především jako prostředek ke zdůraznění všeobecné podpory straně a jejímu vedení.

Nižším stupněm stranické organizace jsou místní a provinční stranické orgány, které si uchovávají jistý stupeň nezávislosti alespoň do té míry, že mohou přímo ovlivňovat

³⁵ Štěpanovský, J. (2002), Haiderovi Svobodní a rakouské volby. *Mezinárodní politika*, č. 11, str. 11-12.

³⁶ Štěpanovský, J. (2003), Vítězství lidovců v rakouských volbách. *Mezinárodní politika*, č. 1, str. 22-23; <http://www.electionworld.org/autria.htm>.

³⁷ U prvních tří se údaje pohybují až kolem 80 %, u FPÖ dosahují „pouhých“ 60 %.

umístění kandidátů na volebních listech.

Etablované politické strany mají v rakouském politickém systému mnohem výhodnější pozice než nově se formující. Důvodem je, že každá nová politická strana, která se chce účastnit volebního boje, musí získat 2 000 – 5 000 podpisů oprávněných voličů v každé spolkové zemi, a to v průběhu 30 dnů před volbami. I když se tento počet nezdá na první pohled nijak vysoký, je značně nejisté, že nové politické subjekty získají požadovanou podporu. Většina voličů se chová značně konzervativně a nevyznačuje se přílišnou ochotou riskovat a dát svůj hlas jiné, než již zcela etablované straně. Těsné spojení občan – určitá politická strana je v celém Rakousku velmi silné a počet tzv. fluktuujících voličů nepřesahuje 5-6 %.

8.2.1. Financování politických stran

V roce 1975 byl přijat zákon o politických stranách, respektive o jejich financování státem. Státní finanční podpora je nyní poskytována těm stranám, které mají v Národní radě alespoň pět poslanců. Všechny takové strany získávají jednotnou základní sumu, která je určena především na vedení volební kampaně a na veřejnou prezentaci strany. Výše dalších finančních prostředků je vázána přímo na počet hlasů, které strany získaly ve volbách; příslušná suma je stranám přidělována vždy jednou za rok.

Finanční podpora je však podle tohoto zákona poskytována i těm stranám, které sice nezískaly dostatek hlasů pro vstup do Národní rady, ale obdržely alespoň jedno procento z odevzdaných platných hlasů voličů. I jim jsou prostředky přidělovány na základě proporčního principu, tj. podle skutečného počtu hlasů.³⁸ Je tedy zřejmé, že zákon o státní finanční podpoře poskytované politickým stranám ve svém důsledku znamená určité posílení malých stran, které nejsou schopny získat větší finanční podporu od velkých průmyslových či jiných ekonomicky činných subjektů. Těm je tímto ustanovením zaručena alespoň základní suma prostředků pro jejich činnost a případnou účast v dalších volbách.

9. Politické strany

9.1. Lidová strana Rakouska (*Österreichische Volkspartei – ÖVP*)

Strana byla založena 17. dubna 1945 zástupci jednoho z největších segmentů – táborů, a to

³⁸ Například podle údajů z roku 1980 získaly všechny politické strany základní státní podporu ve výši 5 milionů šilinků; SPÖ pak navíc dalších 23,6 milionů, ÖVP 19,3 milionů a FPÖ „pouhých“ 2,8 milionů šilinků.

katolického. Strana tak navazuje na starší politické hnutí, které se v zemi formovalo na sklonku 19. století a spojovalo zájmy především antiliberálních a antisocialistických sil. V řadách strany se tak na přelomu století sdružovaly ve velké míře především konzervativně orientované skupiny voličů.

V období mezi válkami byl organizační předchůdce strany, tj. Křesťansko-sociální strana, stoupencem a podílíčkem na činnosti antisocialistického bloku. Strana se pod vedením katolického kněze L. Seipela dokonce podílela na několika vládách. V roce 1934 byla spojencem fašistické paramilitaristické organizace *Heimwehr*.³⁹

Krátce po svém založení v roce 1945 se strana stala prakticky rozhodující politickou silou v zemi. V letech 1945-1966 byla první a současně i nejsilnější stranou, poté její popularita poněkud klesla, a to ve prospěch SPÖ. Přesto si strana uchovává relativně silnou pozici, neboť byla dlouhodobě vhodným koaličním partnerem pro SPÖ. Nejnověji však strana volí spolupráci se stranou Svobody (FPÖ).

