



universität
wien

Diplomarbeit

Titel der Diplomarbeit

Demokratie im Wandel
Parteien, Verbände und Medien als Synthese

Verfasserin

Gerlinde Gruber

angestrebter akademischer Grad

Magister der Philosophie (Mag. phil.)

Wien, 2010

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A 300

Studienrichtung lt. Studienblatt: Politikwissenschaften

Betreuer: Univ. - Doz. Dr. Johann Wimmer

Inhaltsverzeichnis

1	EINLEITUNG	5
2	BEGRIFFLICHER UND TYPOLOGISCHER BESTIMMUNGS- VERSUCH VON DEMOKRATIE	8
3	PARTEIENSTAAT/DEMOKRATIE AB 1945	13
3.1	Parteienstaat versus Parteiendemokratie.....	13
3.2	Entwicklung zur Konkordanzdemokratie.....	14
3.3	Überfunktion der Parteien.....	15
3.4	Subsystem Lager	16
3.5	Repräsentative versus plebiszitäre Entwicklung.....	18
3.6	Wandel der Parteiendemokratie ab 80er, 90er Jahren.....	20
3.6.1	Konkordanzdemokratie unter Druck	25
3.6.2	Rückgang der Überfunktion der Parteien.....	25
3.6.3	Dezentralisierung, Fragmentierung und Flexibilisierung.....	26
3.6.4	Entaustifizierung bzw. Verwestlichung	27
3.7	Demokratiepolitische Transformation	28
3.7.1	Machtpolitische Tendenzen	29
3.7.2	Erweiterung des Parteienspektrums.....	32
3.7.3	Wertewandel.....	33
3.7.4	Politische Apathie versus Bürgerengagement.....	34
3.8	Demokratiepolitische Perspektiven für Reformen.....	38

3.8.1 Politikverdrossenheit und Reformdebatten	38
3.8.2 Bürgerengagement und Staat als gemeinsame Bedingung demokratischer Stabilität	42
3.8.3 Krise der technisch–industrialisierten Gesellschaft.....	44
3.8.4 Demokratisierung von oben nach unten	46
3.8.5 Demokratisierung von unten nach oben	47
3.8.6 Parteien als Motor für Demokratien	48
3.8.7 Abbau von Machtstrukturen.....	51
3.8.8 Beteiligungsformen für Bürger	53
3.8.9 Direktwahl der Regierung	57
3.8.10 Informationsdefizit der Bürger	61
 4 VERBÄNDESTAAT/DEMOKRATIE AB 1945	63
 4.1 Begriffdefinition	63
 4.2 Verbändesystem und die Struktur der Sozialpartnerschaft.....	64
4.2.1 Konzentration, Zentralisation und Privilegierung	66
4.2.2 Binnendemokratische Struktur.....	67
4.2.3 Elitenkooperation	67
 4.3 Entstehung und Transformation des Verbändestaates.....	68
4.3.1 Paritätische Kommission	70
4.3.2 Entwicklung ab 90er Jahre	72
 4.4 Wie wichtig ist Sozialpartnerschaft.....	77
 4.5 Verbände und Demokratie	78
4.5.1 Demokratiepolitisches Defizit.....	79
4.5.2 Reformvorschläge	82
 4.6 Kammern und Pflichtmitgliedschaft - Positive und negative Kritik sowie Reformvorschläge	83

5	VERZÄHNUNG DER VERBÄNDE MIT DEN PARTEIEN.....	89
5.1	Positive und negative Kritik sowie Reformbedarf	91
6	MEDIEN IN DER DEMOKRATIE.....	95
6.1	Gewaltenteilungsparadigma.....	95
6.2	Massenmedien als System/Subsystem	95
6.3	Abhängigkeiten zwischen der medialen und politischen Sphäre	97
6.4	Wandel von einer traditionellen Parteienlogik zu einer postmodernen Medienlogik	100
6.5	Medialer Wahlkampf	101
6.6	Elektronische Demokratisierung.....	105
7	CONCLUSIO.....	108
8	LITERATURVERZEICHNIS.....	110

1 Einleitung

Meine Arbeit ist ein Versuch, die Anforderungen einer Demokratie mit dem realen politischen Leben zu vergleichen, um die demokratischen Qualitäten sowie demokratischen Defizite zu skizzieren, aber auch um die, unter Umständen, gravierenden Diskrepanzen aufzuzeigen. Folglich geht es darum, wie Demokratie sein soll und wie sie tatsächlich ist.

Der Zustand unserer praktizierten Demokratie zeigt die große Entfernung vom Demokratiemodell, welches dem verwirklichtbaren Ideal entspricht. Hierbei drängt sich die Frage auf, wie weit das ideale Demokratiemodell auf unser politisches System übertragbar ist. Besitzt das politische System demokratiepolitisches Potenzial, welches nicht ausgeschöpft wird oder ist das System so konstruiert, dass es einen Anstieg an Demokratie kaum oder nicht zulässt. Unter dieser Voraussetzung müsste es einen Umbau des politischen Systems geben, um eine Demokratisierung herbeizuführen.

Folglich sollte geklärt werden, ob so ein Umbau überhaupt möglich ist und wenn ja, was geschehen muss, damit die politischen Eliten solch einen Wandel zulassen. Die ersichtliche Politikverdrossenheit und die lauten Rufe nach Reformen scheinen hierbei nicht auszureichen. Über das Wie herrscht weitgehend Uneinigkeit, aber über das Muss ist man sich weitgehend einig und deshalb sollten Demokratiereformen nicht bloß mit einem Schlagwort in Verbindung gebracht werden, sondern es bedarf einer dringenden Umsetzung.

In diesem Zusammenhang sollen hier klare Worte des Generalsekretärs des Österreichischen Akademikerbundes, Dr. Georg Zimmer-Lehmann, vom 4. Juli 1969 (zit. in: Ritschel 1969:7) angeführt werden:

„(...) gute Politik ist eben die Fähigkeit, die Stimmung der Gegenwart zu erfassen, die Strömungen, die in die Zukunft weisen, zu aktivieren, um auf diese Weise hic et nunc die geforderten geistigen, moralischen und materiellen Reformen in die Wege zu leiten und zu versuchen, diese in einen vertretbaren Einklang mit den Erkenntnissen des einzelnen Individuums zu

bringen. In unserer Form der Demokratie soll dies unter Ausschaltung von Zwang und Gewalt und unter Anerkennung verschiedener Wege, die zu diesem gleichen Ziel führen sollen, vor sich gehen“.

In **Kapitel Zwei** werden die unterschiedlichen Definitionen von Demokratie aufgezeigt und wie sich die Bedeutung von Demokratie im Laufe der Zeit geändert hat. Aus ideologischer sowie aus institutioneller Sicht nimmt Demokratie vielfältige Formen an. Darüber hinaus sollen allgemeine Grundsätze, die in jeder Demokratie zu finden sind, begrifflich eingegrenzt werden.

Kapitel Drei beschäftigt sich mit der Entwicklung und der Struktur des Parteiestaates bzw. Parteiendemokratie ab 1945. Im ersten Teil wird auf die politische Kultur der Konkordanz und des Konsens' eingegangen, die in den ersten Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg zu einer „Ultrastabilität“ führte. Beschrieben wird auch die repräsentative versus die plebiszitäre Entwicklung. Der mittlere Teil dieses Kapitel konzentriert sich auf den Wandel der Parteiendemokratie ab den 80er, 90er Jahren – geprägt durch geringer werdende Parteienkonzentration, Organisationsdichte und Wahlbeteiligung sowie Wertewandel. Wesentlich ist, dass in diesem Kapitel ein besonderes Augenmerk auf die demokratiepolitischen Perspektiven für Reformen gelegt wird.

In **Kapitel Vier** werden die Struktur und der Wandel des Verbändestaates ab 1945 dargestellt. Die Begrifflichkeiten „Konzentration“, „Zentralisation“ und „Privilegierung“ beschreiben die ersten Jahrzehnte nach dem Zweiten Weltkrieg. Die korporatistische Umsetzung von Politik zwischen den Verbänden und der Regierung weisen ab den 80er Jahren doch gewisse Erosionstendenzen auf. Aber auch die Demokratiequalität ist hier von Interesse.

Kapitel Fünf beschreibt das Phänomen der willensbildenden und personellen Verzahnung der Verfassungsorgane (Parlamente und Regierungen auf Bundes- und Landesebene) mit den Wirtschaftsverbänden. Aber auch auf positive und negative Kritik wird in diesem Kapitel eingegangen.

In **Kapitel Sechs** wird die Qualität der Abhängigkeiten zwischen der medialen und politischen Sphäre beschrieben und es wird dargestellt, in wie weit der mediale Sektor überhaupt Demokratie zulässt.

In **Kapitel Sieben** versuche ich die wesentlichen Inhalte in einer Conclusio wiederzugeben und zu diskutieren.

2 Begrifflicher und typologischer Bestimmungsversuch von Demokratie

„Dass Demokratie sein soll - darüber besteht weitgehend Konsens. Was Demokratie aber bedeutet – darüber gibt es weitgehend Dissens. Dieser Dissens ist ein mehrfacher - zwischen Theorie und Theorie, zwischen Theorie und Praxis, zwischen Praxis und Praxis“ (Pelinka 2001:11).

Ursprünglich erhielt der Begriff „Demokratie“ eine negative Konnotation. Erst mit der Studie von Tocqueilles über die Demokratie in Amerika wird von einer „positiven“ Demokratietheorie gesprochen. Deutschland und Österreich schafften es sogar bis 1918 (und darüber hinaus) nicht, die antidemokratische Gesinnung in politisch und staatsrechtlichen Angelegenheiten abzulegen. Die Demokratietheorie mit ihrem ideengeschichtlichen Bezug wurde vor allem von den antidemokratischen Argumenten der antiken Schriftsteller gespeist. Wimmer (1996:43) stellt sich die Frage, ob die Erfahrungen der realen Institutionen der antiken Demokratie förderlich für die Entwicklung der modernen Demokratie sein können. Die moderne Demokratie entstand unter anderen evolutionären gesellschaftlichen Bedingungen als die antike Demokratie. Der moderne Staat erreichte eine Geschlossenheit und Autonomie auf Basis „der funktionalen Differenzierung des Gesellschaftssystems“ in einem so hohen Grad, der eine Weiterentwicklung des politischen Systems möglich gemacht hat. Die evolutionäre Entwicklung des politischen Systems geschieht auf Ebene der Funktionssysteme: „Variation durch Kommunikation von Dissens, Selektion durch die jeweiligen Machtverhältnisse und Restabilisierung durch Reorganisation der politischen Entscheidungsstrukturen“ (Wimmer 1996:43f).

Heute ist der Begriff als allgemeine und verbreitete Beifallsbezeugung in politischen Lexika zu finden. Er wird immer mehr als Synonym für jegliche politische Präferenz verwendet (Beetham 1996:19). Als extremes Beispiel nennt Beetham in diesem Zusammenhang die Beschreibung der ehemaligen kommunistischen Regimes als „Volksdemokratien“.

Im Folgenden ein Versuch einer Begriffsdefinition von Hans Kelsen:

„Der Begriff Demokratie wird dem politischen Modezwang unterworfen – zu allen möglichen Zwecken und bei allen möglichen Anlässen benützen zu müssen glaubt, nimmt dieser mißbrauchteste aller politischen Begriffe die verschiedensten , einander oft sehr widersprechenden Bedeutungen an, sofern ihm nicht die übliche Gedankenlosigkeit des vulgär-polischen Sprachgebrauchs zu einer keinen bestimmten Sinn mehr beanspruchenden, konventionellen Phrase degradiert. Darum aber verliert es - wie jedes Schlagwort – seinen festen Sinn“ (Kelsen 1981:1).

Nicht wenige Theoretiker der Politik sind der Auffassung, dass die Begriffsbestimmung von Demokratie von der jeweiligen ideologischen Haltung der Verwender abhängt. Es wurden daher gegensätzliche Ansichten von Demokratie verfasst, die als unvereinbar angesehen werden (Beetham 1996:19) - etwa die partizipatorische (vgl. Pateman 1970; Barber 1984) versus elitäre Demokratie (Schumpeter 1943; Sartori 1962), die konsensorientierte (Lijphart 1984) versus die majoritäre, die kollektivistische Demokratie (Young 1990) versus die individualistische, usw. (vergleiche auch Held 1987).

Die Begriffsbestimmung von „Demokratie“ hängt somit von den politischen Präferenzen ab und kann nicht als universell gültig angesehen werden. Die Akzeptanz dieses Ansatzes führt unwillkürlich zu einer parteiischen Democratic Audit – eine Erfassung demokratischer Qualitäten wird somit unter Umständen unterschiedlich ausfallen (Beetham 1996:19).

In der Fachliteratur und in der allgemeinen Publizistik gibt es eine Fülle von Demokratiedefinitionen. Der Gebrauch von Begriffen in historischer sowie in aktueller Zeit verwendet, weist solch gravierende Unterschiede auf, dass es sehr leicht zu Missverständnissen kommen kann. Wenn man Demokratie als eine Art Gemeinwesen sieht, wie das im 18.Jahrhundert der Fall war, wo das Volk als direkter Entscheidungsträger gesehen wurde, dann würde aus dieser Sicht das heutige System als Aristokratie oder Oligarchie etikettiert werden, da unsere politische Entscheidungsmacht, bestehend aus einer kleinen Gruppe,

sehr wohl elitäre Züge aufweist. Die damalige Agrargesellschaft und die heutigen Industriegesellschaft lassen auch kaum Vergleiche zu und das Gedanken-
gut von damals ist wohl kaum auf die Industriegesellschaft übertragbar. Es soll
hier nicht darum gehen, die damalige These über Bürgertum und Freiheit in der
heutigen Zeit für unbrauchbar zu erklären, sondern es soll ein Einklang zwi-
schen der politischen Praxis und dem Grundsatz der Demokratie angestrebt
werden (Ettmayer 1994:22f). Hans Kelsen definiert die Herrschaftsform einer
Demokratie als „die soziale Ordnung durch die ihr Unterworfenen erzeugt wird“
(zit. in: Mantl 1969:2). Der großräumige, moderne Staat setzt mehr oder weni-
ger und zum Teil auch gezwungenermaßen voraus, dass im besonderen Maße
die mittelbare Demokratie umgesetzt werden muss, da es wegen einer stetig
größer werdenden Gesellschaft nicht mehr möglich ist, „daß alle einer sozialen
Ordnung Unterworfenen immer wieder selbst diese Ordnung erzeugen“ (Mantl
1969:2).

Demokratie als die moderne Organisationsform politischer Herrschaft ist Resultat eines weltweiten politischen Modernisierungsprozesses. Demokratie ist keine
singuläre Form, sondern tritt als Plural auf und besteht aus einer Vielzahl
von Strukturvarianten. Sie können präsidentielle oder parlamentarische Züge
aufweisen, mit einer unitarischen oder föderalen Staatsform sowie mit einem
Zwei- oder Mehrparteiensystem ausgestattet sein, das Mehrheits- oder Verhält-
niswahlrecht umsetzen, nur repräsentative oder direktdemokratische („plebiszi-
täre“) Beteiligungsformen anbieten, zivilgesellschaftliche und intermediäre As-
soziationen mehr oder weniger zulassen, zwischen Parlament und Regierung
ein höheres oder ein geringeres Ausmaß an Gewaltenteilung aufweisen und als
Ein- oder Mehrkammersystem eingerichtet sein. Folglich ist keine Demokratie
vom institutionellen Aufbau her eine Kopie irgendeiner anderen (Offe 2003:9).

Forndran betont, dass ein handlungsfähiger Staat für eine funktionierende De-
mokratie unumgänglich ist und die alltägliche Entscheidungssituation von Indi-
viduen durch die Institutionen umgesetzt und erleichtert wird. Die Reichweite
der Funktion des Staates weist zwar Unterschiede bei den verschiedenen De-
mokratieformen auf, aber für alle Bürger sind gleiche Handlungsfreiheiten und
Handlungschancen gegeben, auf Basis der Schaffung und Weiterentwicklung

der Rechtsordnung. Diese Elemente – d.h. ein Minimalkonsens - sind in allen Demokratiekonzepten zu finden. Der Staat hat auch noch die Aufgabe, die Vermehrung des Wohlstands und der Gerechtigkeit zu gewährleisten. Umstritten sind der Umfang und die Art der politischen Umsetzung von Wohlstand und Gerechtigkeit. Forndran erwartet vom demokratischen Staat die Fähigkeit, die Theorie mit der politischen Praxis so zu vereinen, dass zumindest die Mindestanforderung nach Gerechtigkeit gewährleistet ist (Forndran 2002:282).

Trotz problematischer Interpretation und Gewichtung von demokratischen Strukturen und Prozessen setzt sich der unkontroverse Kern der Qualitätskriterien aus folgenden drei Grundsätzen zusammen (Offe 2003:12):

- Grundsatz der bürgerlichen Freiheit – Grundrechte, Rechtsstaatlichkeit und Gewaltenteilung bewirken einen Schutz der Bürger vor der Staatsgewalt.
- Grundsatz der politischen Freiheit führt zu einer fairen und egalitären Mitwirkung an der Ausübung der Staatsgewalt.
- Grundsatz der Sicherheit – Effektive und verantwortliche Regierung ist beauftragt, die Ansprüche der Bürger auf Rechtsschutz und militärische, soziale, technische sowie zivile Sicherheit zu garantieren.

Dieser kumulative Output des politischen Modernisierungsprozesses hat sich im Westen im des 18. bis 20. Jahrhunderts herausgebildet. Die sozialen und politischen Modalitäten des 21. Jahrhunderts führen zu spezifischen Herausforderungen für diese drei Grundsätze, die diffizile Lösungsansätze fordern (Offe 2003:13).

Im Folgenden versucht Cerny die demokratischen Grundprinzipien eines modernen Staates zu beschreiben:

„Ausübung der Regierungsgewalt mit Zustimmung des Volkes gemäß einer Verfassung. Ablehnung jeder Art von Machtkonzentrationen, sei es im Staat selbst, in der Wirtschaft usw. Freie Konkurrenz der Parteien und Personen bei den Wahlen für die Ausübung einer staatlichen Gewalt. Legale Möglich-

keit, die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse friedlich zu ändern. Achtung der persönlichen und öffentlichen Freiheit durch die Sieger des jeweiligen Wettstreites“ (Czerny 1994:43).

Die Aussage „Es gibt keine Alternative zur Demokratie“ findet heute eine allgemeine Akzeptanz. Einerseits gibt es keinen Zweifel an dieser Aussage, andererseits gibt es unterschiedliche Meinungen dazu, was unter Demokratie eigentlich verstanden wird. Die Grundsätze der Demokratie verglichen mit dem realen politischen Leben zeigen nicht selten gravierende Diskrepanzen auf (Ettmayer:85):

- der demokratische Entscheidungsprozess reduziert sich auf einige Personen;
- Amtinhaber entscheidet im Adoptionsverfahren seinen Nachfolger;
- manche Gesetze weisen eine so hohe Komplexität auf, dass eine Änderung nur mehr von einigen Experten möglich ist;
- im Wahlkampf wird mit einigen Schlagwörtern versucht, die Massen zu bewegen;

3 Parteienstaat/demokratie ab 1945

„Keine Demokratie ohne Parteien. Diese sind – nach unserem bisherigen Erfahrungs- und Erkenntnisstand – unverzichtbare Bestandteile der Demokratie“ (Pelinka 2005:16).

3.1 Parteienstaat versus Parteiendemokratie

„Parteienstaat“ (Pöllman 2006:99) als Begriff ist aus politikwissenschaftlicher sowie staatsrechtlicher Perspektive häufig negativ besetzt; damit wird auf die besitzergreifende Haltung des Staates durch die Parteien hingewiesen. Auch Richard von Weizsäcker übt Kritik an dieser Haltung, weil die Parteien sich zu einem „sechsten Verfassungsorgan entwickelt haben, das auf die anderen fünf einen immer weiter gehenden, zum Teil völlig beherrschenden Einfluss“ ausüben (Weizsäcker, zit. in: Pöllmann 2006:99).

In der politikwissenschaftlichen Debatte wird „Parteiendemokratie“ als eine Kategorie der repräsentativen Demokratie beschrieben: „Parteien verfügen als Akteure im politischen Prozess über die notwendigen Voraussetzungen für die Anbindung und die Mitwirkung der Gesellschaft am politischen Willensbildungsprozess und schaffen so die Voraussetzung für eine entsprechende politische Repräsentation ihrer Wähler“ (Pöllman 2006:100). Richard Stöss (1997:16) weist daraufhin, dass die Begrifflichkeiten „Parteiendemokratie“ und „Parteienstaat“ im politikwissenschaftlichen Diskurs nicht klar voneinander getrennt werden und sogar als Synonym Anwendung finden. Die Abgrenzungsproblematik entsteht auch aufgrund der unterschiedlichen Sichtweisen derer, die sich mit dieser Problematik beschäftigen. Nach Ludger Helms (1999:437) erfährt das Konzept „Parteienstaat“ eine staatsbezogene und parteizentrierte Umsetzung von Politik und „Parteiendemokratie“ hebt die Rolle der Parteien hervor, die ihre Basis und politische Verantwortung in der Gesellschaft begründet sehen.

3.2 Entwicklung zur Konkordanzdemokratie

Der Zusammenbruch des Nationalsozialismus (Pernthaler 1994:99) und das Ende des 2. Weltkriegs führten zu einem Vakuum, in dem die Parteien gleichsam zwangsläufig zusammenrückten, um ein stabiles Österreich entstehen zu lassen. Die Erste Republik war durch Unbeständigkeit gekennzeichnet, in der Zweiten Republik war es den Parteien möglich, eine bemerkenswerte Stabilität und Kontinuität zu schaffen und dies ist auch der Grund, warum der Staat sich zu einem Parteienstaat etabliert hat und sich daraus ein Verbändestaat entwickelt hat. Das Resultat war ein Staat von ÖVP und SPÖ. „Erst waren die Parteien, dann kam die Republik. Nicht der Staat bediente sich der Parteien – die Parteien schufen sich den Staat“ (Pelinka 2005:15).

Die Beschaffenheit der Parteien der Zweiten Republik war nicht neu, das Führungspersonal dieser Parteien wurde auch nicht neu geschaffen. Die Verfassung der Ersten Republik war auch die Verfassung der Zweiten Republik. Was also war anders in der Zweiten Republik?

Neu waren der ausgeprägte Parteien- und der Verbändestaat, der Konflikte minimiert und eine politische Kultur des Konsens und der Konkordanz in den Vordergrund rückte. Das Versagen der Ersten Republik und die Erfahrungen führten zu einem starken Wandel der politischen Kultur. Die beiden großen Lager mit ihren politischen Eliten reagierten auf die gescheiterte Erste Republik mit einer Politik des Konsens (Pelinka 2005:24f). In dieser intensiven Ausprägung der Parteien- und Verbändestaatlichkeit involviert auch Lehmbruch (1967) die Konkordanz. Konkordanz implizierte die Zusammenarbeit der großen Parteien, „in der Tendenz zur Akkordierung und Einstimmigkeit in Regierungs-, Beratungs- und Vertretungsgremien auf verschiedenen staatlichen Ebenen (etwa besonders auch auf Landes- und Gemeindeebene) und nicht zuletzt auch im Rahmen und in den zahlreichen Gremien der Sozialpartnerschaft“ (Gerlich 2006:502). Konkordanz beinhaltet, dass in ausführlichen Verhandlungen in der Regel Kompromisse gefunden werden.

In der Zweiten Republik hat das politische System Österreich im Vergleich mit anderen europäischen Demokratien eine herausragende Rolle eingenommen. Die partei- und verbandspolitische Ebene war gekennzeichnet durch eine hohe Organisationsdichte, wirtschafts- und sozialpolitische Entscheidungen wurden teilweise aus dem Parlament ausgelagert. Diese Tendenz spiegelt die außerordentlichen korporatistischen Züge eines Muster- und Extrembeispiels einer Konkordanzdemokratie wider. „Die „Ultrastabilität“ des historischen Kompromisses zwischen den beiden großen Lagern ist dann – nach einem vierjährigen Zwischenspiel christlichdemokratischer Alleinregierung – durch eine nicht minder stabile Periode sozialdemokratischer Dominanz abgelöst worden“ (Plasser 1982:102).

3.3 Überfunktion der Parteien

Die traditionellen Großparteien mussten an Größe und Konsistenz, trotz vier Jahre Ständestaat und sieben Jahre Nationalsozialismus, nichts einbüßen. Die Vakuum-Situation zu Beginn der Zweiten Republik führte dazu, dass die Parteien eine „Überfunktion“ (Pelinka 2005:15) innehatten und auch als „Lückenbüßer“ (Pelinka 2005:33) gesehen werden können. Gezwungenermaßen übernahmen die Parteien bestimmte Aufgaben, die von der Gesellschaft nicht zu erfüllen gewesen wären. Ein wichtiger Aspekt dieses Parteienstaates war, dass die ÖVP und SPÖ eine umfassende „gate-keeper“ Funktion (Pernthaler 1994:99; Pelinka 2005:29ff) übernahmen. In der Rolle eines politischen Schleusenwärters konnten die beiden Großparteien den Zugang zu essentiellen gesellschaftlichen Positionen regeln. Neben der Zugangskontrolle in die Parlamente und Regierungen des Bundes sowie der Länder und Gemeinden, besaßen die SPÖ und ÖVP die Regelungsfunktion zu den wichtigen Positionen in der Wirtschaft und im Bildungssystem. Dieser Umstand zeigte sich durch den hohen Anteil der verstaatlichten Industrie und verstaatlichten Banken. Die beiden Parteien nahmen entweder direkten (Großbanken, Industriebetriebe) oder indirekten (über die verstaatlichten Banken) Einfluss auf die wichtigsten Sektoren der Wirtschaft. Nicht nur die Wirtschaft, sondern auch die Medien waren zu einem Großteil herrenlos. In den Nachkriegsjahren waren die meisten Medien in

den Händen der beiden Großparteien (Pelinka 2005:30). Mit der Überfunktion der österreichischen Parteien entwickelte sich eine „Aura politischer (Fast-) Allmacht“ (Pelinka 2005:15). Die Parteien waren oder sind „für fast alles und fast jedes verantwortlich“ (Pelinka 2005:15). Dies brachte den Parteien ein sehr positives Image, was sich im Besonderen in der hohen Mitgliederzahl und der hohen Wahlbeteiligung zeigte.

Der Parteienstaat ist ein europäisch genuines Produkt, die Parteien bilden trotz ihrer Konkurrenz ein „staatlich privilegiertes Machtkartell“ oder „Machtoligopol“. (Puhle 2002:33) Ihre Wurzeln und ihre ersten außergewöhnlichen Blüten zeigten sich in den drei nachfaschistischen Demokratien, in Österreich, der Bundesrepublik Deutschland und Italien. Dabei handelt es sich um Länder mit ehemals ausgeprägten autoritären Strukturen und mit geringer gesellschaftlicher Selbstorganisation, zumindest politische Fragen betreffend. Deshalb führten die totalitären und autoritären Erfahrungen dazu, dass mehr eine Präferenz zum parlamentarischen und nicht zum präsidentiellen Regierungssystem vorhanden war - das Verhältniswahlrecht sollte zu einer Stärkung der demokratischen Parteien insgesamt führen (Puhle 2002:30f).

3.4 Subsystem Lager

Das Entstehen von Lagern basiert auf historischen Verhaltensmustern. Die zwei großen weltanschaulichen Lager entstanden Ende des 19. Jahrhunderts. Die Abgrenzung und Trennung der Lager förderte die „Stärke nach außen und Konsistenz nach innen“ (Pelinka 1985:10). Die festgefahrene und unversöhnliche Diskrepanz führten zum Scheitern der Ersten Republik und zum Bürgerkrieg im Februar 1934. Diese Erfahrungen haben zwar einen dialogischen Prozess eingeleitet, wie etwa Leopold Figl und Julius Raab mit Karl Renner und Adolf Schärf eine kooperative Politik betrieben, aber die Lagermentalität wurde weiterhin beibehalten. Das Auftreten der österreichischen Politik nach außen vergleicht Pelinka (1985:11) mit dem Repertoire eines Theaters, das sich auf zwei Bühnen abspielte:

„Die eine Bühne ist die für die ‚breite Masse‘, die sich im wesentlichen aus treuen Gefolgsleuten der einen oder der anderen Seite zusammensetzt. Für diese werden ständig Stücke produziert und vorgeführt, in denen die Kräfte des Lichtes sich mit den Kräften der Finsternis messen. Der Identifikationsfähigkeit der Zuseher bleibt es daher vorbehalten, die jeweils eigene Seite als gut, die jeweils andere Seite als böse zu erkennen. Gleichzeitig spielt dieses Theater aber auch auf einer kleineren Bühne für die politische Elite eine Folge von Stücken, die den vernünftigen Kompromiß über die Partei- und Lagergrenzen hinweg zum Gegenstand haben. Der Eintritt in diese zweite, bedeutend kleinere Bühne muß durch die Zugehörigkeit zur Elite erkaufte werden. Die eine Bühne schließt vom Herrschaftswissen aus, die andere vermittelt Herrschaftswissen. Die eine Bühne täuscht fundamentale Konflikte vor, die andere gibt, gleichsam augenzwinkernd, das hohe Maß an Übereinstimmung zwischen den Parteien zu.“

Eine Kontinuität des österreichischen Parteiensystems war, dass jede der dominanten Parteien Teil eines gesamtgesellschaftlichen relevanten Subsystems, eines „Lagers“ war (Pelinka 2005:20). Dieses bestand eben nicht nur aus einer Partei, zu ihm zählen auch Jugend- und Seniorenorganisationen, Kultur- und Sportverbände. Bei den österreichischen Parteien zeigte sich eine überdurchschnittliche Organisationsdichte – jeder vierte erwachsene Österreicher war in den fünfziger und sechziger Jahren Mitglied einer Partei. Mit diesen dicht organisierten Netzwerken übernahmen die Parteien in einer eher verarmten Gesellschaft eine essentielle kulturelle und soziale Funktion. Das Parteibuch verwies nicht nur auf eine „richtige“ (Ullrich 2000:110) Gesinnung oder Weltanschauung, sondern drückte auch die Zugehörigkeit einer politischen Gemeinschaft aus („politische Heimat“).

Die Verteilungsfunktion von „Lebenschancen“ (Karrieremöglichkeiten, Arbeitsplätze, Wohnungen), die von den Parteien wahrgenommen wurde, führte auch zu einer Stärkung des internen Zusammenhalts der politischen Lager (vgl. auch Ullrich 1996).

Innerhalb der Lager herrschte ein sozial und politisch geprägter integrativer Zusammenhalt. Konstruktive Gemeinsamkeiten und soziale Kontakte zwischen den Lagern waren aber kaum vorhanden. Vor allem die mittleren und unteren Funktionärskader betrachteten die „Roten“ bzw. die „Schwarzen“ als Feindbilder und eine Umsetzung konsensueller Politik auf dieser Ebene war kaum möglich. Lehmbruch bezeichnet diese politisch-soziale Struktur als „versäult“ (Lehmbruch 1967) bzw. als „versäulte Konkordanzdemokratie“ (Ulram 1990: 63), wobei der politische Stil der Führung sich aber deutlich abhob. Annehmbare Kompromissfindung für beide Seiten erfolgte durch Aushandeln von Konflikten in wirtschaftlichen und sozialen Bereichen. Das Ergebnis zeigte sich als ein ausgeprägtes politisches Elitenkartell. Diese Kartellbildung mündete auf Ebene der Interessensvertretung in eine Sozialpartnerschaft und auf politischer Ebene in eine zwanzigjährige Koalition. Die Reduzierung des Klassenkampfes aufgrund seiner Verlagerung an den „grünen Tisch“ (Kienzl 1974) und „die Domestizierung des politischen Konfliktes in der großen Koalition wird durch die Lösung der (deutsch)nationalen Frage im Sinne der langsamen Herausbildung eines allgemeinen Österreichbewußtseins abgerundet“ (Plasser 1982: 27).

Die „Erfolgsgeschichte“ der Zweiten Republik führte auch zur besonderen Zustimmung ihrer staatlichen Institutionen und schließlich zu ihrer typischen nationalen Identität (Plasser 1982:26f).

3.5 Repräsentative versus plebiszitäre Entwicklung

Die Struktur der „permanenten Koalition“ war so aufgebaut, dass sie als ein repräsentatives Politikmodell bezeichnet werden kann und folglich die Weiterentwicklung der plebiszitären Elemente einschränkte. Daraus resultierte langfristig ein gewisser „Stau-effekt“ (Pelinka 1994:11), der wiederum zu einem verstärkten Druck auf eine plebiszitäre Entwicklung führte, deshalb „kann aus der Neigung jeder stabilisierten Demokratie gefolgert werden, sich auf ein Äquilibrium hin zu bewegen; eben hin auf ein Gleichgewicht zwischen Repräsentativem und Plebiszitärem“ (Pelinka 1994:11).

Von 1945 bis 1966 führte die ÖVP/SPÖ Koalition zu einer Verstärkung der repräsentativen Komponenten, was eine Weiterentwicklung der plebiszitären Komponenten verhinderte. Die repräsentative Entwicklung wurde einerseits verstärkt durch das vorhersehbare und verfestigende WählerInnenverhalten und andererseits durch die stark ausgeprägte Parteien- und Verbändestaatlichkeit (Pelinka 1994:11).

Perntaler (1994:99) sieht aber eine gewisse plebiszitäre Tendenz. Die ausgeprägte plebiszitäre Zustimmung der Wähler fand ihren Ausdruck vor allem bei den Nationalratswahlen. Die Akzeptanz zu diesem Parteienstaat wuchs ab 1949 von Wahl zu Wahl – 90% der Stimmen entfielen über zwanzig Jahre auf eine der breiten Großparteien. Der Konzentrationsgrad des Parteiensystems wuchs zwischen 1949 und 1975 ständig. Trotz der Etablierung von KPÖ und der FPÖ verlor diese Tendenz zunächst nichts an Popularität.

Das „Duopol“ (Pelinka 2005:41) des ausgeprägten dicht organisierten österreichischen Parteiensystems erhielt seine Legitimation durch die hohe Zahl der zunächst zunehmenden Zustimmungen der WählerInnen. In den ersten Jahrzehnten der Zweiten Republik stand der Aktionsradius der Abgeordneten vor allem unter dem Einfluss der Fraktionsdisziplin („Klubzwang“). Aufgrund der intensiven Ausprägung der Klubdisziplin ist parlamentarische Kontrolle nur durch die Opposition möglich. Deshalb ist das freie Mandat für die Mitglieder der Regierungsfaktionen auch ein so genanntes „totes Recht“. Eine alternative Kontrolle der eigenen Abgeordneten der Regierung, die in anderen Ländern durchaus gegeben ist, existiert praktisch nicht (Gerlich 1996:53). Dies „bestärkt nur den Befund vom ausgeprägt repräsentativen, aber gleichzeitig unterentwickelt plebiszitären Charakter der Demokratie der Nachkriegszeit“ (Jahrbuch des österreichischen Parlaments 1994:311).

Der Vorrang der repräsentativen Elementen gegenüber den plebiszitären wird im Folgenden empirischen Befund noch genauer skizziert (Pelinka 1994:10):

- Mit einem Akt des elitären Konsenses wurde die Zweite Republik konstituiert. Die Republik wurde durch die beiden Lager als politische Eliten von oben neu geschaffen.
- Die beiden Großparteien praktizierten im Rahmen der „permanenten Koalition“ eine Politik, die mit ihrem kartellartigen Wesen Impulse von unten verhinderte. Die ersten zwei Jahrzehnte waren geprägt von einer extremen Berechenbarkeit von Gesetzgebung und Wahlen.
- Die Einbindung der Sozialpartner in die Politik der Großen Koalition ab 1945 führte zu einer Verstärkung des konkordanzdemokratischen Elements der elitären „amicabilis compositio“ (Lembruch 1967). Nach der Auflösung der „permanenten Koalition“ ab 1966 wurde die Sozialpartnerschaft mit anderen Mitteln fortgesetzt und „somit zum stärksten repräsentativen Element des politischen Systems“ (Pelinka 1994:10).
- Die in der Bundesverfassung vorgesehenen direkt-demokratischen Instrumente Volksbegehren und Volksabstimmung fanden zunächst keine und dann mit unterschiedlicher Häufigkeit und Intensität Anwendung. Das Volksbegehren wurde vor allem von Teilen der politischen Elite als Oppositionsinstrument genutzt. Aufgrund der im Bundes-Verfassungsgesetz verankerten repräsentativen Zugangskontrolle durch die Mehrheit des Nationalrats (Ausnahme: Gesamtänderung der Bundesverfassung) konnte die Volksabstimmung erst zweimal real umgesetzt werden.

3.6 Wandel der Parteiendemokratie ab 80er, 90er Jahren

„In Österreich herrscht Windstille“ (Pelinka 1985) – so charakterisiert der Politikwissenschaftler Pelinka die österreichische Demokratie in den 80er Jahren. Pelinka übt hier Kritik an der Starrheit und an dem Reformdefizit der „Insel der Seligen“, das das Politikmodell der Konkordanzdemokratie mit sich brachte.

Die Auswirkungen des Nationalismus und des Zweiten Weltkriegs führten zu dem Fazit, dass sich die politischen Eliten mehr oder weniger gezwungen sahen, eine Politik des Konsenses statt der Konkurrenz anzustreben. Die geringen Wettbewerbstendenzen unter den Parteien und die enge Vernetzung von Institutionen sollten ein Garant dafür sein, eine Macht-Balance dauerhaft zu gewähren. Die Zweite Republik war über mehrere Jahrzehnte bemüht, vor allem in essentiell politischen Fragen einen Konsens zu suchen und die Kompromissbildung war anscheinend der einzig gangbare Weg (Meingast 2003:2).

Historisch gesehen entwickelte sich ein politisches System mit Extremwerten: ein mit besonderer Prägung überfunktionaler Parteien- und Verbändestaat, der nicht nur auf politischer Ebene agierte, sondern auf zahlreich gesellschaftliche Bereiche enormen Einfluss nahm. Es bestand eine extreme Tendenz zum elitären Konsens, der den in allen Demokratien bedeutsamen politischen Wettbewerb einschränkte. Plasser, Pelinka und Meixner (2000:442f) bezeichnen diesen Umstand als „Hyperstabilität“, die langfristig gesehen die Innovationsfähigkeit einschränkt. Die ausgeprägte stabilisierende Wirkung, die fast 50 Jahre anhielt, wird heute immer wieder in Frage gestellt. Die „Windstille“ (Meingast 2003:2) scheint endgültig vorbei zu sein. Die Werte des Konsens’ und die ausgleichende Machtverteilung der Parteien werden heute öffentlich mit den Begrifflichkeiten „Packelei“, „Mauschelei“, oder „Postenschacherei“ (Fallend 1997:23) etikettiert. „Der konsensstiftende Kitt einer geschichtlichen Negativerfahrung der Ersten Republik“ (Meingast 2003:2) hat endgültig seine „Funktionalität“ (Pelinka 2001:42) verloren.

Ob die konkurrenzbasierte Interessenspolitik ein zukunftsträchtiges Regelungsmodell darstellt, wird sich erst weisen. Arend Lijphart war der Ansicht, dass jegliche Ausformung der Konkordanzdemokratie letztendlich „Opfer ihres Erfolgs werden müsste“ (Meingast 2003: 23), nicht weil dieses Modell schlussendlich versagen muss, sondern das Gegenteil ist der Fall – der enorme Erfolg mache „sich selbst überflüssig“ (Meingast 2003: 23).

Bezogen auf die Stabilitätsfaktoren des österreichischen politischen Systems kam es Ende der 70er Jahren zu einer maßgebenden Zäsur. Die extrem hohe

Organisationsdichte, Parteienkonzentration (ca.90% der Wähler votierten bis zu Beginn der 80er Jahren entweder für SPÖ oder für ÖVP) und Wahlbeteiligung war bis dahin im westeuropäischen Kontext herausragend. Die beginnende Erosion der Stabilitätsmerkmalen bezeichnet Campbell als „politischen Paradigmenbruch“ (Campbell 1991:211), aber nicht bezogen auf einen plötzlichen Strukturbruch, sondern verweist auf einen „systemischen Prozess“. Um die Wirtschaft anzukurbeln, scheint die Stabilität ein geeignetes Umfeld entstehen zu lassen - „zuerst im Zeichen des ökonomischen Wiederaufbaues nach den Zerstörungen des Zweiten Weltkrieges, dann im Zeichen eines allgemeinen materiellen Wohlstandes und schließlich unter dem Anspruch der sozialen Sicherheit und Gerechtigkeit/Umverteilung während der SPÖ-Alleinregierungen („Ära Kreisky“, 1970-1983)“ (Campbell 1991:213). Die politisch-strukturelle Wende verweist auch auf einen „Generationskonflikt“ (Campbell 1991:213). Die ältere Generation noch behaftet mit der materiellen Not der Ersten Republik, Bürgerkrieg, Ausschluss sowie den Auswirkungen des Zweiten Weltkriegs richtete folglich ihr Hauptinteresse auf eine Politik, die geprägt war von Sicherheit und Stabilität sowie dem Ausgleich früherer Defizite. Der vorhandene Wohlstand der Mittelschichten in den 80er Jahren ist Ausgangspunkt der konträren Wahrnehmungen und Erfahrungen der jüngeren Generation (Campbell 1991:211ff).