V současné době strana a její představitelé preferují sociální integraci a federalismus. Strana je členem Evropské unie křesťanských demokratů (UECD), Evropské demokratické unie (EDU) a Mezinárodní demokratické unie (IDU).

Vnitřní struktura strany je dosti decentralizovaná. Každá z nižších stranických jednotek má právo vysílat 25 svých zástupců na každou celostátní konferenci, provinční organizace vysílají nejméně deset zástupců. Další delegáti reprezentují stranické poslance v Národní radě a členy zemských vlád. Mezi těmito skupinami existují značné neshody a rozpory týkající se především prosazování sociálně hospodářských zájmů jednotlivých profesních skupin. Teritoriálně je strana rozdělena na zemské, okresní, obecní a místní organizace.

Nejvyšším orgánem strany je spolkový kongres, který rozhoduje o základních směrech politiky a programu, volí předsedu, jeho zástupce a členy spolkového předsednictva strany. Výkonným orgánem je spolkové vedení strany, jeho agendu vede spolkové předsednictvo.

9.2. Sociálnědemokratická strana Rakouska (Sozialdemokratische Partei

³⁹ I po ukončení druhé světové války se nově založená strana zcela neoprostila od svého spojení s antisocialistickou minulostí. Její přední představitelé, jako J. Raab, vůdce strany v letech 1952-1960, či A. Gorbach, který jej ve vedení strany vystřídal, jsou často připomínáni právě jako aktivní podílíčníci na činnosti *Heimwehru*.

Österreichs – SPÖ)

Jedná se o politickou stranu, která má v zemi velmi dlouhou tradici. Poprvé byla založena již roku 1874 (spoluzakladatelem byl i V. Adler). Roku 1906 se již velmi výrazně podílela na prosazení všeobecného volebního práva a stala se i jednou z rozhodujících sil při vzniku První rakouské republiky v roce 1918. Jejím tehdejším předním představitelem byl K. Renner, který působil až do roku 1920 ve funkci kancléře. Od roku 1920 byla strana v opozici, ale podařilo se jí uchovat si převahu v různých městech v místní správě (silné postavení měla například ve Vídni). Roku 1934 však byla zakázána a přešla do ilegality.

Díky aktivnímu protifašistickému postoji v letech druhé světové války byla stranou, které bylo po uzavření mírových jednání povoleno obnovit legální činnost. Roku 1945 se tak stala druhou nejsilnější stranou v zemi. Podílela se společně s ÖVP na utváření vládních koalic, a to až do roku 1966. V letech 1966-1970 byla krátce v opozici a po roce 1970 se pod vedením B. Kreiskyho opět vrátila do vedení státu. V roce 1999 však její úspěšné vládní působení skončilo, neboť její „tradiční“ koaliční partner ÖVP odmítl pod vedením svého nového předsedy Schüssela další spolupráci. Přes vítězství ve volbách se tak strana dostala do opozice.

Až do počátku 90. let 20. století zněl oficiální název strany Socialistická strana Rakouska (*Sozialistische Partei Österreichs*), roku 1991 (15. 6.) byl změněn na Sociálnědemokratická strana Rakouska.

SPÖ je stranou s vysokým stupněm centralizace. O základní orientaci strany rozhoduje celostranický sjezd, který se koná pravidelně každé dva roky. Zástupci jednotlivých stranických organizací jsou vysíláni na tento kongres na základě volby a jejich počet se řídí počtem členů dané organizace: základní počet delegátů, reprezentujících zájmy zemských organizací, je stanoven na dva, přičemž o konkrétních osobách rozhoduje stranické výkonné vedení v dané spolkové zemi. Na sjezd vysílá své zástupce i Rakouský odborový svaz (*Österreichischer Gewerkschaftsbund – ÖGB*), a to v počtu 50 osob. Funkcionáři se volí tajným hlasováním na konferenci delegátů strany. Sjezd volí jak předsednictvo strany, tak předsedu strany a jeho zástupce.

Strana má v dnešní době asi 800 000 členů a četné zájmové a profesní organizace. Územně je rozdělena na devět zemských organizací, jimž jsou podřízeny nižší organizační stupně, okresní a místní.