Folgende Entwicklungen leiteten auf Wählerebene die Erosionstendenzen ein (Campbell 1991:215):

Sozioökonomische Veränderungen führen zu einer Verflachung der traditionellen Sozialmilieus bzw. Lagerabgrenzungen. Der sich ausdehnende Tertiärsektor (Dienstleistungen) und die Zunahme an Angestellten lassen die Basis für die „neuen Mittelschichten“ (Campbell 1991:115) entstehen. Auch Plascher geht auf die Etablierung „neuer Mittelschichten“ (etwa 20% bis 25% der Bevölkerung) ein, die vor allem aus einem Teil der Angestellten- und Beamtenschaft und den „Aufsteigern“ aus dem Arbeitermilieu bestehen. Die alten sozio-kulturellen Trennungslinien erfahren dadurch eine gewisse Unschärfe bzw. werden durch andere ersetzt. Diese Sozialgruppe weist eine relativ schwache Parteibindung auf: Ein Interesse an politischen Angelegenheiten ist zwar über-

durchschnittlich vorhanden, aber diese Tendenz bezieht sich nicht unbedingt auf eine formale Mitgliedschaft oder auf eine konstante Stimmabgabe für ein- und dieselbe Partei. Ein wichtiger Aspekt des sozialen Wandels in sozialer wie in politisch-weltanschaulicher Hinsicht ist das langsame Auflösen traditioneller Bindungen. (Plasser 1982:101-102) Folglich entwickelt sich aus dem „Milieu-verankerten Beweggrund des ‚class voting‘ das ‚issue voting‘“ (Campell 1991:215), d.h. essentiell bei Wahlentscheidungen sind Sachthemen und die Persönlichkeiten der Spitzenkandidaten.

Ein einsetzender Wertewandel (vgl. Inglehart 1990) führt dazu, dass die wachstums- und konsumorientierte Gesellschaft eine Ausweitung mit der Etablierung von „postmaterialistischen“ (Campell 1991:215) Issues erfährt. Verstärkt gefordert werden politische Partizipation bzw. Mitbestimmung, die Begrifflichkeiten „Selbstverwirklichung“ und „weiche/harmonische Beziehungen“ (Ullrich 1984: 38-56) gewinnen an Bedeutung. Auch Umweltfragen werden zunehmend relevant. Das zeigt sich mit der ersten bundesweiten Volksabstimmung, in der sich die Mehrheit der Bevölkerung gegen das Atomkraftwerk entschied (Ullrich 1984:38-56).

Es kommt zu einer auf Elitenkonsens basierende Kritik über vorhandene politische Missstände, bezogen auf Proporzaufteilungen und auf Parteibuch ausgerichtete politische Kontrolle der Gesellschaft. Mit der „Parteibuchwirtschaft“ impliziert der Abgeordnete Peter Pilz (1989:75) eine „Verstaatlichung“ der Parteien in der Zweiten Republik.

Ein berechenbar, hyperstabiles System wandelt sich zu einem sehr labilen unberechenbaren System. Die Abnahme der hohen Loyalität gegenüber den traditionellen Parteien bzw. den Subsystemen der Lager weist auf eine ausgeprägte Bindungslosigkeit und politische Verunsicherung hin (Pelinka 2000:442). Die umfassenden ideologisch, weltanschaulich oder religiös motivierten gesellschaftlichen und politischen Tendenzen verblassen im Allgemeinen. Auch die Zugehörigkeit zu einer ideologischen „Gesinnungsgemeinschaft“ ist rückläufig (Plasser 1982:102).

Eine Zunahme der Unberechenbarkeit des politischen Systems ist in den folgenden Entwicklungstendenzen ersichtlich (Pelinka 2000:442):

- Der Organisationsgrad der Parteien ist rückläufig - inhaltliche und formale Bindung der Wähler an die Parteien nimmt ab. Auch Ulram weist auf den „Rückgang der Mitgliederzahlen, der abnehmenden sozialen Repräsentativität der Parteimitglieder und Aktivisten sowie der Verödung des innerparteilichen Lebens und des subjektiven (wie objektiven) Verlustes an Bedeutung“ hin (Ulram 2000:110).
- Abnahme der stabilen Wählerschaft - Nichtwähler- und Wechselwähler nehmen seit zwei Jahrzehnten kontinuierlich zu.
- Konzentration der Wählerstimmen auf die zwei großen Parteien ist seit 1975 drastisch rückläufig. Es entwickelt sich ein allgemeiner Trend gegen SPÖ und ÖVP.
- die Bindung der Bürger an Großorganisationen nimmt ebenfalls ab, die Prä- gekraft der Kirche verliert ebenfalls an Bedeutung.

Das allgemeine Erscheinungsbild einer Partei, Persönlichkeit des Spitzenkandidaten und persönliches Kalkül sind von wesentlicher Bedeutung. Dieser Prozess wird begleitet von einer flexibler werdenden Wählerschaft und die „soziale Struktur der Wähler beider Großparteien“ wird zunehmend gleichartiger. Wähler- und Mitglieder„stämme“ zwar weiterhin vorhanden sind, zeigt sich eine Tendenz in Richtung „Allerwelts“parteien bzw. „Catch-them-all-parties“ (Plasser 1982:103; dazu kritisch Horner,1981). Die Parteien tendieren immer mehr dazu, ihre Position für alle ansprechend zu gestalten: „Ist die eine Partei für Fortschritt und Sicherheit, so ist die andere für Sicherheit und Fortschritt; sind die einen für Lebensqualität, so sind die anderen für die Qualität des Lebens; alle sind für Umweltschutz. Soziale Gerechtigkeit und Chancengleichheit“ (Ettmayer 1994:37).

3.6.1 Konkordanzdemokratie unter Druck

Die Konkordanztradition hat sich zwar nicht völlig aufgelöst, so Meingast (2003:21), aber diese Entwicklung führt zu einer abgeschwächten Form der konsensualen Wettbewerbsdemokratie. Gegner der politisch-weltanschaulichen Lager bezeichnen die Konkordanzdemokratie als ein „Netzwerk elitärer Absprachen“ (Pelinka 2000:443) zwischen dem sozialistischen und dem katholisch-konservativen Lager. Diese elitären Arrangements beziehen sich auf den vorparlamentarischen Bereich des politischen Entscheidungsprozesses sowie auf die gesamte Sozialpartnerschaft. Die Mobilität der Gesellschaft, nicht mehr abhängig von den „cleavages“ der Vergangenheit, führt zu einer abnehmenden Konkordanzdemokratie. Mit der umfassenden Entstaatlichung in Wirtschaft und Gesellschaft kommt es zu einem weiteren Rückgang der politischen Kultur der Konkordanzdemokratie. Für den Parteien- und den Verbändestaat wird es immer schwieriger, politische Loyalität mit entsprechender Begünstigung zu belohnen. Der Klientelismus, „Tausch von politischer Bindung gegen persönliche Förderung“ (Pelinka 2000:443) verliert zunehmend an Bedeutung. Verbände und Parteien schaffen es immer weniger, loyale Gesinnungen der Gefolgsleute mit wirtschaftlichen Positionen zu beantworten und können kaum noch universitäre Karrieren beeinflussen, im „parastaatlichen“ Bereich (z.B. Sozialversicherung) ist folglich geringerer Einfluss möglich.

Die „Wende“ beschrieb Peter Gerlich schon 1988: Die Politik der Konkurrenz wird im zunehmenden Maße praktiziert, sowohl zwischen den Großparteien als auch von den kleinen Parteien provoziert. Die Parteien tendieren immer mehr dazu, sich von den Sozialpartnern zu lösen und dies führt wiederum zu einem sukzessiven Auflösen des „traditionellen Machtoligopols“ (Gerlich 1988:50f).

3.6.2 Rückgang der Überfunktion der Parteien

Auch der Versuch, die Einbindung der Mitglieder in soziale und kulturelle Veranstaltungen zu intensivieren, ist mit geringem Erfolg gekennzeichnet. Was die

Bürger von ihren Parteien immer mehr erwarten, ist „schlichtes soziales und wirtschaftliches Kalkül“ (Plasser 1982:103).

Der Beliebtheitsgrad (Pelinka 2005:42) der Parteien war sehr hoch, solange sie in ihrer Überfunktion die materiellen Wünsche der Bürger befriedigen konnten, wie etwa die Vermittlung von Wohnungen oder die Verteilung von Lebenschancen und Spitzenpositionen. Als Belohnung erhielten sie massenhafte Legitimation in Form von Zustimmung. Pragmatische Kosten–Nutzen Rechnung stand auf der Tagesordnung, eben „blanker Opportunismus“ (Plasser 1992:103). Erst als die Verteilung von Gütern in ihrem hohen Maß nicht mehr gegeben war, verschlechterte sich der hervorragende Ruf. Die Überstruktur konnte nicht mehr mit der Überfunktion gleichgesetzt werden und folglich kam es zu einem Rückgang an Zustimmung und Legitimität. Die Parteien begannen mit dem Abbau der Überstruktur (Pelinka 2005:42). Diese Funktion wird von Gerlich mit einer Art sozialen Versicherung verglichen – angeboten werden Lebenschancen, die im Gegenzug Loyalität garantieren. (Gerlich 1988:46; Frischenschlager 1996:14).

3.6.3 Dezentralisierung, Fragmentierung und Flexibilisierung

Der wichtigste Effekt des krisenhaften Prozesses des Parteienstaates der letzten 25 Jahre, so Puhle (2002:48f), ist die Umkehrung eines säkularen Trends. Die politische Modernisierung der letzten beiden Wellen (vor dem Ersten Weltkrieg und nach dem Zweiten Weltkrieg) brachten ein Ansteigen dichtere und effizientere Organisation, aufgrund der Tendenz zur Zentralisierung, Bürokratisierung und Professionalisierung. Die Modernisierung der Politik mit der dritten Welle, als eine Reaktion der abnehmenden Parteibindung sowie die erfahrenen Grenzen der Großorganisationen, sind geprägt von einer Struktur der reduzierten Organisation, von Dezentralisierung sowie von abnehmender Bürokratie und loserer Verflechtung, wobei auch das Betreiben von professioneller und kommerzieller Politik weiterhin fortbesteht. Diese Tendenz geht aber über die Parteien und das „neo-korporatistische Dreieck“ hinaus. Die Politik ist mit verschiedenen politischen Akteuren mit unterschiedlicher Organisationsdichte und

mit einem vergrößerten Aktionsradius politischer Vermittlung konfrontiert. Die steigende Konkurrenz führt dazu, dass das „Machtkartell der Parteien“ (Puhle 2002:49) mehr Offenheit und Flexibilität aufweist und die Vermittlung von Interessen nicht einfacher geworden ist, sondern noch an Komplexität zunimmt. Dies hat zu einer Verfestigung eines wesentlichen Faktors - der „catch-all parties“ geführt: Anstelle der längerfristigen Bindungen zeigen sich Tendenzen zur Kurzfristigkeit - eben zur punktuellen („ad hoc“) Umsetzung von Politik (Puhle 2002:48-49).

Die Parteien sind nach wie vor unverzichtbar, auch wenn sie an Bedeutung verloren haben. Sie bestimmen weiterhin das politische System Österreichs, nur in einem geringeren Ausmaß – „etwa ersichtlich an der Zugangskontrolle zum Verfassungsgerichtshof, an der Steuerung des Mediensystems, an der Eigendynamik der Wirtschaft“ – und sind weniger dem Wirkungsbereich der Parteien ausgesetzt. Dies war in den ersten zwei, drei Jahrzehnten der Nachkriegszeit noch anders (Pelinka 2005:17).

3.6.4 Entaustifizierung bzw. Verwestlichung

Im Unterschied zu anderen liberal-demokratischen Systemen zeigt sich bei der typisch österreichischen Authentizität des politischen Systems – „nämlich harmonischer, unpolitischer, auf nationalkulturellen Klischees basierend“ (Rosenberger 2000:2) – eine gewisse Erosion seit den 1980er-Jahren. Die geringer werdende Intensität des Parteienstaates führt nicht zu einer Auflösung der Parteien und ihrer Rolle, die ja vor allem in Österreich herausragend war. Diese Abnahme verweist auf eine Tendenz, die als „Verwestlichung“ oder auch als „Entaustifizierung“ (Pelinka 2005:89) bezeichnet werden kann: Die Besonderheit Österreichs ist weitgehend verschwunden, nämlich der extrem ausgeprägte Parteienstaat mit seinen authentischen Funktionen und Strukturen. Aber auch die kritische Einstellung gegenüber dem Verbändestaat und die Infragestellung der Pflichtmitgliedschaft der Kammern wird in Verbindung mit der Begrifflichkeit „Entaustifizierung“ des politischen Systems gebracht (Ismayr 2009:683). Daraus resultiert, dass Österreich vor allem westeuropäischen Demokratien ähnlicher wird und sich die gewisse Differenzidentität sowie die „typisch österreichi-

schen“ Spitzenwerte der Parteien- und Verbändestaatlichkeit auflösen (Karlhofer/Talos 2005). Diese neuen Begriffe „Verwestlichung“ und „Entaustifizierung“ finden ihren Niederschlag auch in der Diskussion um den Rückgang des Korporatismus in Österreich. Indikatoren für diese Entwicklung sind unter anderem „qualitative Veränderungen der Modalitäten der Konfliktaustragung, eine polarisierende Blockbildung im Parteiensystem und die Intensivierung des Wettbewerbs zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien“ (Meingast 2003:21; ausführlich Pelinka 2000:440-441).

3.7 Demokratiepolitische Transformation

Der Klientelismus und Dekretismus sowie die Konkordanzhaltung führten für lange Zeit zu einer Lähmung und Einschränkung des politischen Wettbewerbs, der Kontrolle sowie der politischen Öffentlichkeit (Gerlich Peter 1996:55).

Statt offene politische Gesellschaft und individuelle Freiheit, die Vorbedingung des B-VG, schafft die Große Koalition ein Proporz- und Patronagesystem, (Müller 1988: 457-487). Dies führte zu einer Verfestigung der Konkordanzdemokratie. Daraus entstand ein ausgeprägter Parteienstaat, mit hoher Loyalität der Bevölkerung gegenüber dem Gesamtsystem - der hohe Anteil der Parteimitglieder und die hohe Wahlbeteiligung belegen diese Entwicklung.

Die Großparteien betrieben eine intensive Integration der Bevölkerung in „Sozialkartelle“ (Frischenschlager 1996:15), d.h. in Organisationen mit autoritärem Gefüge. Damit war zwar eine gewisse Sicherheit gegeben, es führte aber auch gleichzeitig zu einer Einschränkung von Freiheit, was im Widerspruch zu einer offenen und freien Gesellschaft steht. Sozialkartelle waren für die Großparteien von Bedeutung, um Entscheidungen, die im Konkordanzverfahren getroffen werden, umsetzen zu können.

Auch die zugeteilte parteipolitische Macht von verstaatlichter Wirtschaft, Genossenschaften, ÖBB, Banken, Subventionssystemen, gesellschaftlichen Interessenorganisationen etc. führen zu einer Verzerrung des Parteienwettbewerbs.

Und die ausgeprägte Medienkonzentration resultierte in einer Abschwächung der Grundsätze einer offenen Gesellschaft. Die Mängel der praktizierten B-VG-Grundsätze, so Frischenschlager, zeigen auf, dass „Österreich – trotz B-VG, aber wegen der Realverfassung – eine ‚steckengebliebene‘ Demokratie geblieben ist – hinsichtlich politischer Freiheit, eines offenen pluralistischen Systems, Parlamentarismus und demokratischer Wettbewerbsoffenheit“ (Frischenschlager 1996:14f). Die Konkordanzdemokratie konnte während ihrer erfolgreichen Phase die Demokratie-Defizite mehr oder weniger ausblenden und war kaum einer politischen Kritik ausgesetzt. Die heutigen wirtschaftlichen und politischen Turbulenzen lassen die erfolgreiche Konkordanzdemokratie ihre scheinbare Unantastbarkeit verlieren, wodurch die Mängel in den Vordergrund treten. Damit stehen das System und ihre Repräsentanten einer großen Herausforderung gegenüber.

3.7.1 Machtpolitische Tendenzen

Es zeigt sich auch, dass demokratische Institutionen in geringerem Maße Vertrauen, Interesse, Aufmerksamkeit und Unterstützungsmotive von Bürgern erhalten, es kommt zu einer kritischen Haltung gegenüber den politischen Klassen. Diese Tendenz wird auch als Politik- und Parteiverdrossenheit bezeichnet. Das offensichtliche Machtgefälle zwischen den „natürlichen Personen“, die oftmals nur als Zuschauer agieren und den Verbänden, Körperschaften, Parteien und anderen Kollektivorganen, die die Entscheidungen als „juristische Personen“ treffen, erzeugt ein gravierendes Missverhältnis zum Nachteil von „normativen Intuitionen bürgerlicher Rechts- und Einflusschancengleichheit“ (Offe 2003:14).

In allen modernen Industriestaaten nimmt wirtschaftliche, politische und meinungsbeeinflussende Macht in einem ungeheuren Tempo zu. Die Demokratie unterliegt einem Rückschritt, wenn die Demokratisierung ihrer Institutionen und die Möglichkeiten der Kontrolle über die neuen Machtzentren nicht im gleichen Tempo und im gleichen Ausmaß vonstatten gehen. Offensichtlich ist das aber nirgends der Fall, sondern es zeigt sich kein Fortschritt des Demokratisierungs-

niveaus, dies wird offensichtlich auch als solches empfunden (Fischer 1969: 102).

Zu Demokratiedefiziten als Ausdruck der Politikverdrossenheit kommt es auch deshalb, so Robert Michels schon vor mehreren Jahrzehnten, weil Demokratie bzw. ihre Organisationen und Institutionen zu Oligarchisierung und Hierarchisierung tendieren, ohne eine Möglichkeit gefunden zu haben, um diese Entwicklung zu beeinflussen. Robert Michels (zit. in: Ritschel 1969:102) äußert sich in seiner Soziologie des Parteiwesens wie folgt:

„Wer Organisation sagt, sagt Tendenz zur Oligarchie. Im Wesen der Organisation liegt ein tief aristokratischer Zug. Die Maschinerie der Organisation ruft, indem sie eine solide Struktur schafft, in der organisierten Masse schwerwiegende Veränderungen hervor. Sie kehrt das Verhältnis des Führers zur Masse in sein Gegenteil um. Die Organisation vollendet entscheidend die Zweiteilung jeder Partei bzw. Gewerkschaft in eine anführende Minorität und eine geführte Majorität.“

Auch Agnoli weist auf die machtpolitischen Gegebenheiten hin, die für die Entwicklung eines demokratischen Staates nicht förderlich sind, weil jeder Konzern, jede Universität bis hin zur Schulklasse eine kleine Diktatur für sich ausmacht (Agnoli 2004:216).

In diesem Zusammenhang noch eine weitere Erkenntnis (Michels, zit. in: Ritschel:102-103):

„Jede menschliche Gewalt drängt nach Erweiterung ihrer Befugnisse. Wer in Besitz von Macht gelangt ist, wird in der Regel bestrebt sein, seine Macht zu verstärken und auszubauen, seine Stellung unaufhörlich mit neuen Bollwerken zu umgeben und sich der Bußmäßigkeit und Kontrolle der Massen zu entziehen.“

Ritschel weist darauf hin, dass die Diktion von Michels an Aktualität nichts verloren hat, inzwischen wurde die Formulierung präzisiert, fundiert und vertieft.

Agnoli äußerte sich 1968 in diesem Zusammenhang folgendermaßen (Agnoli 1968:25):

„Die westliche Demokratie, zweifellos die der Marktwirtschaft adäquate Weise öffentlich-rechtlicher Herrschaft und selbst ein Produkt des Kapitalismus, ist ein System, das bei geringster Unterdrückung der Massen (nirgends fühlen sich die Regierten so frei wie in den westlichen Demokratien) die höchste Ausnutzung gesellschaftlicher Herrschaft staatlich sichert.“

Hans Herman von Armin (1993:337) versucht diese Tendenz mit etwas anderen Worten auszudrücken: Die „Abtrennung der demokratischen Wurzeln“ führt dazu, dass sich die Politiker zu einer abgehobenen, isolierten Kaste entwickeln, ihre Kraft ist nicht mehr auf das Volk rückführbar, sondern es kommt zu einer Rekrutierung aus sich selbst. Der eher schon weit verbreitete Begriff „politische Klasse“ spiegelt die wachsende Distanz wider. Die politische Klasse getrennt vom Volk und folglich unkontrolliert agierend führt dazu, dass das Wohl des Volkes in den Hintergrund rückt. Vielmehr scheinen „eigene Interessen an Macht, Geld und Stellen“ ungebührlich in den Mittelpunkt zu rücken. Es kommt zwecks eigenen Vorteils zu einer Instrumentalisierung von staatlichen Stellen und Finanzen.

Wie diese Diskrepanz aus anthropologischer Sicht entsteht, beschreiben Korte und Schäfers wie folgt:

„Handeln ist immer eine Verschränkung von Innen und Außen, von konkreter Situationsbewältigung und dem Innen der Person: seinen Überzeugungen, seinem Willen und Wollen. Geht beides ineinander auf oder ineinander über, so könnte man von Harmonie sprechen (z.B. in der Übereinstimmung von zwei Willenserklärungen, von festgestellten gleichen Überzeugungen, Neigungen usw.). Fehlt es an dieser Übereinstimmung, so sind alle Formen von Dissens, Abweichung usw. möglich, ebenso aber Rückzug aus der gegebenen und weiteren Handlungssituationen“ (Schäfers 2002:29).

Klages (1981:67) sieht die Abgehobenheit der politisch administrativen Elite dahingehend begründet, dass sie unter einem zunehmenden Zwang steht - wegen zu großer Ausweitung der Binnenkomplexität des politischen Systems - sich vermehrt mit sich selber auseinander zu setzen und die aktiven Bemühungen um einen direkten Kontakt zum Bürger deshalb auf der Strecke bleiben. Diese Trends führen dazu, dass sich der „expandierende Staat“ zu einem „introvertierten Staat“ entwickelt und Ersatzorgane wie beispielsweise Wählerumfragen benötigt. Dies sei aber kein Ersatz für die Erfahrungsfülle direkter und kommunikativer Kontaktnähe.

3.7.2 Erweiterung des Parteienspektrums

Eine zunächst wesentliche Verschiebung der Parteienlandschaft, so Welan (1996:72), ist der Grund für eine positive plebiszitäre Entwicklung. Die wachsende Skepsis der Bevölkerung gegenüber der SPÖ und ÖVP führte auch zur Abnahme der Parteienkonzentration der beiden großen Lager. Dieser Wandel wirkt sich positiv auf die Parteien aus, die sich während der Konkordanzdemokratie der Großen Koalition und der Sozialpartnerschaft kaum Gehör verschaffen konnten. Das distanzierte Verhalten der Bürger gegenüber SPÖ und ÖVP verweist auch auf eine geringere Bedeutung der repräsentativen Demokratie, vor allem bezogen auf den ausgeprägten Verbände- und Parteienstaat. Seit den 80er Jahren ist auch ein signifikanter Rückgang von sozialpartnerschaftlichen eingebundenen Parlamentarier, die nicht nur eine Funktion im Parlament innehaben, sondern auch in sozialpartnerschaftlichen Verbänden eingebunden sind, zu verzeichnen.

Das Pentagon der Parteien führt zu mehr Offenheit im Parlament und zu mehr Partizipation an der neuen Öffentlichkeit.

„Durch die Erweiterung des Parteienspektrums, durch eine stärkere Opposition, durch einen Rückzug der Sozialpartnerschaft auf ihre eigentlichen Bereiche und die begrenzte Vorbildwirkung der Europäischen Union ist seit Ende der achtziger Jahre ein auch im Wahlverhalten deutlich werdender Wandel der politischen Kultur zu beobachten (vgl. Gerlich/Neisser 1994).

Hierbei ist bottom up eine deutliche Tendenz zu stärkerer Demokratisierung zu konstatieren. Freilich gibt es in diesem Kontext auch Gefahren des Populismus und der politischen Manipulation, die nicht zu unterschätzen sind“ (Gerlich 1996:55).

3.7.3 Wertewandel

Der im Besonderen ausgeprägte parteien- und verbändestaatlich kontrollierte Parlamentarismus und die kaum umgesetzten Instrumente der direkten Demokratie führten dazu, dass bis Ende der 80er Jahre ein Balancedefizit zwischen repräsentativen und plebiszitären Elementen herrschte. In den folgenden Jahren folgte dann eine Verschiebung des Balancedefizits zugunsten der plebiszitären Komponenten, da es zu wesentlichen Veränderungen im gesellschaftlichen Umfeld des politischen Systems kam (Pelinka 1994:16). Wir leben in einer Zeit, so Fordran (2002:147), in der soziale Milieus sich auflösen, die Individualität der Lebensstile zunimmt, die Emanzipation der Menschen im Vordergrund steht, sowie die Gesellschaft differenzierter geworden ist. Dies führt dazu, dass es für die Parteien fast unmöglich erscheint, „Mehrheiten erfassende und Zustimmung sichernde Programme zu erarbeiten und durchzusetzen“ (Fordran 2002:147).

In diesem Zusammenhang geht Klages auf die Maslowsche Theorie der zunehmenden Tendenz zur „Selbstverwirklichung“ ein:

„Der Übergang zu höheren Bedürfnisebenen sei nämlich nur unter der Bedingung möglich, daß die jeweils vorausliegenden Bedürfnisse bis zu einem bestimmten Sättigungsgrade erfüllt seien. Dies sei in der bisherigen Geschichte – zumindest bei der breiten Mehrheit der Menschen – aber nicht der Fall gewesen. Erst in der Gegenwart würden sich für die breiteren Menschenmassen Chancen zur Überwindung der Armut, der Not, der Unsicherheit und der sozialen Isolation durch entfremdende Arbeit bieten. Erst in der Gegenwart sei somit für die Mehrheit der Menschen der entwickel-

ten Länder die Chance gegeben, sich der ‚Selbstverwirklichung‘ im eigentlichen Sinne des Wortes zuzuwenden“ (Klages 1981:76)

Klages versucht dieses Phänomen noch genauer zu beschreiben: Die strukturellen Komponenten der Modernisierung verursachen „sozialpsychologische Nebenwirkungen“, das bedeutet „Entstabilisierung“ (Klages 1981:23), wobei dieser Vorgang auch als Prozess der Emanzipation gesehen werden kann. Das Auflösen der traditionellen räumlichen Bindungen führt im Besonderen zu einer verringerten Wirkung traditionaler Normensysteme, die bis dahin als „soziale Kontrolle“ wirksam war und das Verhalten der Menschen regulierte.

Der soziökonomischen Modernisierungsprozess begleitet von sozialpsychologischen Umsteuerungen führte zu einer elementaren „Ent-Traditionalisierung“ (Nunner-Winkler 1988), die einen ausgeprägten gesellschaftlichen Identitätswechsel einleitete, wie das nur selten der Fall war. In den Tiefen der gesellschaftlichen Psyche entwickelte sich eine „stille Revolution“ (Inglehart, R. 1977), die sich als eine innere Abwendung von der bisherigen Geschichte ausdrückte und sich in die Richtung eines „neuen Millenniums“ (Klages 1993:44) bewegt. Inzwischen wird der aus dem Modernisierungsprozess entstandene sehr prägsame Identitätswechsel als Wertewandel bezeichnet. Dieses Phänomen tauchte während der 60er Jahre in allen hoch entwickelten Industriestaaten einschließlich Japan auf.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass ein neuer Bürger entsteht, der nicht mehr mit dem „Untertan“ von früher vergleichbar ist, sondern „eine Verwirklichung zentraler Ideen der europäischen Aufklärung des 18. Jahrhunderts über den ‚mündigen‘ Menschen verkörpert“ (Klages 1993:52).

3.7.4 Politische Apathie versus Bürgerengagement

Die Bevölkerung zeigt kaum Ambitionen, das Bestehende aktiv zu verteidigen, sondern es zeigt sich ein Erstarren in einer mehr oder weniger passiven Zu-

schauerrolle. Dieses Verhalten wurde durch die „Entideologisierung der Politik“ (Cerny 1994:64) nur noch verstärkt.

„Bringt die Demokratie fruchtbare Leitideen nicht mehr hervor, dann sind freilich auch alle Appelle an die Sozaltugenden – wie zum Beispiel Opferbereitschaft, Dienst an der Allgemeinheit usw. – zum Scheitern verurteilt. Ob der individuelle Appell an den einzelnen, sich seiner Mitverantwortung für das Ganze nicht zu entziehen, der heute weitverbreiteten „Ohne-mich-Haltung“ Einheit gebieten kann, erscheint zumindest im jetzigen Zeitpunkt ungewiß“ (Czerny 1994:65).

Einerseits sind ein Rückzug der sich wandelnden Gesellschaft aus den politischen Verbindlichkeiten und eine gewisse politische Apathie ersichtlich, andererseits scheint sich aus dieser Situation heraus die politische Kultur in eine neue Richtung zu bewegen.

Auch Lutter (1996: 17) verweist zu Beginn der 90er Jahre auf einen Rückgang traditioneller Bindungen in sozialer wie in politisch-weltanschaulicher Hinsicht, eine Lockerung der stabilen Strukturen und ein Entstehen zahlreicher neuer überlappender Konfliktlinien, die Folge der Zunahme von Komplexität sind. Lutter sieht darin jedoch nicht nur negative Folgen sondern auch Chancen für eine demokratische Entwicklung durch flexiblere Modelle und die Nutzung bisher brachgelegener demokratiepolitischer Potenziale. Die Zunahme der gesellschaftlichen und sozialen Mobilität, der Rückgang an Bindungen, ersichtlich an der Politik- und Parteienverdrossenheit, können auch die Neugestaltung der demokratischen Organisationsstrukturen fördern. Die Demokratisierung breiterer gesellschaftlicher Bereiche zeigt sich durch das Entstehen von Bürger- und Sozialinitiativen. Demokratiepolitische Aufgaben werden nicht mehr ausschließlich von Parteien, Interessenverbänden oder auch Kirchen umgesetzt.

Einerseits konstatiert auch Ucakar (1995:38) Parteienverdrossenheit, geringer werdende Bindekraft der Parteien, zunehmendes Desinteresse an Wahlen, rückläufige Mitgliederzahlen sowie zunehmende Wählermobilität, andererseits verweist Ucakar aber darauf, dass die aktuelle politische Konstellation von Akti-

vität, von demonstrativen Interessensbekundungen und politischer Initiative geprägt ist. Das politische Engagement bewegt sich aber außerhalb der traditionellen Beteiligungsformen. Die Mitarbeit in einer Partei zwecks „Mittel politischer Beteiligung“ und Durchsetzung von Interessen weist eine geringere Relevanz auf, so Plasser (1982:105) schon in den 80er Jahren. Beispielsweise rücken Sonderinstitutionen wie der Ombudsmann oder die Massenmedien in das Zentrum des Interesses. Politisch Apathische, Jugendliche und Frauen präferieren verstärkt die Teilnahme an Bürgerinitiativen. „Es ist - salopp formuliert - genug Politik vorhanden, nur eben quer, parallel und überschreitend zu den Beteiligungsmodellen und zuweilen gänzlich außerhalb der dafür vorgesehenen Sphären und Politikrituale“ (Ucakar 1996:38). Ucakar führt das auf eine starke Ausdifferenzierung der Gesellschaft in segmentierten Einheiten zurück. Aus diesem Milieu entsteht ein neues Gefüge, geprägt von Durchlässigkeit, Flexibilität, Intensität und Unbestimmtheit.

Die individualistische Tendenz politischer Interessen und Konflikte führt nicht unbedingt zur Politikmüdigkeit, sondern zu einem vielseitigen Engagement mit Widersprüchen, „(...) so dass jeder (...) zugleich rechts und links, radikal und konservativ, demokratisch und undemokratisch (...) politisch und unpolitisch denkt und handelt“ (Forndran 2002:143). Daraus können Formen der politischen Praxis entstehen, die „nicht instrumentell, nicht herrschaftlich, nicht ausführend, nicht rollenbestimmend, nicht zweckrational“ (Forndran 2002:143) sind. Die Folge von Parteiverdrossenheit muss nicht unbedingt die Wahl von unpolitischen oder extremen Positionen sein.

Diese demokratiepolitische Entwicklung wird allerdings nicht von allen so positiv gesehen. Die Bürger müssen gezwungenermaßen parallele Beteiligungsmodelle schaffen, so Agnoli (2004:215), da in dem dafür vorgesehenen Politikfeld demokratische Weiterentwicklung nicht mehr möglich ist. Wegen einer zu gründlichen Umfunktionierung hat der parlamentarische Mechanismus nicht wirklich mehr etwas mit Demokratie zu tun, so Agnoli. Für Aussichtslosigkeit ist gesorgt, wenn man versucht, in einer etablierten Partei etwas für mehr Demokratie tun zu wollen. Eine Ausweitung an demokratischen Leben ist nur möglich, wenn man einen Weg außerhalb des Parlaments sucht, um mit außerparlamentari-

schen Organen ein demokratisches Umfeld zu schaffen. Die Unmöglichkeit, in der Politik mitzumischen, könnte eine Ursache für die Tendenz zum Gegenengagement sein:

„Die Bereitschaft des vom Wertewandel geprägten Menschen zum kritischen Engagement entlädt sich weniger „mitarbeitend“ in den politischen Raum hinein als vielmehr protestbereit gegen ihn. Der neue Bürger befriedigt sein Bedürfnis nach Handlungsspielraum nicht, indem er in die Parteien geht, um dort – in politisch integrierter Weise - tätig zu werden, sondern indem er Spielräume für spontanes Verhalten in Anspruch nimmt“ (Klages 1993: 72).

Weil das demokratische Leben Möglichkeiten außerhalb des Parlaments finden muss, meint Agnoli überspitzt: „Die Sache der Demokratie ist heute bereits wieder, kaum weniger als 1848 und 1918, eine revolutionäre Sache“ (Agnoli 2004:215).

Die Audimaxbesetzung 2010 an der Universität Wien war so ein parallel umgesetztes Beteiligungsinstrument, um politische Entscheidungsmechanismen zu beeinflussen. Diese Aktion spiegelt nur die Tatsache wider, auf die schon vor allem Agnoli (2004) hingewiesen hat, nämlich, dass die Bürger aufgrund der antidemokratischen, festgefahrenen und rückschrittlichen Beteiligungsmöglichkeiten revolutionäre - eventuell nicht im Rahmen bestehender Vorschriften - Handlungen setzen müssen, um ein Unrecht der Demokratie zu fordern, ihre Stimme nicht nur zu hören, sondern auch auf ihrer Forderungen einzugehen.

Einerseits sieht man die parallele Umsetzung von Politik, die von den Bürgern vor allem ohne politische Elite vollzogen werden, als demokratiepolitischen Gewinn und andererseits scheint dieser Prozess teilweise in westlich demokratischen Sozialstaaten zu einer gewissen „Anomie“ (Klages 1981:16) auszuufern. Indikator für diese Tendenz, so Klages schon zu Beginn der 80er Jahre, ist unter anderem die Zunahme von Streiks, vor allem die wilden Streiks, die aber von Land zu Land unterschiedlich ausfallen und der Anstieg von Bürgerinitiativen, wobei hier Klages vor allem darauf hinweist, dass die Staatsbürger ihr Inte-

resse - die geltenden politischen Spielregeln nicht berücksichtigend - selbst in die Hand nehmen.

3.8 Demokratiepolitische Perspektiven für Reformen

3.8.1 Politikverdrossenheit und Reformdebatten

„Eine sich wandelnde Welt bedarf stets einer erneuernden demokratischen Formgebung“ (Czerny 1994:93).

Worte des Generalsekretärs des Österreichischen Akademikerbundes, Zimmer-Lehmann:

„ (...) gute Politik ist eben die Fähigkeit, die Stimmung der Gegenwart zu erfassen, die Strömungen, die in die Zukunft weisen, zu aktivieren, um auf diese Weise hic et nunc die geforderten geistigen, moralischen und materiellen Reformen in die Wege zu leiten und zu versuchen, sie in einen vertretbaren Einklang mit den Erkenntnissen des einzelnen Individuums zu bringen. In unserer Form der Demokratie soll dies unter Ausschaltung von Zwang und Gewalt und unter Anerkennung verschiedener Wege, die zu diesem gleichen Ziel führen sollen, vor sich gehen. (...) Schlechte Politik ist der Versuch, mit überholten Mitteln der Vergangenheit eine mit dieser Vergangenheit in keinem Zusammenhang stehende Gegenwart und Zukunft zu bewältigen. Das erzeugt nicht nur laufende Krisen, sondern korrumpiert auch das gesellschaftliche System“ (zit. in: Ritschel 1969:7ff).

Mit dem Zusammenbruch der sozialistischen Systeme Mittel- und Osteuropas etabliert sich einerseits die Demokratie als die einzig mögliche politische Organisationsform moderner Gesellschaften - es ist auch vom „Sieg“ der Demokratie die Rede - andererseits ist zugleich von einer „Krise“ und vom Niedergang die Rede (Offe 2003:10). Und in den bestehenden Demokratien spricht man überall von „Politikmüdigkeit“. Die weitreichenden Diskrepanzen zwischen der politisch – staatlichen Sphäre und der Gesellschaft werden auch gern mit der Begrifflich-

keit „Verdrossenheit“ versehen – dieses Phänomen ist schon seit Jahrzehnten in einer Mehrzahl von EU – Staaten zu finden (genauere Daten darüber in: Klages 1993: 24f). Die frühzeitige Tendenz der Unzufriedenheit der Bürger mit der politischen Klasse wird von Klages in parlamentarischen Systemen westlichen Typs vielfach belegt, beispielsweise gewann in Österreich bei der Präsidentschaftswahl 1992 der völlig unbekannte Diplomat Thomas Klestil mit dem Slogan „Macht braucht Kontrolle“(Klages 1993: 26). Hier muss allerdings berücksichtigt werden, dass es doch gravierende Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern gibt. Es wäre aber ein Zeichen von Blindheit, so Klages, „wollte man übersehen, dass sich das Problem der Verdrossenheit in vielen Ländern in einem zunehmenden Maße stellt, so daß es als ein akutes Weltproblem von wachsender Bedeutung und Dringlichkeit bezeichnet werden muß“ (Klages 1993: 28)

Giddens (1999:373) befasst sich auch mit der Frage, warum die Unzufriedenheit mit jenem politischen System zunimmt, das weltweit so erfolgreich umgesetzt wurde. Die Ursache dieser Entwicklung sieht er genau in den Faktoren, die die Ausbreitung der Demokratie gefördert haben, nämlich die Folgen des Kapitalismus und der Globalisierung auf das gesellschaftliche Leben. In diesem Zusammenhang nennt Giddens den Soziologen Daniel Bell, der darauf hinweist, dass einerseits die nationalen Regierungen zu klein sind, um die großen Probleme lösen zu können - beispielsweise wären da die Folgen des globalen ökonomischen Wettbewerbs oder die weltweiten Umweltschäden zu nennen - andererseits die Regierungen zu groß sind, um regionale Probleme zu lösen.

Das stärker abnehmende Politikinteresse belegen auch aktuelle Entwicklungen. Aus einer aktuellen Umfrage des Linzer Meinungsforschungsinstituts IMAS geht hervor, dass das Politikinteresse der Österreicher seit Beginn dieses Jahrhunderts ein Rekordtief erreicht hat. Nur mehr 29 Prozent der Österreicher zeigen sehr starkes oder ziemlich starkes Interesse „für aktuelle innenpolitische Vorgänge und Probleme“, diese Tendenz zeigt sich vor allem bei jungen Menschen. Das Meinungsforschungsinstitut begründet dieses Phänomen wie folgt: „ [...] die innere Distanz zur Politik könnte mit dem Gefühl von Resignation vor

unbewältigbar erscheinenden Zukunftsproblemen zusammenhängen“ (<http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/522701/print.do>, 20.11.2009).

Demokratiereformdebatten sind keine Neuerscheinung, so Schedler. „Real existierende“ Demokratien sind schon seit ihrem Entstehen in der amerikanischen, französischen und englischen Revolutionen der Kritik über demokratische Defizite ausgesetzt. Die „konsensuale parteienstaatliche Realverfassung“ der Zweiten Republik, vor allem auf demokratische Stabilität und nicht auf Qualität ausgerichtet, führte schon in den 60er und frühen 70er Jahren zu einer ausgeprägten Debatte über Demokratiedefizite und Demokratiereformen (Schedler 1996:9).