9.3. Svobodná strana Rakouska (Freiheitliche Partei Österreichs – FPÖ)

Jako samostatná politická strana se vzhledem k zákazu vytvořit podobný typ strany nekonstituovala hned po ukončení druhé světové války. Jejím institucionálnímu vzniku předcházelo založení Svazu nezávislých (VdU) v roce 1949, kterým byl dán prakticky základ zformování třetí politické strany v zemi.

Svaz nezávislých fungoval jako nedílná součást stranického systému až do roku 1956. Na sklonku tohoto období, v roce 1955, pak bývalý nacist A. Reinthaler založil dnešní FPÖ, která nejen převzala dědictví *VdU* a stala se jeho pokračovatelkou, ale současně rozvinula a upevnila jeho organizační strukturu.

V letech 1956-1966 byla jedinou opoziční stranou v Národní radě; výrazněji formovat se však začala teprve po rozpadu vládnoucí koalice ÖVP-SPÖ v roce 1966. První stranou, která FPÖ vzala na vědomí jako případného politického partnera, byla Socialistická strana. V letech 1971-1983, kdy byla Socialistická strana rozhodující silou v zemi, se postupně i FPÖ výrazněji profilovala; do vlády poprvé vstoupila v roce 1983, a to právě ve spojení s SPÖ. Přesto již o tři roky dříve se rovněž relativně úspěšně účastnila prezidentských voleb, v nichž její kandidát získal plných 17 % odevzdaných hlasů.

V průběhu 80. let pak FPÖ zaznamenala výrazný nárůst zájmu a podpory voličů. Její nejvýraznější osobností je v současné době J. Haider, který byl v září 1986 na sjezdu strany v Innsbrucku zvolen předsedou.⁴⁰ Ve volbách do Národní rady, které se konaly téhož roku, získala strana celkem 18 mandátů, o čtyři roky později – roku 1990 – již 33. Zvláště výrazného úspěchu dosáhla strana v říjnových celorakouských volbách 1994, po nichž vzrostl počet jejích poslanců v parlamentě ze 33 na 42 (na základě zisku plných 6 % hlasů voličů). V celorakouských volbách 1998 získala téměř 22 % hlasů a potvrdila tak své postavení třetí nejsilnější strany v zemi.

Strana zaznamenala výrazné úspěchy i v zemských volbách: zvolení jejího představitele do funkce hejtmána v Korutanech v roce 1989 bylo všeobecně pokládáno za první významný úspěch. Dalším nesporným úspěchem byly pro stranu výsledky voleb do zemského sněmu v Burgenlandu v roce 1990, o rok později v Horních Rakousech, Štýrsku a ve Vídni (ve Vídni se FPÖ stala po SPÖ druhou nejsilnější stranou). Ani v zemských volbách, které se konaly v dubnu 1994 v Korutanech, Salcbursku a Tyrolích, si strana nevedla špatně: ve všech si oproti předchozím volbám polepšila (například v Korutanech

⁴⁰ J. Haider se stal natolik výraznou osobností rakouské politické scény druhé poloviny 20. století, že je nesporně oprávněné hovořit o něm jako o specifickém fenoménu krajní pravice. Stal se svým vystupováním a svými výroky výrazným reprezentantem evropské krajní pravice. O něm a jeho působení v rakouské politice existuje velmi rozsáhlá literatura. Blíže: Veber, V. (2002), cit. d., str. 589-593.

se počet hlasů, které získala, zvýšil z 29 % na 33,3 %). Svůj úspěch v Korutanech z konce 80. let strana opět zopakovala, když se počátkem roku 1999 stal Haider v této spolkové zemi již podruhé hejtmánem (strana má v Korutanech historicky velmi silné postavení). Téhož roku slavila strana i další úspěch, a to vstupem do koaliční vlády s ÖVP. Následující období však pro stranu nebylo příliš příznivé, neboť paralelní působení v celorakouské vládě a na zemské úrovni rozdělilo vedení strany a vedlo k vnitřní krizi. Ta vyústila v odchod reprezentantů FPÖ z vlády a následně i odchod Haidera z vedení strany. Roku 2002 se volební preference strany výrazně propadly. Přesto (nebo spíše právě proto) jí zůstal výrazný koaliční potenciál, kterého dokázala ÖVP využít.