Auch in Österreich stehen wir vielfach ratlos einer „sonderbaren, paradoxen Entwicklung gegenüber“ (Fischer: 101):

„Die Geschichte der letzten hundert Jahre ist unter anderem die Geschichte der Demokratisierung des öffentlichen Lebens; es ist die Geschichte der Er kämpfung der repräsentativen Demokratie, des Parlamentarismus, des allgemeinen, gleichen Wahlrechtes; die Geschichte der Verankerung des politischen Pluralismus im Denken der Politiker und der Staatsbürger. Gleichzeitig sind wir aber auch Zeugen wachsender Kritik an eben dieser Demokratie und ihren Institutionen, beobachten, daß sich vor allem junge Menschen dem Staat gegenüber so ohnmächtig wie eh und je fühlen und dass der Ruf nach ‚Demokratiereform‘ immer lauter und unüberhörbar wird“.

In den 70er Jahren waren die demokratie- und verfassungsrechtlichen Reformen (Schedler 1996:10f) kein Tagesordnungspunkt der österreichischen Politik mehr und auch die Demokratiereformdiskussionen flauten ab. Zu Beginn der 90er Jahre wurde die „demokratische Frage“ wieder eine zentrale Komponente der politischen Agenda, nationale politische Systeme waren wieder leidenschaftlichen Debatten ausgesetzt und die verfassungsrechtliche, institutionelle Gestaltung der Politik stand praktisch folgenreichen Kontroversen gegenüber, die an Intensität zugenommen haben.

Das politische System wurde vom Staatsrechtler Christian Brünner (Welan 1996:81) als ein „Nachkriegssystem“ bezeichnet. Das BVG ist ein Resultat aus der Ersten Republik, die Realverfassung entstand nach dem Zweiten Weltkrieg. Brünner stellt in Frage, ob die Aufgaben von heute von den derzeit existierenden Institutionen überhaupt noch bewältigt werden können. Deshalb sind eine Weiterentwicklung der politischen Institutionen und eine politische Kultur unumgänglich. Wobei diese reformbedingte Entwicklung aber ins Hintertreffen geraten ist, so Ettmayer. Der rasche soziale und technische Wandel im Vergleich mit „dem Beharrungsvermögen von Bürokratien und Institutionen“ (Ettmayer 1994:130) zeigt auf, dass die Reformen zweifellos ein Defizit aufweisen. Das zeigt sich beispielsweise an der Gegebenheit, dass für den beim Absturz einer Rakete entstandenen Schaden die Prinzipien des Römischen Rechtes zwecks Darlegung des Schadenersatzes heute immer noch Geltung haben. Leitsätze zur Politik, die vor 500 Jahren von Niccolo Machiavelli geschrieben wurden, haben noch nicht an Aktualität verloren, wobei Machiavellis Darstellung über politisches Verhalten in Beziehung zu den alten Römern stand. Mitbestimmungsmöglichkeiten wurden zwar durch direkte Demokratie, Betriebsräte und Personalvertretungen weiterentwickelt, aber die Ministerverantwortlichkeit ist laut der Verfassung unverändert geblieben und die politische Verantwortung von Abgeordneten ist nach wie vor gleich - wie vor der Einführung von Volksbegehren und Volksabstimmung (Ettmayer 1994:119). Ein Reformdefizit besteht auch deshalb, weil wir vor allem in einer „Blockierten Gesellschaft“ leben:

„Kleine, aktive Gruppen haben die Macht, Änderungen zu verhindern, während die ‚schweigende Mehrheit‘ zusieht oder zusehen muß. Man ist nicht bereit, einmal erworbene Vorrechte aufzugeben, das ohnehin vorhandene Beharrungsvermögen von Großorganisationen wird durch das Festhalten an ‚wohlerworbenen Rechten‘ noch verstärkt. So entsteht eine Mentalität, die dadurch gekennzeichnet ist, daß ein jeder die Notwendigkeit von Reformen beim anderen sieht, nicht aber bei sich“ (Ettmayer 1994:130).

Gerlich kam zu dem Schluss, dass zwar mit politischen Reformen die Erhöhung der Demokratiequalität erstrebenswert wäre, aber ein „bisweilen vorgeschlagener genereller Umbau des politischen Systems“ (Gerlich 1996:55) nicht zwangs-

läufig erforderlich sein muss. Winston Churchill hat schon festgestellt, dass die parlamentarische Demokratie kein perfektes System ist, dass aber auch bisher keine bessere Alternative entwickelt worden ist.

3.8.2 Bürgerengagement und Staat als gemeinsame Bedingung demokratischer Stabilität

„Am Gemeinwohl orientiertes Staatshandeln verlangt Handeln durch das Volk und für das Volk, wie es schon der amerikanische Präsident Lincoln formuliert hat“: Demokratie „is rule of the people, by the people, for the people“ (Arnim 1993:10).

In welchem geringem Ausmaß das Staatshandeln durch das Volk und für das Volk seine Umsetzung findet, wird im Folgenden genauer skizziert (Czerny 1994:45). Was auch oftmals kritisiert wird, ist der Umstand, dass Parlamentarier bei ihren Entscheidungen nicht an bestimmte Aufträge von Bürgern gebunden sind. Gegner der modernen Demokratie und des Parlamentarismus argumentieren deshalb, dass die moderne Demokratie sowie der Parlamentarismus auf Unwahrheiten beruhen, denn der Staatswille, der durch das Parlament ausgedrückt wird, ist nicht auch zwangsläufig der Wille des Volkes. Die Verfassung der parlamentarischen Demokratie setzt keine Bildung des Volkswillens voraus, mit Ausnahme der Parlamentswahl. Die Umsetzung des Volkswillens ist aber in einer direkten oder plebiszitären Demokratie möglich. Die folgenden Worte des berühmten englischen Staatsmannes Charles Fox (1749 bis 1806) sind kennzeichnend für diese parlamentarische Auffassung von Repräsentation: „Ich nehme auf die Stellung des Volkes nicht die mindeste Rücksicht; unsere Pflicht ist es, zu tun, was richtig ist, ohne die Rechnung zu stellen, ob es allgemein gefällt; ihre Angelegenheit ist es, uns zu wählen; unsere Aufgabe ist es, verfassungsmäßig zu handeln und die Unabhängigkeit des Parlaments aufrechtzuerhalten“ (zit. in Czerny 1994:45). In der Verfassung wird das Volk als direkter Entscheidungsträger angeführt, es kann zwar die Mitgliedschaft Österreichs zur EU bestimmen, aber die Verhandlungs- und Argumentationsstrategie der politischen Vertreter in der EU beispielsweise entbehrt jeder Beeinflussung durch das Volk (Pelinka 1994:194).

Das tatsächlich und rechtlich festgefahrene Nominierungsmonopol der Parteien gilt heute als ausnahmslos. Die Wähler haben keinen Einfluss auf die Auswahl der Kandidaten, die von den Parteien bestimmt werden. Die Möglichkeit mit einer Stimmabgabe die Reihung der Listenkandidaten zu beeinflussen, ist nicht gegeben - dies führt eben zu den so genannten „starren Listen“ (Arnim 1993:27). Die Parteien besitzen die Vollmacht darüber, wer ein Mandat erhält und ins Parlament gelangt. Als beherrschende Instanzen bestimmen sie die Gesamtheit des politischen Personals. Jeder Bewerber muss den Weg durch ein Nadelöhr schaffen, um erfolgreich zu sein. Letztendlich entscheiden einige Personen über die Rekrutierung der politischen Klasse.

Ettmayer (1994:77) weist aber darauf hin, dass der Staat nicht für alle negativen politischen Erscheinungen verantwortlich gemacht werden darf, sondern der Bürger genauso seinen Beitrag leisten müsse. Die Zivilcourage ist mehr oder weniger abhanden gekommen. In einer Demokratie sind kritische Denker in Verbindung mit Engagement von wesentlicher Bedeutung. Demokratien funktionieren nicht nur aufgrund der Umsetzung von vorgegebenen Verfahrensregeln und auf Basis der Handlungsfähigkeit und Handlungsbereitschaft der staatlichen Ordnung, sondern die aktive Teilnahme der Bürger an der Politik und in der Gesellschaft ist unerlässlich. Um ein Missverhältnis und ein Auseinanderdriften zwischen staatlich-politischer und gesellschaftlicher Ebene zu vermeiden, ist sowohl das Wirken des Staates als auch der aktive Bürger von Nöten. Sie aber nicht nur beide notwendig, sondern sie „bedingen sich gegenseitig und stützen sich“ (Forndran 2002:286). Was auch immer unter „Macht oder Ohnmacht“ verstanden wird, deutlich ist, dass die Möglichkeiten, Politik zu gestalten, begrenzt sind: „Sie liegen in den technischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten, in der individuellen Haltung und in der persönlichen Verantwortung“ (Ettmayer 1994:77). Folglich ist es in einer freien Demokratie nicht möglich, jeglichen Anspruch vom Staat beziehungsweise von der Politik zu fordern. Die persönliche Überzeugung muss genauso Berücksichtigung finden, wie etwa der Freiraum des Bürgers, der ihm zur Verfügung steht. Es ist illusorisch, den demokratischen Staat für die Vorgabe und Umsetzung ideologischer Ziele verantwortlich zu machen, dies geschieht eher in totalitären Systemen.

Von Relevanz in diesem Zusammenhang ist auch, dass in der Politik die Grenzen aufgezeigt werden sollten, was möglich ist und was nicht. Bei Nichterreichung von Zielen wäre eine genauere Darlegung darüber wichtig. Die Tatsache der „Machtlosigkeit“ (Ettmayer 1994:135) in der Politik wurde noch kaum von Politikern angesprochen. Die Diskrepanz zwischen Möglichkeiten und Zielen erklärt, würde einerseits die Lösung von Problemen fördern und andererseits der zunehmenden Politikverdrossenheit entgegenwirken. Damit soll auch ein Irrglaube verhindert werden, nämlich die Annahme, dass durch die Politik alles möglich ist und solange man in diesem Glauben auch noch bestärkt wird, steigt die Verdrossenheit, wenn den Ansprüchen nicht Genüge getan werden.

Seit James Stuart Mill und Tocqueville hängt die Demokratiequalität nicht nur „von der Ordnung der politischen Institutionen oder dem Verhältnis zwischen Regierenden und Regierten“ (Beetham 1996:41) ab, sondern auch der Charakter der zivilen Gesellschaft bzw. der Gesellschaft insgesamt ist bedeutsam. Gewerkschaften, Berufsverbände, Sportvereine, Frauenorganisationen usw. stellen als freiwillige Vereinigungen der Gesellschaft einen essentiellen Bereich praktizierter Demokratie dar. Die Gegensätzlichkeit der Integrationskapazitäten der politischen Arena zeigt sich im Vergleich mit unabhängigen Institutionen insofern, als die freiwilligen Foren wesentlich mehr Möglichkeiten der Einbindung für Bürger in das demokratische Geschehen bieten. Diese Praxis führt auch zu einer indirekten Verbesserung der Widerstandsfähigkeit und Qualität demokratischer Institutionen innerhalb des politischen Systems, denn die Reife und politische Bildung der Bürger wird damit gefördert (Beetham 1996:41).

3.8.3 Krise der technisch-industrialisierten Gesellschaft

Czerny (1994: 85) lenkt das Augenmerk nicht nur auf die Krise der Demokratie im staatlichen Bereich, sondern auch auf die Krise der demokratischen Gesellschaft, da der Staat als ein Formgeber der Gesellschaft auch von den gesellschaftlichen Tatbeständen und Einflüssen bestimmt wird. Vor allem weist Czerny auf eine Krise des Individuum in der technisch-industrialisierten Gesellschaft hin, wobei die Krise demokratischer Institutionen gegenüber der Krise der Einzelsexistenzen in den Hintergrund zu rücken scheint. Eine demokratische Le-

bensform fordert nicht nur mehr Mitbestimmung „innerhalb anonymer Kollektivgebilde“, sondern es geht auch um ein verpflichtendes Mithandeln und Mitdenken sowie eine Mitverantwortung zu übernehmen für den jeweils Nächsten. „Daß aus der Summe der Egoismen einzelner eine Ordnung des Ganzen entstehen könne, ist ein altliberaler Traum, der sich zu keiner Zeit und auf keinem Gebiet menschlichen Zusammenlebens bewahrheitet hat“ (Czerny 1994:93). Einzelinteressen rücken gegenüber dem Gemeinwohl in den Vordergrund (Ettmayer 1994:131).

Das entmachtende Volk akzeptiert nicht nur die Entmachtung – indem es in einen lethargischen Zustand fällt, sondern scheint sich auch in dieser Rolle wohlfühlen. Jene, die negative Erfahrungen mit behördlichen Willkürakten gemacht haben, äußern sich gelegentlich negativ, aber es kommt ihnen eher nicht in den Sinn, „dass sich in einer Demokratie etwas dagegen tun lassen sollte“ (Agnoli 2004:213). In einer Demokratie können manche Probleme nicht deshalb einer Lösung zugeführt werden, weil bei den Bürgern kaum Bereitschaft zur aktiven Mitarbeit vorhanden ist und nur Engagement verhindert die Gefahr der Bürokratisierung und Entfremdung (Ettmayer 1994:33). Wer eine veränderte Welt haben will, muss bereit sein, sich selbst zu ändern. Die wirklichen Umwälzungen entstehen zuerst nicht sichtbar nach außen, im Inneren des Geistes, unter Umständen lange bevor es sich als Geschehen nach außen abzeichnet. Im Denken des Menschen entstehen primär die großen Revolutionen. Deshalb führt jegliches Nachdenken über die Krise der Demokratie in sozialpsychologische und sozialetische Erwägungen (Czerny 1994:94).

Im Folgenden der Versuch einer sozialetischen Begriffsbestimmung von Walter Wilhelm:

„Echte Demokratie besteht in jener staatlichen Gemeinschaft, in welcher die subjektive Freiheit der Individuen auf der Grundlage ihrer Gleichheit die erste Rechtsquelle darstellt für eine nach dem sittlichen Bewußtsein und in freier Kooperation der Glieder anzustrebende, der Personenwürde entsprechende Sozialgerechtigkeit“ (zit. in: Czerny 1994:94).

Schmid, einer der Gründer der deutschen Verfassung, machte vor allem den Bürger für das stabile Entstehen der Demokratie verantwortlich. Deshalb sollte im Grundgesetz verankert werden, dass „der Staat um des Menschen willen da ist, nicht der Mensch um des Staates willen.“ Diese Idee konnte Schmid aber nicht durchsetzen. Er wollte zugleich den Bürger dazu motivieren, die Schlafmütze vom Kopf zu nehmen und selbst Taten zu setzen (Schmid1998: 29).

Arnim zeigt auf, dass bei den Möglichkeiten der Umsetzung von Politik ein gravierendes Missverhältnis zwischen den Parteien und den Bürgern besteht. Die Tendenz der Bürger nach mehr Mitbestimmung „geht auf die Kosten derer, die die Macht bisher unter sich monopolisieren“ (Arnim 1993:343). Mit einem mündigen Volk wird sich der bisherige Vormund mit dem Verlust der Alleinherrschaft auseinandersetzen müssen. Wenn das Volk wirklich mehr Einfluss bekommt, wird die Macht vor allem zu Lasten der Parteien neu verteilt. Mit der Entmündigung des Volkes scheint die Dominanz der Parteien zuzunehmen und sie entwickeln sich – neben Verbänden, Verwaltung und Medien – zu den „eigentlichen Herren“ (Arnim 1993:343). Es scheint hier der Eindruck zu entstehen, dass die Demokratie von zwei Seiten her in einen Zangengriff geraten ist, nämlich „die doppelte Gefährdung einer autoritären Herrschaft in sich verkapselter Parteistrukturen über eine in sich verkapselte Gesellschaft“ (Klages 1993:131).

3.8.4 Demokratisierung von oben nach unten

Arnim betont, dass es zu politischem Interesse und Engagement bei den Bürgern erst dann kommt, wenn ihnen zuerst Entscheidungen und Verantwortungen anvertraut werden und nicht umgekehrt.

„Wer ein Volk entmündigt und es von Mitwirkung und Verantwortung ausschließt, darf sich nicht über sein mangelndes politisches Interesse beklagen. Wer dem Volk jede Verantwortung für den Staat nimmt, braucht sich nicht darüber zu wundern, wenn selbstsüchtige Eigeninteressen dominieren und der Bourgeois im Menschen hervortritt. Die demokratische Mitwirkung an der staatlichen und gemeinschaftlichen Willensbildung ist die Schule für die Entwicklung demokratischer Verantwortung, für die Bildung der aufs

Ganze ausgerichteten Perspektive des Citoyen. Dummheit und Klugheit, Bürgersinn und zu kurz greifender Egoismus, alles ist im Volke angelegt“ (Armin 1993:59f).

Politisches Interesse, Bürgersinn und Verantwortung und Motivation zur politischen Bildung können nicht entstehen, falls und so lange das Volk entmündigt bleibt. Es ist lediglich Verantwortung, die erzieht. „Ein Volk ohne Verantwortung muss fast notwendig politisch uninteressiert und eigensüchtig bleiben. So scheint das selbstbestätigende Vorurteil der Parteienoligarchie gegenüber dem Volk, man könne es wegen mangelnder Reife nicht aus dem Stadium der Unmündigkeit entlassen und ihm Verantwortung übertragen, nur auf des ersten Blick berechtigt“ (Armin 1993:59f). Tatsächlich werden Ursache und Wirkung hier verwechselt: Das Volk ist entmündigt, daher kann es nichts Wertvolles ausbilden, es bleibt dumpfe Masse und ist politisch apathisch und uninteressiert. „Unsere Demokratie ist kritikwürdig, weil sie in Wahrheit keine Demokratie ist. Die Pseudodemokratie muss erst zu einer wirklichen Demokratie gemacht werden“ (Armin 1993:59f).

3.8.5 Demokratisierung von unten nach oben

Agnoli (2004:215ff) sieht die Universität als einen geeigneten Ort, um eine Transformation der Demokratie herbeizuführen, denn Studenten haben hier tatsächlich Macht. Für Staat, Wirtschaft und Gesellschaft sind Universitäten unentbehrlich, ohne Studenten keine Universität und ohne Universitäten kein Führungspersonal. Um in den Universitäten eine Pflanzstätte der Demokratie zu errichten, muss aus dem Lehren und Lernen eine Sphäre des Fragens und Antwortens entstehen. Die „Kritische Universität“ verweist genau auf diesen Grundgedanken: Aus Universitäten sollen nicht „berufsgerichtete Fachidioten“ entstehen, sondern „kritisch souveräne Selbstdenker“. Eine demokratische Revolutionierung der Universitäten muss strategisch präzise durchdacht und geplant sein. Konkrete Forderungen sollen exakt festgelegt werden, unter Berücksichtigung möglicher Sanktionen und Gegensanktionen. Solidarität mit Studenten von morgen sollte angestrebt werden, Bündnispolitik mit der Professorenschaft sollte betrieben werden. Die Re-Demokratisierung findet aber nicht auf

dem Feld der allgemeinen Politik und Staatsverfassung statt. Wie kann ein demokratischer Staat entstehen, wenn jeder Konzern, jede Universität bis hin zur Schulklasse diktatorische Strukturen aufweist? Demokratie muss von unten nach oben entstehen - eine Demokratie könne nicht anders herum entstehen. Wenn es zu einer Demokratisierung der Universitäten käme, dann „wäre in das autoritäre Gesellschaftsgefüge eine demokratische Bresche geschlagen“ (Agnoli 2004:217). Die Universitätsabsolventen sind als Führungspersonal in allen Bereichen von Staat und Gesellschaft zu finden - damit könnten sie mehr als alle anderen als Sauerteig der Demokratie wirksam werden.

Ob nun eine Demokratisierung von oben nach unten oder von unten nach oben eingeleitet werden soll, hängt sicherlich auch davon ab, aus welcher Perspektive man dies betrachtet und ist eventuell auch Ansichtssache. Was aber in diesem Zusammenhang als wichtig erscheint, ist die These, mit der Klages sein Buch „Die Häutungen der Demokratie“ abschließt und die lautet, „daß in Zukunft zwischen Politik, Staat und Gesellschaft eine gute organisierte Kommunikation dialogischer Natur entstehen muß, die die Widerentstehung eines sich krisenhaft aufschaukelnden Politik-, Staats- und Gesellschaftsversagens ausschließt und die der Demokratie eine Chance fortwährender produktiver Weiterentwicklung sichert“ (Klages 1993:181).

3.8.6 Parteien als Motor für Demokratien

Nach der Verfassung (seit 1975) sind politische Parteien ebenfalls Partizipationsinstrumente: „Die Existenz und Vielfalt politischer Parteien sind wesentliche Bestandteile der demokratischen Ordnung der Republik Österreich“ (Art. 1 B-VG.). „Zu den Aufgaben der politischen Parteien gehört die Mitwirkung an der politischen Willensbildung“ (§1 Z. 1, Abs. 1 und 2 des Parteiengesetzes, BGBl. 404/1975. Diese Bestimmung findet sich im Verfassungsrang und verweist zudem ausdrücklich auf Art. 1 B-VG) (Ucakar 1945:32).

Hans Kelsen postulierte schon in der 1. Republik, dass eine parlamentarische Demokratie ohne politische Parteien als Vermittler undenkbar sei. Für Kelsen

hat das isolierte Individuum politisch überhaupt keine reale Existenz (Kelsen 1981: 20),

„da es keinen wirklichen Einfluß auf die Staatswillensbildung gewinnen kann, daß also Demokratie ernstlich nur möglich ist, wenn sich die Individuen zum Zwecke der Beeinflussung des Gemeinschaftswillen unter dem Gesichtspunkte der verschiedenen politischen Ziele zu Gemeinschaften integrieren, sodaß sich zwischen das Individuum und den Staat jene Kollektivgebilde einschieben, die als politische Parteien die gleichgerichteten Willen der einzelnen zusammenfassen: das ist offenkundig. (...) Nur Selbsttäuschung oder Heuchelei kann vermeinen, daß Demokratie ohne politische Parteien möglich sei. Die Demokratie ist notwendig und unvermeidlich ein Parteienstaat“.

Eine Alternative zu den Parteien (Ritschel 1969:127) ist gegenwärtig nicht in Sicht. Deshalb ist es unumgänglich, dass Parteien an ihrem Erscheinungsbild arbeiten und mehr Volksnähe und Demokratie zulassen. Die „Demokratisierung“ im weiteren Sinne ist in fast allen Bereichen des öffentlichen Lebens sichtbar: Die wirtschaftlich, politisch und religiös mündig werdenden Menschen fordern mehr Einflusschancen. Sie wollen nicht nur als Objekt gesehen, sondern als Subjekt behandelt werden.

Einerseits ist es offensichtlich, dass es ohne Parteien nicht geht, andererseits werden zukunftsfähige Parteien aufgefordert, neue Qualitäten zu schaffen. Fähigkeit zu organisatorischen Reformen und Flexibilität sowie auf veränderte Interessen und Bedürfnisse der Bürger rascher zu reagieren und auch ein erhöhtes Leistungsvermögen zur „Vermittlung, Integration und politischen Führung“ werden von Puhle (2002:51) gefordert. Die Bedingungen für diese Konstellation sind schwieriger geworden, gekennzeichnet durch die permanente Staatsnähe der Parteien, durch das Ansteigen von fragmentierten politischen Themen und Organisationen sowie die Zunahme von kurzfristigen Identifikationspunkten, Programmen, Lösungen und Strategien. Wenn sich die Parteien dieser Herausforderung stellen, dann wird auch weiterhin in den europäischen Demokratien jener Standpunkt über Parteien Relevanz haben, der von den Be-

fragten in Südeuropa bevorzugt wird: „Wir lieben die Parteien nicht, aber wir wissen, dass wir sie brauchen“ (Puhle 2002:51).

Im Folgenden nimmt auch Arnim (1993:92f) in kritischer Weise Bezug auf die Parteien. Die Parteien sind aufgefordert, nicht dem Selbstzweck nachzugehen, sondern dem Volk als Transformatoren und als Mittler zu dienen, indem die Bürger befähigt werden, an politischen Entscheidungen mitzuwirken. Den Parteien soll immer wieder vor Augen geführt werden, dass die Verfassung den Parteien eine Dienstfunktion im Interesse der Bürger zuweist und sich ihre Aktivitäten an diesem Maßstab orientieren müssen. Zwar erkennen die Parteien an dem Rückgang ihrer Mitgliederzahlen und der Wähler die Gefahr für eine Demokratie, aber erfahrungsgemäß neigen die mächtigen Organisationen dazu, „sich mit dem Ganzen gleichzusetzen“ und kritische Äußerungen darüber als „Gefährdung des Ganzen“ (Arnim 1993:93) gesehen werden. Dies müsste aber einen umgekehrten Effekt haben, denn wenn den politischen Parteien die gelbe Karte gezeigt wird und Politikverdrossenheit vorherrscht, dann müssen die Parteien sich ändern, wenn sie weiterhin bedeutsam bleiben wollen. Wenn aber den fernbleibenden Wählern und Mitgliedern der „Schwarze Peter“ zugeschoben wird, und die Parteien damit die Schuld von sich weisen und neu politische Kräfte eher als Gefahr gesehen werden, „bedeutet dies eine völlige Verkehrung der grundsätzlichen Rolle der Parteien“ (Arnim 1993: 93).

Alle heutigen Diskussionen über politische Parteien weisen auf ein grundlegendes Faktum hin, so schon US-Präsident Woodrow Wilson, nämlich auf die einzigartige Tatsache, „dass heute nicht mehr so getan wird, wie es noch vor zwanzig Jahren getan worden ist. (...) Die politischen Formeln von einst treffen nicht auf die Probleme von heute zu“ (zit. in Ritschel 1969:136) Diese Aussage hat an Aktualität kaum etwas verloren. In allen Bereichen der Politik und des gesellschaftlichen Lebens ist ein permanenter Wandel sichtbar, dies müssen die Parteien unbedingt berücksichtigen. „Wenn das Kriterium dieses Wandels das Emporsteigen zu einem Mehr-Mensch-Sein möglichst vieler ist“ (Ritschel 1969: 136), dann sollten Tendenzen, die eine Änderung anstreben, dieses Kriterium berücksichtigend. Von Bedeutung wäre auch, sich verstärkt mit der Frage zu beschäftigen, wie dem einzelnen Staatsbürger vermittelt werden kann,

sich nicht nur als Objekt zu fühlen, sondern sich mehr als bisher auch als Subjekt des politischen Geschehens zu sehen.

Debatten über Demokratie führen auch zwangsläufig zu Parlamentarismuskussionen und folglich zu Diskussionen über Parteien, die auch als „Treibstoff der Demokratie“ (Mantl1969:29) bezeichnet werden können. Die Demokratisierung irgendeines Lebensbereiches ist ohne Parteien undenkbar. Auch wenn Parteien eher ein schlechtes Image besitzen, demokratische Herrschaft erfährt ohne die Parteien keine Umsetzung. Alle Debatten darüber werden immer zum selben Fazit führen: „Die Parteien werden für absehbare Zeit die Aktionseinheiten österreichischer Demokraten bleiben. Deshalb haben die Parteien auch Anerkennung und Kritik gleichermaßen nötig“ (Mantl 1969:29-30).

3.8.7 Abbau von Machtstrukturen

Michels Zusammenfassung am Ende seiner Arbeit lautet (Michels, zit. in: Ritschel 1969:103)

„Sobald die Demokratie ein gewisses Stadium ihrer Entwicklung erreicht hat, setzt ein Entartungsprozeß ein, sie nimmt damit aristokratischen Geist, bisweilen auch aristokratische Formen an und wird dem ähnlich, gegen das sie einst zu Felde zog. Dann entstehen ihr aus ihrem eigenen Schoß neue Ankläger, die sie der Oligarchie zeihen. Aber nach einer Periode glorreicher Kämpfe und einer Periode ruhmloser Teilnahme an der Herrschaft gehen auch sie zu guter Letzt in der alten dominierenden Klasse auf. Jedoch gegen sie erheben sich nun namens der Demokratie wiederum neue Freiheitskämpfer. Und dieses grausamen Spieles zwischen dem unheilbaren Idealismus der jungen und der unheilbaren Herrschsucht der Alten ist kein Ende. Stets neue Wellen tosen gegen die stets gleiche Brandung. Das ist die tiefinnerste Signatur der Parteigeschichte.“

Die Frage, ob die verfestigende Tendenz „gesellschaftlicher Herrschaft“ (Oligarchie), mit Gegenmaßnahmen verhindert werden kann, ohne dabei mit den Ver-

lust der Grundsätze konfrontiert zu werden, wird von Angnolis (2004) und anderen mit nein beantwortet. Die Beseitigung verfestigter hierarchischer Strukturen und die Erlangung neuer Chancengleichheit können nur durch eine revolutionäre Umwälzung erreicht werden. Falls diese Umwälzungen überhaupt zustande kämen, dann wäre der Preis nicht nur hoch, sondern unbezahlbar. Diese Art von Umwälzungen würde mit großer Wahrscheinlichkeit neue autoritäre Strukturen schaffen, erfahrungsgemäß war das umso heftiger, je mehr Gewalt angewendet wurde.

Deshalb gehen die Tendenzen aller, die prinzipiell das bestehende System anerkennen, in eine Richtung, die die institutionellen Reformen und hier vor allem Reformen des Parlaments und Parlamentarismus im Rahmen des bestehenden Systems präferieren (Fischer 1969 :103-104).

Meingast sieht hier allerdings kaum Möglichkeiten, kurzfristig Reformen im institutionellen Bereich umsetzen zu können, denn die politischen Eliten und inkludierten Entscheidungsträger neigen dazu, die derzeitige Lage als auch die etablierten, eingeschliffenen Strukturen der Politikstile beibehalten zu wollen. Auf Länderebene mit dem Regierungsproporz scheint das, „wenn auch mitunter kleine komfortable Plätzchen in der Regierung trotz aller negativen Implikationen allemal attraktiver zu sein“ (Meingast 2003:21) als der Gang in die Opposition. (vgl. auch Dachs 1997:39). Eine radikale Reform der unter scharfer Kritik stehenden Proporzregierungen - wegen seiner geringen Demokratiequalität - ist zur Zeit kaum vorstellbar, so auch Fallend Franz (1997), da die Regierungsparteien nicht bereit sind, einen Einfluss- und Machtverlust hinzunehmen.

Eine Autorität hat nur dann Zukunft, wenn sie „nicht einfach anordnet, sondern erklärt, die nicht nur befiehlt, sondern auch begründet“ (Feichtlbauer 1969:128). Falls diese „befrag-, kontrollier- und korrigierbare Autorität“ nicht vorhanden ist, dann muss sie entstehen. Im Bereich der politischen Demokratie ist dies zwar gegeben, aber ein Ausbau, eine Verbesserung und Vervollkommnung wären von Nöten.

3.8.8 Beteiligungsformen für Bürger

Die momentane politische Stimmung bestimmt wesentlich die politischen Wahlentscheidungen und folglich auch die Sachentscheidungen. Bei Wahlen sind nicht die Inhalte von Programmen und sachliche Argumentation der Parteien wesentlich, sondern es geht vielmehr um „das allgemeine Erscheinungsbild“ (Arnim 2001:378). Bei Volksentscheiden und Volksbegehren würde dieses Phänomen nicht in diesem Ausmaß entstehen, wobei mit dem Gegenteil gern argumentiert wird. Im Unterschied zu Wahlentscheidungen würden direktdemokratische Entscheidungen sich auf bestimmte Fragen beziehen - mit sachlichem Inhalt. Entschieden wird über ganz konkrete politische Projekte, wobei dies weniger abhängig davon ist, ob die Parteien dies fordern oder ablehnen. Damit zeigt sich, dass diese Art von Verfahren vielmehr den Willen des Wählers repräsentiert. Sie weisen mehr demokratische Komponenten auf, als das Wählen tun, die unter anderem von Augenblickstimmungen bestimmt werden. Vor allem Sachfragen stehen im Mittelpunkt, die konkret in der Öffentlichkeit debattiert werden und schlussendlich entschieden werden. Deshalb sind direktdemokratische Entscheide auch rationaler und nicht nur demokratischer. Gerhard Leibholz (1966), der nur dann gegen direkte demokratische Initiativen sich äußert, wenn Parteien es wirklich schaffen, sich demokratisch zu entwickeln und auf Selbstzweck verzichten, um nicht ein Staat im Staat zu werden. Dies sei aber nicht der Fall, so Armin, bei den Parteien fehle es an demokratischem Aufbau und folglich steht der Selbstzweck im Vordergrund, womit sich die Parteien zu einem Staat im Staat sich zu entwickeln scheinen. Unter den momentanen Gegebenheiten würde sogar Leibholz den Ausbau von direktdemokratischen Einrichtungen befürworten. Der geistige Vater des Parteinstaates in Deutschland hat sehr früh darauf hingewiesen, dass „die Parteien als die unentbehrlichen Instrumente der neuen Demokratie“ – wegen des geringen demokratischen Gegengewichts – „zugleich ihre potentiellen Zerstörer“ (Leibholz 1996, zit. in Arnim 2001:379) werden können. Wenn ein Mangel an innerparteilicher Demokratie besteht, dann bleibt – um dem entgegenzuwirken – die äußere, die direkte Demokratie.

Fordran (2002:235) weist aber darauf hin, dass repräsentative Demokratie nicht nur Wahlen und Abstimmungen als Mitwirkungsmöglichkeiten anbietet. Bürger können in Parteien und Verbänden mitwirken. Dabei können die vorgesehene Bürgeranhörung und -beteiligung bei individuellen politischen Entscheidungen, wie z.B. der Aufstellung von kommunalen Bebauungsplänen genutzt werden. Darüber hinaus können Petitionen und Proteste vorgetragen werden, oder aber auch Einfluss in verschiedenen Sphären ausgeübt werden. Bürger sind aber auch berechtigt, innerhalb des Rahmens der Vorgaben des Betriebsverfassungsgesetzes im ökonomischen Bereich Einfluss auszuüben und das Instrument des Streiks einzusetzen. Schließlich können sie Bürgerinitiativen und soziale Bewegungen unterstützen. Anhängern einer stärkeren Bürgerbeteiligung reichen diese Möglichkeiten allerdings nicht. Ihr Ziel ist mittels Ausdehnung von Volksentscheiden und Volksbegehren eine größere Beeinflussung der Gesetzgebung zu erwirken. Die proklamierten Vorteile sind dabei, dass die Zuschauerdemokratie aufgrund von mehr Bürgernähe, Transparenz und Partizipation ersetzt werde. Darüber hinaus würden sowohl Humanpotential als auch das soziale Kapital des Gemeinwesen besser genutzt, da die Mündigkeit des Bürgers durch politische Sozialisation gefördert werde. Schließlich werde die Legitimation von Politik aufgrund einer höheren Akzeptanz der Entscheidung, der wirkungsvollen Akzentuierung des Konfliktpotenzials und der deutlicheren Berücksichtigung der Werte der Gesellschaft gestärkt.

Bezüglich der plebiszitären und repräsentativen Komponenten weist Fraenkel 1958 auf Folgendes hin: Solange die Wähler davon überzeugt sind, dass ihre Ansichten und Wünsche von ihren Parteien ausreichend vertreten werden, wird der Ruf nach plebiszitären Verfassungsinstitutionen keine wirklich intensive Ausprägung erfahren.

„Die Lebensfähigkeit eines parlamentarischen Regierungssystem hängt nicht zu letzt davon ab, daß ein Volk sich durch seine Parteien so ausreichend vertreten fühlt, dass es das von diesen Parteien getragene Parlament trotz dessen repräsentativen Charakters als Exponenten seines politischen Willens anerkennt und das Fehlen einer Direktgesetzgebung nicht als Mangel empfindet. Das

Kennzeichen einer parlamentarischen Demokratie liegt eben darin, daß ihre Parteien als Parlamentsfraktionen Träger eines repräsentativen, und als Massenorganisation Träger eines plebisziären Regierungssystems sind“ (Fraenkel 1958:30).

Wenn man die intensiven Debatten über Bildung, Chancengleichheit, und mehr Mitbestimmung bzw. die „Durchflutung aller Lebensbereiche mit Demokratie“ (Ettmayer 1994:95) der letzten Jahre betrachtet, so hat dies zu einer gewaltigen Bildungsexpansion geführt: das Ziel der Chancengleichheit brachte einerseits leichteren Zugang zur höheren Bildung und andererseits entstanden umfassende soziale Netze. Eine Verbesserung herbeizuführen, was die Diskriminierung der Frauen betrifft, ist zwar beschwerlich, aber doch von Erfolg gekennzeichnet. Anfang der 70er wurde die Mitsprache der Betriebsräte durch das Arbeitsverfassungsgesetz zwar ausgebaut, das Personalvertretungsgesetz verankert, Volksabstimmung und Volksbegehren wurden institutionalisiert, aber die Beteiligung der Bürger am politischen Geschehen ist trotzdem nur im geringen Ausmaß möglich und vollzieht sich eher wie schon erwähnt teilnahmslos - die Politikverdrossenheit hat zugenommen. Die demokratiepolitischen Entwicklungen weisen merkwürdige Züge auf (Ettmayer 1994: 95f): Die Stämme der Vorzeit wählten einen Anführer, der mit besonderer Ausstrahlung, besonderem Charisma und besonderer Kampfeskraft ausgestattet war. Die moderne Gesellschaft sollte dadurch gekennzeichnet sein, „dass ihre Spitzen demokratisch gewählt werden“ (Ettmayer 1994: 96). Mit diesem Vertrauen erhalten die demokratischen Repräsentanten die Legitimation für ihr Handeln. Heute wird wieder, so wie in der Urzeit, nach einem charismatischen Führer verlangt, der ein dementsprechendes Vertrauen im Fernsehen ausstrahlt und alle Probleme löst. Womit hängt das zusammen? Die Mitgestaltung reicht weder durch die bestehenden Institutionen noch die Mitgestaltungsbereitschaft der Bürger aus, wie das in einer Demokratie erforderlich wäre. Deshalb ist es unumgänglich neue Formen der Mitbestimmung zu schaffen, die über die bestehenden Institutionen hinausgehen und die das Engagement und Interesse der Bürger wecken sollen. Pensionistenrunden, Jugendparlamente, Hausfrauenforen u.a. wären geeignet, „Meinungen in qualifizierter Form“ an den Entscheidungsträger zu übermitteln.

Einen Ausbau des direkt-demokratischen Instrumentes „Volksabstimmung“ sei auf jeden Fall zu befürworten, so auch Rill (1987). Damit werden eine sachliche Auseinandersetzung gefördert, sowie eine politische Polarisierung verhindert und folglich die Konsensfähigkeit verbessert. Das Bewusstsein der Parteien, nämlich als Vermittler zwischen Staat und Volk zu agieren, könnte intensiviert werden und das Gefühl, den Parteien ausgeliefert zu sein, könnte bei den Bürgern abgebaut werden. Mit dem Anstieg des Bildungsniveaus der Bevölkerung ist damit zu rechnen, dass der Widerspruch gegen politische Parteien zunehmen wird. Die Ausweitung des direkt-demokratischen Elements der „Volksabstimmung“ würde auch die Durchsetzbarkeit politischer Entscheidungen erhöhen. Wenn es zu einer Ausweitung direkt-demokratischer Komponenten käme, die zu den wenig verbliebenen Möglichkeiten gehören, dann wäre durch rechtliche Regelungen die Gefahr der Fehlentwicklungen in der Parteiendemokratie eingeschränkt. Dies würde sicherlich nur ein kleiner Beitrag sein, um eine heilsame Korrektur zu erwirken. „Die Schwächen der Parteien, die wir heute konstatieren, können Keim für eine tödliche Krankheit sein. Das belegen - so meine ich - leidvolle historische Erfahrungen“ (Rill 1987:14).

Wenn aber der Wunsch nach mehr direkter Demokratie durch eine Beseitigung des repräsentativen Charakters der Demokratie erfüllt werden soll, dann sind die Erwartungen nicht realisierbar und insofern problematisch, da sie ein „falsches Bewusstsein“ (Pelinka 1994: 193) schaffen. Das „falsche Bewusstsein“ führt Pelinka auf das Verlangen einer entscheidenden Verringerung von Komplexität bzw. Arbeitsteilung zurück. Dies sei zwar wünschenswert, aber eine solche Entwicklung ist mit dem Hauch des Irrealen umgeben. Sobald sich das Bedürfnis nach Reduktion am Wählermarkt signifikant niederschlägt, werden die Politikanbieter versuchen, diese Nachfrage zu befriedigen - falls dies nicht möglich ist, wird mit Rhetorik bzw. Semantik versucht zu kompensieren (Pelinka 1994: 193).