Základní program strany určuje manifest z roku 1973 a upravuje jej i tzv. *salcburský program* z poloviny 80. let. Důraz je přednostně kladen na udržování vazby na německý fenomén v rakouských dějinách. Staví se jak proti socialistickým myšlenkám, tak proti katolickému klerikalismu (zrušení povinné výuky náboženství ve školách), i když i v jejich řadách je výrazný počet příslušníků katolické církve.⁴¹

9.4. Zelená alternativa (*Grüne Alternative Parteien – GAL*)

Jedná se o stranu, která se zformovala v důsledku postupného sjednocování různých především však ekologicky zaměřených skupin. Její představitelé si nikdy nekladli za cíl vybudovat klasickou „tradiční“ politickou stranu se silnou vnitřní organizační strukturou a členskou základnou (jednoznačně tento názor, jinak dosti typický pro většinu Zelených, vyjádřila strana ve svém programu roku 1987). Do Národní rady vstoupili její představitelé poprvé v roce 1986.

9.5. Menšinové strany

K historicky starším stranám naopak patří Komunistická strana Rakouska (*Kommunistische Partei Österreichs – KPÖ*), která byla založena ve Vídni již počátkem listopadu 1918. V průběhu První republiky se jednalo o relativně velmi slabé politické uskupení, jehož politická orientace a označení za přímého spojence Sovětského svazu znamenalo, že zůstala po celou dobu okrajovým prvkem v rakouském politickém systému. V těch skupinách, na které se mohla teoreticky více orientovat, převážil velmi výrazně vliv

⁴¹ Haiderova strana se navíc hlásí k uvolnění měkkých drog a obecnému akceptování všech partnerských vztahů. Ve volební kampani 1994 pak Haider vystupoval především s kritikou imigrační politiky a četné jeho projevy byly velmi silně namířeny proti cizincům, neopomněl však ani všeobecnou kritiku politiky

SPÖ. Ani v průběhu Druhé republiky nedosáhla KPÖ zvláště výrazného úspěchu; v letech 1949-1954 získala jeden mandát v Národní radě. Postupně ztrácela své pozice i v zemských vládách. V Národní radě ztratila zcela své zastoupení v roce 1959 (jednalo se tehdy o tři mandáty). Následoval velmi výrazný odklon voličů (v 80. letech již nebyla schopna oslovit ani jedno procento voličů). Její postavení se doposud výrazněji nezlepšilo.

Další politickou stranou, která v zemi působí, je Národnědemokratická strana (*Nationaldemokratische Partei – NDP*). Jedná se o radikální pravicově orientovanou stranu, která byla založena v roce 1966. Hlásí se k antikomunismu a ve svém nacionalismu je výrazně zaměřena proti všemu slovanskému. V roce 1980 přesto, že do té doby získávala jen minimální podporu voličů, se podařilo jejímu kandidátu Norbertu Burgerovi (dříve člen FPÖ) získat více než 3 % hlasů v prezidentských volbách. Strana však i nadále zůstává okrajovou.

Jednou z nově vzniklých politických stran v zemi, která v polovině 90. let 20. století budila dojem, že se jí podaří vytěsnit z politiky Haiderovu FPÖ, bylo Liberální fórum (*Liberales Forum – LIF*). Strana vznikla v důsledku vnitřních rozporů v FPÖ, k nimž došlo na přelomu let 1992 a 1993. Konflikt uvnitř strany vedl k oddělení části členů (čtyři poslanci v Národní radě a místopředsdkyně strany H. Schmidtová) a vytvoření nové zcela proevropsky orientované politické strany (leden–únor 1993). Již v květnu téhož roku se této nové straně podařilo získat zastoupení v zemských volbách v Dolních Rakousech. V březnu 1994, kdy se strana účastnila zemských voleb v Tyrolsku a Salcburku, se jí však nepodařilo překročit nutnou 5 % hranici opravňující ji ke vstupu do místních parlamentů. Ve volbách do Národní rady 1995 však strana opět uspěla a získala celkem 9 mandátů. Roku 1998 se H. Schmidtová účastnila i prezidentských voleb a umístila se na třetím místě. Strana nezískala zastoupení ve Spolkové radě a úspěšný vstup do Národní rady v letech 1994 a 1995 se v následujících volbách již neopakoval.

10. Odbory

Odborové svazy a sdružení vznikaly na území dnešního Rakouska již v průběhu První republiky (odborová organizace vstoupila v té době natolik do rakouského hospodářského a společenského života, že zde byly do svazů přijímány i ženy v domácnosti). Přesto platí, že specifická – tj. konsensuální – vazba mezi různými profesními svazy a politickou sférou, která opravňuje mnohé politologické rozborů k tomu, že označují rakouský systém

za klasický neokorporativní model, je záležitostí utváření politického systému Druhé rakouské republiky (v meziválečném období například nedošlo nikdy k navázání spolupráce mezi dělnickými svazy a svazy zaměstnavatelů).