Innerparteiliche Demokratie, in Beziehung gesetzt mit der Autorität des Parlaments und einer genauen Definition jener Fragen, die direkt einem Volksscheid zugeführt werden, könnte auch in der modernen Industriegesellschaft Repräsentation und direkte Entscheidungen parallel entstehen, die von Nöten

sind, um eine Demokratieverdrossenheit abzuschwächen. Die Schweiz ist das Paradebeispiel dafür, dass es sehr wohl möglich ist, einen Einklang zwischen „innerparteilicher Demokratie mit einem Volksentscheid bzw. mit einer Abstimmung in einem parlamentarischen Gremium“ (Ettmayer 1994:94) zu erwirken. Diskussion über einzelne Sachfragen kann am Parteitag der CVP „sowohl als Grundlage für einen Volksentscheid, als auch als Richtlinie für eine parlamentarische Abstimmung genommen werden“ (Ettmayer 1994:94).

Fraenkel (1991:159) weist aber auch darauf hin, dass das repräsentative sowie auch das plebiszitäre System jeweils in reiner Form keinen Bestand haben könne. Ein Zusammenwirken beider Systeme würde ein Optimum bewirken, indem die repräsentative Demokratie in den Parteien und Verbänden ausreichend plebiszitäre Möglichkeiten zur Verfügung stellt. Hier werden plebiszitäre Elemente dem Bereich der staatlichen Willensbildung nicht zugeschrieben, sondern stehen den pluralistischen Gruppen zur Verfügung. Um die Lebensfähigkeit eines parlamentarischen Regierungssystems zu sichern, ist eine Balance zwischen repräsentativen und plebiszitären Komponenten notwendig. Repräsentative oder plebiszitäre Prinzipien in jeweils reiner Form tragen aber den Keim der Selbstvernichtung in sich (Fraenkel 1974:131). Rousseaus bekanntes Wort, „daß es eine Demokratie im eigentlichen Sinne des Wortes noch gar nicht gegeben habe und auch gar nicht geben könne, da es gegen die natürliche Ordnung verstoße, dass die größere Zahl regiere und die kleinere Zahl regiert werde, für mehr als eine rhetorische Hyperbel nehmen möchte“ (Kelsen 1981:24).

3.8.9 Direktwahl der Regierung

Der Staatsrechtler Christian Brünner bezeichnet unser politisches System als Nachkriegssystem. Das BVG ist ein Produkt aus dem 1. Weltkrieg, die Realverfassung entstand nach dem Zweiten Weltkrieg - damit ist eine Weiterentwicklung der politischen Institutionen und politische Kultur unumgänglich, was die Regierungen genauso wie die Parlamente betrifft. Vielfach sind die nicht mehr zeitgemäßen Proporzregierungen der Bundesländer der Kritik ausgesetzt – sie entsprechen nicht mehr den politischen Bedürfnissen. Auch Dachs und Pelinka

stellen den „Regierungsproporz nach den Verfassungen der Bundesländer“ (Welan 1996:81) in Frage. Brünner diskutiert offen die Begrifflichkeiten „Präsidialrepublik“ oder „Dritte Republik“, Berührungsängste seien hier nicht angebracht. Die Steirische Volkspartei habe schon in den 70er und 80er eine „Dritte Republik“ als notwendig erachtet. Es sollten vor allem die Kompetenzen des Bundespräsidenten ausgeweitet werden. Darüber hinaus sollte die Erfüllbarkeit der heutigen Aufgaben bezogen auf die Institutionen überprüft werden. Nachdem die Funktionstüchtigkeit von den derzeit existierenden Institutionen vom Staatsrechtler Brünner auch angezweifelt wird, fordert er eine Reformierung der Institutionen des Regierungssystems. Die Erhöhung der Integrations- und Entscheidungskapazität sowie die Effizienz und Effektivität der Regierung wäre unerlässlich, die demokratische Legitimation und die Konsensfindung würden damit sicherlich nicht in Mitleidenschaft gezogen (Welan 1996:81). „Jedes Volk habe die Politiker, die es verdiene“ (Arnim1993:24), dieses Statement ist immer wieder von Seiten der Politik und von Seiten des Volkes zu hören. Dies wäre aber nur dann passend, wenn das Volk tatsächlich für die Auswahl der Politiker verantwortlich wäre – die allermeisten Politiker erhalten ihre Legitimation aber nicht durch eine Direktwahl.

Dem Namen nach leben wir in einer Demokratie, was bedeutet, dass das Volk sich selbst regiert. Die Realität zeigt sich aber anders – das Volk hat überhaupt keinen Einfluss auf die Regierung, was die Umsetzung von Politik betrifft. Sie kann weder die große Politik mit gestalten noch administrative Alltagsfragen wie Fahrpreiserhöhungen und Mehrwertsteuer bestimmen. „Die Kluft zwischen Regierenden und Regierten, Obrigkeit und Untertan, Macht der wenigen und Ohnmacht der vielen“ in der Bundesrepublik, die sich als Demokratie bezeichnet, zeigte sich auch im deutschen Kaiserreich, „das sich offen als Obrigkeitsstaat verstand“ (Agnoli 2004:213).

Zu viele Nachteile für die Demokratie bringt die Tatsache, so Esterbauer (1999:5f), dass die Regierung, abhängig vom Vertrauen des Parlaments, vom Parlament gewählt wird und damit nur eine indirekte demokratische Legitimation erhält. Der vom Volk direkt gewählte Staatspräsident als Vorsitzender der Regierung sowie die direkt gewählten Landeshauptleute als Vorsitzende der

Landesregierungen deuten auf keine Verbesserung der direkt demokratischen Qualität hin. Um mehr Demokratie zu erreichen, muss zudem eine Einpersonenherrschaft vermieden werden und eine Volkswahl der gesamten Regierung müsse angestrebt werden, wobei Esterbauer es für wichtig erachtet, dass ganze Teams zur Auswahl stehen und nicht die Wahl einzelner Regierungsmitglieder, da kollektive Entscheidungen mehr zur Stabilität beitragen. Diese Vorteile eines Dualismus zwischen Parlament und Regierung würden im höchsten Maße das Entstehen einer kollegialen Führungsstruktur fördern. Die Regierungsfähigkeit unterliegt nicht mehr einer erzwungenen Einpersonen- und Parteienherrschaft (Parteidisziplin und Klubzwang). Nachdem die Regierung nicht durch Volkswahl bestimmt wird, „sondern aufgrund einer Blankovollmacht der Wähler an die Parteien und deren Gefeielsche und Taktieren bedeutet einen Mangel an Legitimation der Regierung durch die Wähler“ (Esterbauer 1991:11). Dem Wähler wird zugunsten des Parteienstaates die Bestellung der Regierung, als dominantes Staatsorgan, entzogen. Eine Demokratiereform muss eine Stärkung der Volkssouveränität zum Inhalt haben. Dies soll erreicht werden, indem die Regierung durch eine Volkswahl ihre direkte demokratische Legitimation erhält, anstelle der Vertrauensabhängigkeit der Regierung gegenüber dem Parlament. Um gemeinsame Regierungsprogramme zu erzielen, sollten Teams kandidieren und nicht einzelne Regierungsmitglieder zur Wahl stehen. Damit wäre Stabilität mit Höchstmaß gewährleistet, ohne von der Parteienherrschaft abhängig zu sein, und eine tatsächliche Gewaltenteilung mit Gesetzgebungs- hoheit des Parlaments würde erreicht werden. Die Wahl der Regierung durch die Parlamentsmehrheit und der dadurch erforderliche Parteienstaat (mit Klubzwang und Parteidisziplin wird die Regierungsfähigkeit gesichert) schaffen eine unvollständige Teilung der gesetzgebenden und vollziehenden Staatsgewalt (Esterbauer 1999: 24f).

Grundlegende Schwächen der indirekt legitimierten Regierung sind daher:

„der Mangel der Legitimation durch die Wähler, die Krisenanfälligkeit und damit die (entgegen der Bezeichnung als parlamentarisches Regierungssystem und allzu oft sogar irrigerweise parlamentarische Demokratie) faktisch schwache Stellung des Parlaments, die Notwendigkeit der Parteien-

herrschaft und die Umkehrung der Vertrauensabhängigkeit, das weitgehende Fehlen faktischer Gewaltenteilung und Kontrolle und damit der Verlust der tatsächlichen Gesetzgebungshoheit des Parlaments“ (Esterbauer 1999:27).

Auch Arnim weist darauf hin, dass das Volk nicht nur die Möglichkeit haben soll, Sachentscheidungen mehr beeinflussen zu können, sondern auch mehr Verantwortung für die Personalauswahl haben sollte. Nach Arnim sind die Legitimation des Parlaments sowie die Gewaltenteilung nicht wirklich gegeben, da das Volk in der Praxis die Auswahl seiner Repräsentanten und das Sachprogramm kaum zu beeinflussen vermag (Arnim 1993:34).

Dies hat auch eine in den fünfziger Jahren vom Bundesminister des Innern (Deutschland) eingesetzte Kommission zur Reform des Wahlrechts unterstrichen:

„Stellt die Wahl die wichtigste Form der aktiven Teilnahme des einzelnen Staatsbürgers am politischen Leben seines Volkes dar, so ist es ein oberstes Gebot jedes Wahlrechts, die Wähler zur Ausübung ihres Rechtes und zur Übernahme der damit verbundenen Verantwortung sowie zum Nachdenken über politische Fragen anzuregen. Ein Wahlsystem wird dieses Ziel in um so höherem Grade erreichen, als es den Eifer des Wählers anspornt. Dieser wird umso größer sein, als der Wähler Einfluß auf die Auswahl der Kandidaten und unmittelbare Einwirkung auf die Wahl bestimmter Personen und mittelbar auf die Regierungsbildung erhält. Eine Erziehung zur staatsbürgerlichen Beteiligung und zu verantwortlichen politischen Überlegungen kann dadurch weiter ausgebaut werden, daß der Wähler neben seiner Vorliebe für eine bestimmte Partei oder bei der Mehrheitswahl für einen bestimmten Kandidaten zugleich auch seine Bereitschaft, nächst diesen für eine bestimmte andere Gruppe oder Person zu stimmen, äußern kann oder daß er im Rahmen von Verhältniswahlsystemen die Reihenfolge mehrerer Kandidaten untereinander zu bestimmen oder einzelne auszuschließen imstande ist. Umgekehrt muß eine politisch erziehende Wirkung der Wahl dort sinken, wo durch die Parteiorganisation dem Wähler wesentliche Entschei-

dungen bereits zwingend vorweggenommen werden“ (Bericht der vom Bundesminister des Inneren eingesetzten Wahlrechtskommission 1955, zit. in: Arnim1993:59).

3.8.10 Informationsdefizit der Bürger

Was das Entstehen einer autonomen Ansicht des Bürgers erschwert, „ist die notorisch kognitive Überforderung der Bürger“ aufgrund der Komplexität und die sich stets wandelnden Inhalte öffentlicher Angelegenheiten. Dies erschwert die eigene Willens- und Beurteilungsfähigkeit und fördert die weitgehend ungeprüfte Übernahme fremder Willensbildung, um Entscheidungen zu treffen. „Diese kognitive Notlage beim bürgerlichen Freiheitsgebrauch wird durch eine motivationale potenziert. Motivbildend wirken Befürchtungen, die – gleichviel, ob begründet oder wahnhaft, ob von physischen, ökonomischen, sozialen oder kulturellen Schreck- und Feindbildern genährt – den autonomen und selbstgewissen Gebrauch bürgerlicher Freiheit entmutigen können“ (Offe 2003:13). Auch Czerny weist auf die Problematik der erschwerten Willensbildung der Bürger hin. Die umfangreiche Flut von Informationen führt zu einem Filtern der Nachrichten mittels Massenmedien (Fernsehen, Zeitungen, Rundfunk). Diese Filterung weist allerdings schon einen Zensureffekt auf. Gleichzeitig ist mit der täglichen Informationsflut ein ausreichendes Vorwissen erforderlich, das aber nicht unbedingt gegeben ist. Folglich kann es sein, dass dem Staatsbürger für die Mitentscheidung betreffend politischer Probleme die entsprechenden Informationen fehlen (Czerny 1994:63). In diesem Zusammenhang verweist Gerlich (1996:54) auf den Umstand, dass die Medien über politisch heikle Fragen nur in einem unzureichenden Maße berichten. Es ist auch häufig der Fall, dass bestimmte politische Themen zu bestimmten Zeiten nicht publiziert werden. In diesem Zusammenhang ist auch die Tatsache relevant, dass die elektronischen Medien, vor allem die Printmedien, im Einflussbereich der Politik stehen, auch wenn das gerne negiert wird. Die Berichterstattung führt bei einem Großteil der Bevölkerung zu einer gewissen Überforderung, weil sehr viel Vorwissen von Nöten ist. Aber auch der Mangel der politischen Bildung in unseren Schulen führt zur dementsprechenden Abstinenz, was sich immer wieder in Wahlergebnissen niederschlägt. Bürger setzen sich normalerweise nur mit einer geringe-

ren Anzahl von Themen auseinander und deshalb kann man auch nicht wirklich erwarten, dass sie sich ständig mit der großen Anzahl an politischen Problemen beschäftigen. Die geringere Kompetenz sachliche Themen zu bewältigen und die wachsende Komplexität führen bei den Bürgern zu einer Beschränkung der Möglichkeiten, politische Probleme richtig zu beurteilen. Deshalb unterliegen Entscheidungen, die eigentlich rational ausfallen sollten, eher „Stimmungsschwankungen“ und „Zufallskonstellationen“ (Fordran 2002:236).

Esterbauer sieht deshalb die parlamentarischen Umsetzung von Politik durch Repräsentanten durchwegs positiv. Die Demokratie lässt sich durch direkte Sachentscheidungen des Volkes (plebiszitäre Demokratie) nicht so gut verwirklichen, wie durch vom Wähler beauftragte Repräsentanten. Dem Volk fehlen die nötigen Informationen über die Entscheidungsgrundlagen und es tendiert - vor allem in außenpolitischen Belangen – eher zu irrationalen Entscheidungen als gewählte Volksvertreter. Das Fehlen der direkten Sachentscheidungen führt gezwungenermaßen zur Notwendigkeit, dass Repräsentanten des Volkes die größtmögliche bzw. direkte Legitimation durch die Wähler erhalten. Auch eine größere Transparenz für die Wähler kann durch die Vermehrung der direkten Legitimation des Regierungssystems erreicht werden. Das von der Mehrheit gewählte Regierungsteam mit seinem Regierungsprogramm dient wiederum der demokratischen Integration und wirkt zum einen der Politikverdrossenheit entgegen, zum anderen werden die Ursachen von Regierungskrisen wird verhindert (Esterbauer 1999:40). In diesem Zusammenhang weist Klages aber darauf hin, dass sich bekanntermaßen vor allem Minderheiten, die sowieso das Interesse und die dementsprechende Informiertheit mitbringen, an Plebisziten beteiligen. Die Sorge eines notorisch kognitiv überforderten Bürgers, der sich engagiert, somit nicht der Realität entspricht (Klages 1993:164).

4 Verbändestaat/demokratie ab 1945

4.1 Begriffdefinition

In der Wirtschaftssoziologie bedeutet Verbändestaat:

„Die politische Herrschaftsform entwickelter kapitalistischer Staaten, die durch zunehmende Durchdringung von verfassungsmäßigen staatlichen Instanzen und ausserstaatlichen Einflüssen gekennzeichnet ist, wobei besonders die Macht der Verbände (Gewerkschaften, Arbeitgeber usw.) als verfassungsrechtlich nicht legitiimierte Instanzen hervorgehoben werden“.

<http://www.wirtschaftslexikon24.net/e/verbaendestaat/verbaendestaat.htm>

Nach dem Zweiten Weltkrieg war nicht nur die Parteienstaatlichkeit außerordentlich, sondern es zeigte sich auch eine herausragende Verbändestaatlichkeit. Neben den Verfassungsorganen (Parlament, Regierung und Bundespräsident) entwickelte sich nach 1955 „als gewichtiges zweites Entscheidungszentrum“ (Nassmacher 2004:191) die so genannte Sozialpartnerschaft. Die Wirtschaftsverbände, die in diesem zweiten Entscheidungszentrum involviert sind, weisen stark zentralistische Züge auf und beziehen sich fast auf die gesamten gesellschaftlichen Bereiche. Der Verbändestaat konstituiert sich vor allem aus den im Folgenden angeführten Wirtschaftsverbänden (Nassmacher 2004:191):

- die Kammern mit Pflichtmitgliedschaft, eine besondere Relevanz für den Verbändestaat sind die Kammern für Arbeiter und Angestellte, Handelskammern und Landwirtschaftskammern.
- der österreichische Gewerkschaftsbund (ÖGB) mit einer Monopolstellung gegenüber den Einzelgewerkschaften und einer zentralistischen Strukturierung. Die Bundeswirtschaftskammer der gewerblichen Wirtschaft (Bundeswirtschaftskammer) wirkt auf Arbeitgeberseite als Gegenpol für den österreichischen Gewerkschaftsbund (ÖGB). „Die Bundeswirtschaftskammer und der ÖGP sind die eigentlichen Träger des Verbändestaates“ (Nassmacher

2004:191). Eine ausgleichende Wirkung haben auf der einen Seite die Arbeiterkammern und auf der anderen Seite die Landwirtschaftskammern.

„Das Wesen des Verbändestaates besteht darin, dass die Verbände den demokratisch gewählten Gremien wichtige Entscheidungen entziehen, um die durch Übernahme von Entscheidungskompetenzen selber zu lösen. Dazu bedienten sich die Verbände verschiedener, von ihnen mitgetragener und kontrollierter Einrichtungen – insbesondere der Paritätischen Kommission für Lohn- und Preisfragen. Diese korporatistischen Strukturen wurden im europäischen Vergleich als besonders stark ausgeprägt angesehen“ (Nassmacher 2004: 191).

Manche Kritiker vergleichen die zweite Republik mit einem „Ständestaat“ oder „Kammerstaat“ (Gmoser 1969:238) und Österreich wird auch als „Prototyp eines Verbändestaates“ (Klose 1969:213) bezeichnet. Laut Gmoser (1969:236) scheint sich das Verbändesystem in Österreich Ende der 60er Jahre zu einem Staat im Staat zu entwickeln. Das heißt aber nicht, dass dem Parlament und der Regierung eine „geballte Verbandsmacht“ gegenüber steht, sondern es kommt zu besonders intensiven Beziehungskonstellationen zwischen den einzelnen Verbänden mit den staatlichen Stellen (Klose 1969:228).

4.2 Verbändesystem und die Struktur der Sozialpartnerschaft

Im 20. Jahrhundert ist ein ausgeprägter Wandel sichtbar, was einerseits den Radius der Staatspraxis, andererseits die Gestaltung und Umsetzung von gesellschaftlichen Interessen betrifft. Darüber hinaus ist ein Wandel in den Beziehungen zwischen Staat/Regierung und den Interessenorganisationen feststellbar. Haupt beschreibt das österreichische Modell der Sozialpartnerschaft als die am „stabilsten, intensivsten und umfangreichsten“ (Haupt 2005:87) auf europäischer, aber auch auf globaler Ebene.

Sozialpartnerschaft bedeutet „ein spezifisches Muster der Interessenvermittlung und Interessenpolitik“ (Dachs:2006), das durch die großen Dachverbänden der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressenorganisationen sowie der Regierung

bzw. die Fachressorts seine Umsetzung erfährt. Sozialpartnerschaft ist somit ein „tripartistisches Muster“ betreffend die Vermittlung von Interessen. Charakteristisch für diesen Prozess ist Kooperation, Konzertierung (d.h. Einbindung der Dachverbände in den Prozess der policy-making), Implementierung und Akkordierung (Interessen werden zwischen den Trägern abgestimmt) zwischen den genannten Akteuren. Sozialpartnerschaft wird auf der Makroebene, vor allem in den Bereichen Arbeitsmarkt-, Einkommens-, Wirtschafts-, und Sozialpolitik verwirklicht (Talos 2006:425).