V rakouských odborech je dnes organizováno prakticky 60 % všech pracujících. Ti jsou sdruženi do jednotlivých odborových svazů – profesních sdružení (*Zwangverbände*), které se dále člení podle povolání do jednotlivých sekcí, skupin a podskupin. Po roce 1945 se projevila tendence k centralizaci odborových komor na úrovni jednotlivých spolkových zemí a posilovalo se i sociální partnerství. Vytvořily se tři velké zastřešující organizace:

- 1) Spolková průmyslová komora (*Bundeskammer der Gewerblichen Wirtschaft*),
- 2) Rakouský svaz dělnických komor (*Österreichische Arbeiterkammertag*),
- 3) Konference zemědělských komor (*Präsidenten Konferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs*).

Nejvýznamnější zastřešující organizací v zemi, která vznikla po roce 1945, je nadstranický Rakouský odborový svaz (*Österreichische Gewerkschaftsbund – ÖGB*), v němž je organizováno 15 odborových svazů (krátce po ukončení druhé světové války se pod hlavičkou ÖGB zformovaly i Odbory pracovníků v soukromé sféře).

Komory dělníků a zaměstnanců se orientují především do oblasti veřejné správy. Země má celkem devět takových komor, jejich celostátní organizací je Spolková komora dělníků a zaměstnanců (*Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte*) (spolupracuje velmi výrazně s SPÖ). Jejím úkolem je v první řadě posuzovat návrhy zákonů, vypracovávat hospodářské a sociálně politické podklady pro zastupování zájmů pracujících apod.

Další důležitou organizací jsou obchodní komory (*Handelskammern*) – devět zemských a jedna celostátní (jsou výrazně navázány na ÖVP), které se dále dělí do šesti sekcí (průmysl, živnostníci, obchod, peněžnictví, úvěry a pojištění, doprava, cizinecký ruch). Obchodní komory začaly vznikat již v polovině 19. století. V letech 1918-1920 vytvořily první velkou odborovou koalici, která měla ochraňovat zájmy obchodních kruhů proti aktivitě podnikatelských svazů a organizací. Sdružení rakouských průmyslníků (*Vereinigung österreichischer Industrieller*) má v čele prezidium, radu a výkonný výbor.

Na sociálním smíru se podílí i tripartita (tj. Paritní komise, která se zabývá především problematikou mezd a cenovou politikou); předsedou je kancléř. I když závěry přijaté komisí nemají žádnou právní moc, přesto musí být všechny plánované úpravy v této oblasti nejdříve předloženy cenovému a mzdovému výboru Paritní komise.

Propojení politických stran, odborů a ministerských postů je zcela běžnou součástí

rakouské politiky, odborové svazy mají zcela běžně přístup k obsazování postů ve státních úřadech. Platí například, že od roku 1945 bylo spolkové ministerstvo sociálních věcí řízeno funkcionáři ÖGB (do roku 1966 a poté opět od roku 1970 do počátku 90. let bylo toto ministerstvo vždy v rukou představitele frakce socialistických odborů). Stejně tak ministerstvo obchodu a financí bylo do roku 1970 řízeno vždy politiky, kteří požívali zvláštní důvěry obchodních komor a byli úzce spjatí se Sdružením rakouských průmyslníků.

Obdobná situace existovala i v případě ministerstva zemědělství a jeho spolupráce se Svazem rolníků (*ÖVP – Bauernbund*) a zemědělskými komorami; po roce 1987 bylo toto „profesní“ spojenectví opět obnoveno. Výrazný vliv odborových organizací a jejich zastřešujících svazů na utváření politického života rakouské společnosti s sebou nese i vysokou účast odborových funkcionářů v ústavních institucích, především v Národní radě. (Podle dostupných údajů je pravidelně více než 50 % členů Národní rady současně aktivně činných v odborových svazech – velmi často se jedná o funkcionáře těchto svazů. Díky napojení na politické strany jsou zcela běžně nominováni na stranických kandidátkách.) Většina poslanců tak nezastupuje pouze politickou stranu, ale současně i zájmy konkrétní ekonomické skupiny.