Die österreichische Sozialpartnerschaft wurde vor allem in Form des „Neokorporatismus“ realisiert, wobei diese an Kontinuität und Stabilität, trotz des turbulenten Kontexts, für lange Zeit kaum etwas einbüßte. Die Bedeutung von „Neokorporatismus“ findet in der sozialwissenschaftlichen Diskussion keine einheitliche Meinung. Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Interpretationen definiert Talos (2008:10) „Korporatismus“ wie folgt: „Zentrales Kennzeichen korporatistischer Beziehungen ist die institutionalisierte, formelle und informelle Beteiligung ausgewählter kollektiver Akteure an politischen Entscheidungsprozessen und verbindlichen Entscheidungen.“ Lobbyistische Prozesse sind aber geprägt „durch informelle Beziehungen kollektiver und individuell-partikularer InteressenvertreterInnen mit verschiedenen Entscheidungsträgern“ (Talos 2008:10). Die AkteurInnen besitzen aber in der Regel nicht die politische Macht, die korporatistische Prozesse voraussetzen.

Nach Ansicht der neuen Institutionenökonomie ergibt sich aus der Analyse des Korporatismus und der Sozialpartnerschaft, dass in Ländern, in denen der Korporatismus umgesetzt wird, ein enges Netz von Organisationen und Institutionen entsteht, das zu einer beträchtlichen Reduzierung von Unsicherheit führt. Regierung, Sozialpartner sowie Wirtschaftssubjekte agieren innerhalb eines „System dauerhafter relationaler Verträge“ (Budschek 1995:659f) und ein bestimmtes Verhalten ist dadurch voraussehbar. Damit kann mit einer drastischen Senkung von Transaktionskosten gerechnet werden. Ein Indikator für diese Tendenz ist das geringere Auftreten von Streiks. „Im Sinne der Institutionenökonomie ist die Sozialpartnerschaft in Österreich – wie oben dargelegt – als ein Netzwerk „relationaler Verträge“ zu sehen. Deren Inhalt entzie-

hen sich der Festlegung, die bieten viel mehr den Rahmen, innerhalb dessen jeweils aktuelle Probleme geklärt werden können“ (Budschek 1995:650).

4.2.1 Konzentration, Zentralisation und Privilegierung

Spezifische Kennzeichen der Organisierung gesellschaftlicher Interessen sind Konzentration, Zentralisation und politische Privilegierung. Organisatorische Konzentration von Mitgliedern ist nicht nur bei gesetzlicher vorgesehener Pflichtmitgliedschaft evident, sondern auch am Beispiel des ÖGB klar ersichtlich. Der Organisationsgrad war 1970 mit 60% und 1985 mit 49% relativ hoch. Die Zentralisation der Interessenorganisierung zeigt sich sowohl an der innerverbandlichen Entscheidungsstruktur (Bündelung der Kompetenzen bei den Dachverbänden) als auch an den zwischenverbandlichen Vereinbarungen. Zentralisation beim ÖGB: Einzelgewerkschaften besitzen in der Regel keine eigene Rechtspersönlichkeit und stehen daher in finanzieller Abhängigkeit zum ÖGB. Der ÖGB verfügt über eine überlegene Dominanz. Entscheidungen werden grundsätzlich formell in den Gremien des ÖGB getroffen, denen aber informelle Abstimmungen zwischen den Parteifraktionen und unter den Gewerkschaften vorausgehen. Das Arbeiterkammergesetz von 1945 führte zu einer ausgeprägten zentralisierten Arbeitsweise, wobei dieser Umstand durch das Arbeiterkammergesetz von 1954 noch verschärft wurde, „in deren Rahmen die Rechte und Funktionsweise des österreichischen Arbeiterkammertages sehr detailliert geregelt werden“ (Talos 1996:105). Die Bundeswirtschaftskammer weist weniger hierarchische Züge auf, faktisch gesehen ist die Zentralisierung aber hoch. Erwähnenswert ist noch, dass die sozialpartnerschaftlichen eingebundenen Dachverbände nicht eine Politik der Konkurrenz betreiben (Talos 1996:104f). Organisationen, die besonders zentralistisch geführt werden, erreichen eine „höhere Disziplin ihrer Mitglieder“. Mit dieser Modalität wird „politischer Austausch“ gewährleistet (Budschek 1995:649).

Charakteristisch für das System der Interessenorganisierung ist auch die politische Privilegierung der großen Dachverbände. Vor allem die Kammern weisen diese Privilegierung insofern auf, als die Aufgaben- und Mitgliederdomäne sowie die finanzielle Lage einer gesetzlichen Regelung unterliegen. Diese Muster

der Interessenvermittlung schließen partikulare Interessen zwar nicht aus, aber es ist eher nur in geringem Maße vorhanden (Talos 1996:105).

4.2.2 Binnendemokratische Struktur

Was die binnendemokratische Struktur betrifft, so wird diese in den Kammern in Form von Partizipation und Kontrolle umgesetzt. Sowohl die Kammerwahlen als auch die 1992 eingeführten Auskunfts-, Antrags- und Petitionsrechte weisen darauf hin. Die Kontrolle findet ihre Umsetzung in Form des Kontrollausschusses und durch die Möglichkeit der vorzeitigen Abwahl der Mitglieder des Vorstands durch die Vollversammlung. Mit dem Gesetz von 1992 kam es zur Stärkung der Minderheiten. Die ÖGB und die Kammern weisen unterschiedliche demokratische Beteiligungsformen auf: Im ÖGB gibt es keine Direktwahl der Vertretungsorgane. Eine indirekte Mitbestimmung der Zusammensetzung basiert auf Betriebsrats- und Personalvertretungswahlen, die nicht im Aktionsradius der Gewerkschaften stattfinden und bei denen eine Beteiligung von Nicht-Gewerkschaftsmitgliedern möglich ist (Talos 1996:105f).

Gmoser bezeichnet den rechtlichen Umgang mit dem Gewerkschaftsbund als Anarchonismus. Obwohl der ÖGB eine außerordentlich wichtige politische Rolle spielt, erfährt er aber dessen ungeachtet eine rechtliche Gleichstellung mit dem Bienenzüchterverein. Das Vereinsgesetz aus dem Jahre 1867 ist seine rechtliche Basis, wobei nach Gmoser auf dieser Rechtsgrundlage „die öffentlich-rechtliche Funktion gar nicht begriffen werden“ kann (Gmoser 1969:257). Mit dem Vereinsgesetz von 2002 gibt es keine gravierenden Änderungen bezüglich politischer Mitwirkung.

4.2.3 Elitenkooperation

Ein weiteres Charakteristikum ist die ausgeprägte sozialpartnerschaftliche Elitenkooperation (Talos 1996: 107; Jochem/Siegel 2003: 208). Bei dieser Form der Kooperation sind gesetzliche Regelungen nicht vorhanden, beruht auf freiwilligen und vor allem informellen Vereinbarungen. Demokratische Verfahrensregeln, Kontroll- und Bestellungsverfahren im Sinne des „Democratic Audit“

finden keine Umsetzung. Im Sinne von Preglau (1996:232) bezieht sich Elitenkooperation auf „bar einer unmittelbar eigenen demokratischen Legitimation“.

Eine Wahl oder Abwahl der Sozialpartnerschaft ist nicht möglich. Repräsentanten dieses Politikmusters werden weitgehend aus der Entscheidungsfindung ausgeschlossen. Gleichheit ist nur im geringen Ausmaß vorhanden – Kooperation findet zwischen einigen Dachverbänden unter Ausschluss der meisten Kammern und Verbände statt. „Korreliert Demokratie mit Öffentlichkeit, so Sozialpartnerschaft mit einer durchwegs nicht-öffentlichen Vertraulichkeit“ (Talos 1996:107f). Der weitgehende Ausschluss der Repräsentanten im Entscheidungsprozess sowie die geringe Mitwirkung der Betroffenen bei der Umsetzung ihrer Interessen wird auch als Elitenkooperation bezeichnet. Dieses Phänomen der Elitenkooperation zeigt sich schon zu Beginn der Nachkriegsjahre (Talos 1996:107f). Die Bewegungsmöglichkeiten der Sozialpartner hängen von der rechtlichen und der politischen Struktur eines Landes ab und davon „wie intensiv und dauerhaft sie in die staatliche Politik eingebunden sind“ (Butschek 1995:649).

4.3 Entstehung und Transformation des Verbändestaates

In Österreich hat sich das Verbandswesen in einem besonderen Maße herausgebildet. Österreich wird als „Prototyp eines Verbandsstaates“ (Klose 1969: 213) gesehen, womit oft negative Zusammenhänge postuliert werden, vor allem eine Einschränkung in demokratiepolitischer Hinsicht.

Zahlreiche Verbände haben ihren Ursprung in der Monarchie, vor allem aber in der 1. Republik und da und dort sind auch noch Einflüsse aus den Verbandsbildungen des Ständestaats sichtbar. Aufgrund des intensiven Einflusses des Verbandswesens auf die Demokratie ist es problematisch, so Klose, diese Struktur herauszuarbeiten. Die parlamentarische Demokratie weist seit Beginn der Republik sehr enge personelle Verzahnungen mit dem Verbandswesen auf (Klose 1969: 213).

Die Entstehung der demokratischen Republik nach der absolutistischen Monarchie gestaltete sich als tiefgreifend und plötzlich. Auf die Überforderung wurde immer wieder hingewiesen, auch Gmoser zeigt auf, dass die großen österreichischen politischen Parteien, die sich mit einer bestimmten Bevölkerungsschicht identifizierten, die Sozialdemokraten mit den Arbeitnehmern und die Christlichsozialen mit Unternehmer und Bauern, mit ihrer neuen Rolle überfordert waren. Damals gab es statt überparteilichen Gewerkschaftsorganisationen sogenannte Richtungsgewerkschaften. Eine Zusammenarbeit der Interessenverbände war nicht vorhanden, der Begriff Wirtschaftspartnerschaft oder gar Sozialpartnerschaft kam in dem politischen Vokabular der damaligen Zeit überhaupt nicht vor (Gmoser 1969: 241).

Dies änderte sich grundlegend, als der Staat Österreich sich auflöste und die kontrovers Gesinnten gemeinsam in den Konzentrationslagern sich wieder fanden, folglich entstand ein neues Bewusstsein zum politisch Andersdenkenden und zur demokratischen Republik. Ab 1945 war dieses Fundament nicht nur ausschlaggebend für das Entstehen eines neuen Staates, sondern auch für die Bildung von Verbänden und Parteien. Während Österreich noch eine Ostmark war, entstand ein ausgeprägtes Nationalbewusstsein - Bauern, Arbeiter, Angestellte und Unternehmer entwickelten gleichsam eine Leidenschaft für den Staat, den keiner wollte. Um Forderungen von Arbeiternehmerseite durchzusetzen, wird von nun an auf gewaltsame Mittel verzichtet, demokratische Spielregeln finden aus innerer Überzeugung Akzeptanz (Gmoser 1969: 242). Aus dem extrem verarmten Österreich entsteht ein Staat, dessen Reichtum unter den Industriestaaten herausragend ist. Nicht wenige Analytiker sind der Ansicht, „daß die Sozialpartnerschaft wesentlichen Anteil an dieser außerordentlichen Expansion trage“ (Butschek 1995:606).

Aufgrund der veränderten politischen Verhältnisse im Austrofaschismus entstand ein Einheitsgewerkschaftsbund und ein Dachverband der Handelskammer, was dann auch zu einem Anstieg der organisatorischen Konzentration führte. Der Konzentrationsprozess beeinflusste dann auch die weitere Entwicklung, wobei sich auch einige geringfügige gegenläufige Trends zeigten. Dies führte aber zu keiner grundlegenden Veränderung in der Interessenspolitik. Vor

1933 fehlte es, wie schon erwähnt, an der Umsetzung langfristiger kooperativer Interessenspolitik zwischen dem Staat und den Verbänden. Sozialpartnerschaftliche Interessensvermittlung und –politik hat sich im Wesentlichen erst Ende der 1950er/Anfang der 1960er Jahre herausgebildet. In Österreich trugen die Verbände erheblich dazu bei, dass erfolgreiche längerfristige politische Konzepte erarbeitet werden konnten, vor allem in Sozial- und Wirtschaftspolitik. Dies hing im Besonderen damit zusammen, dass es zu einer Verdichtung ökonomischer und politischer Probleme kam. Einerseits ist das „am Preisauftrieb, an der anstehenden wirtschaftlichen Integration, an Anzeichen einer Wachstumsschwäche und an der Ausschöpfung des Arbeitskräftepotenzials“ ablesbar und andererseits „an der Erosion der politischen Zusammenarbeit der Koalitionsparteien in Regierung und Parlament“ (Talos 2006:426f).

4.3.1 Paritätische Kommission

Die Dachverbände der Landwirtschafts-, Handels-, und Arbeiterkammern sowie der Gewerkschaften versuchten ihre Ideen in einer Reihe von Gremien umzusetzen. Die wichtigste Kooperationsbasis stellt die im Jahre 1957 gegründete Preis-Lohn-Kommission dar. Die Paritätische Kommission für Lohn- und Preisfragen wurde ohne gesetzliche Grundlage als befristetes „Kooperations- und Akkordierungsinstrument“ (Talos 2006: 427) eingerichtet.

Dieses Gremium leistete einen erheblichen Beitrag zur politischen Willenbildung, und besteht aus Regierungsmitgliedern und Spitzenfunktionären der Interessensverbände unter Vorsitz des Bundeskanzlers. Formale Entscheidungen wurden zwar in den Gremien nicht gefällt, aber es wurden entscheidungsreife Vorlagen in der Paritätischen Kommission und in den einflussreichen Unterausschüssen ausgearbeitet. Mit der Entstehung des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen konnten fast alle wirtschafts- und sozialpolitischen Fragen behandelt und zu einem erfolgreichen Abschluss geführt werden. Die Paritätische Kommission entwickelte sich auch zu einer wichtigen Informationsstelle. Der Wirtschaftsbeirat konnte einen erheblichen Beitrag dazu leisten, mit seiner Öffentlichkeitsarbeit und der damit verbundenen Publikationen ein besseres Verständnis über wirtschaftlichen Zusammenhänge für die Bevölkerung zu

schaffen. Diese Informationsarbeit gewährleistet auch ein „gutes Funktionieren der Einrichtung der parlamentarische Demokratie“ (Klose 1969:215).

Aufgrund der kooperativen Zusammenarbeit zwischen den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden innerhalb der Paritätischen Preis-Lohn-Kommission konnte im Großen und Ganzen der soziale Frieden gewährleistet werden. In anderen Ländern zeigt sich, dass größere Streiks und Aussperrungen negative Auswirkungen auf die demokratische Ordnung haben können. Die großen Wirtschaftsverbände in Österreich haben nicht selten die Sicherungsfunktion wahrgenommen, um eine demokratische Ordnung zu etablieren (Klose 1969: 215). Im Plenum des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen sind vor allem Experten der Verbände vertreten (Bischof 1964). Im Gegensatz zu Einrichtungen anderer Länder, werden die maßgebenden Entscheidungen und Willensbildung auch durch diese gefällt.

Dabei kommen im Wirtschaftsbeirat die divergierenden Meinungen und Stellungnahmen der zahlreichen Unterorganisationen, Fach- und Branchenverbände auf regionaler und gesamtstaatlicher Ebene zum Zug. Relevant sind hier nicht nur die Stellungnahmen. Dabei werden nicht nur Meinungen aus sehr breiten Gruppen berücksichtigt, sondern ein Prozess des Ausgleichs von Interessen, der für die politische Willensbildung wichtig ist, entwickelt sich in Richtung gesamtwirtschaftlichen Gegebenheiten und Notwendigkeiten. Um eine demokratische Ordnung aufrecht zu halten, ist es sehr bedeutsam, „umstrittene Fragen der Einkommensverteilung sowie aller mit der Verwendung des Sozialprodukts zusammenhängenden Probleme“ (Klose 1969:216) einer Klärung zu unterziehen: Demokratie wird von Klose deshalb auch als „Verteilungsdemokratie“ bezeichnet.

Die Organisationsstrukturen des österreichischen Verbandesystems waren bis weit in die achtziger Jahre geprägt von geringen partizipativen Möglichkeiten. Vor allem in der Ära von Rudolf Sallinger und Anton Benya ging es um ein Mehr „für die Mitglieder und nicht ein Mehr mit den Mitgliedern“ (Pelinka, Plasser 2000:382). Die starke Loyalität innerhalb der Verbände drückt sich vor allem durch ein System von Kontrolle von oben nach unten und nicht von unten nach

oben aus. Das zeichnete die Spitzenverbände insofern aus, dass sie fähig gemacht werden, partikulare Interessen zu bündeln und auf Makroebene im wirtschaftlichen Bereich die Verhandlungsfähigkeit zu intensivieren.

4.3.2 Entwicklung ab 90er Jahre

Der Einfluss des sozialpartnerschaftlichen Musters auf das politische System unterlag Ende der 90er einer Veränderung. Im „goldenen Zeitalter“ (Butschek 1995:653) wurden vor allem auf keynesianischer Basis sozioökonomische Ziele verfolgt, die einen Einklang zwischen Beschäftigung, Einkommenswachstum, Preisstabilität und Kontrolle des Einkommenswachstums herbeiführte. Bei der aktuellen Entwicklung ist eine Sicherstellung der Beschäftigung durch Lohnzurückhaltung sichtbar. International gesehen weist der Korporatismus doch gewisse Erosionstendenzen auf. Der wirtschaftspolitische Umschwung in den 80er Jahren und neoliberale Konzepte führten zur Schwächung im Besonderen der Gewerkschaften und schränkten die politischen Möglichkeiten ein. Die hohe Arbeitslosigkeit, charakteristisch für die Industriestaaten, und die allgemeine Budgetenge ließen einen „politischen Austausch“ (Mesch 1995:34) kaum mehr zu.

Mitte der 90er Jahre erfahren sozialpartnerschaftliche Reformstrategien in zahlreichen europäischen Ländern einen besonderen Aufschwung: (Silke van Dyk 2004:155) Das tripartistische Muster orientiert sich an drei zentralen Zielen: Sanierung der öffentlichen Haushalte, Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit sowie Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Der Neo-Korporatismus (Nachfragekorporatismus) der 70er Jahre grenzt sich somit von dem bekannten Terminus Wettbewerbskorporatismus (Rhodes 1998) und Angebotskorporatismus (Traxler 2000) ab. Anders ausgedrückt: „Dem Meso-Korporatismus unterschiedlicher Ausprägung geht es um den ‚öffentlichen Gebrauch organisierter Privatinteressen‘ (Streeck 1994:17) zum Zwecke der Sicherung von Wettbewerbsvorteilen im regionalen und internationalen Kontext“ (Holtkamp 2006: 43). Der tripartistische Angebotskorporatismus konzentriert sich auf eine klassisch angebotspolitische, die Kapitaleseite hervorhebende Strategie. Ist damit eine neue Form des Konsens entstanden oder wird hier von den geschwächten Ar-

beitnehmervvertreterInnen aufgrund der sinkenden Mitgliederzahlen und ansteigender Arbeitslosigkeit eine Unterwerfung vollzogen (Silke van Dyke 2004:155)

Wegen hoher Arbeitslosigkeit, Anstieg des internationalen Drucks und Vorgaben der EU in politischen Angelegenheiten weist das Feld der Interessensakkordierung zwischen den Verbänden und der Regierung Erosionstendenzen auf, aber auch innerpolitische Veränderungen verstärken noch den Erosionsprozess. Die erstmalige Koalition der FPÖ und ÖVP führt zur verminderten paritätischen Teilhabe von ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen – Organisationen im politischen Entscheidungsprozess. Vor allem für ÖGB und Arbeiterkammern herrschen reduzierte Möglichkeiten zur informellen Beteiligung der Interessensvermittlung. Es kommt auch zu einer Ausweitung des Akteurspektrums, Public-Affairs-Agenturen entstehen im interessenspolitischen Feld, die doch eine gewisse Konkurrenz für die traditionellen Dachverbänden darstellen, aber nur bezogen auf die Informations- und Beratungsfunktion - die direkte politische Mitbestimmung der Agenturen ist ohne Relevanz (Talos 2008:124).

Der Wandel der Sozialpartnerschaft findet seinen Ausdruck auch in der folgenden angeführten Präambel. Die Parteiobermäner von ÖVP und FPÖ unterzeichneten am 3. Februar 2000 die Präambel: „Deklaration Verantwortung für Österreich – Zukunft im Herzen Europas“ (www.civic-edu.net/download/praeamb.pdf). Konkret heißt es dort:

„Das Solidaritätsprinzip bedeutet auch, dass auf die Bedürfnisse und Lebensperspektiven künftiger Generationen Rücksicht zu nehmen ist, um faire Chancen für alle Mitglieder der Gesellschaft und ihre Lebensentwürfe zu sichern. Die Bundesregierung will Österreich als leistungs- und wettbewerbsorientierten Wirtschaftsstandort stärken. Das ist die Basis für die Sicherung bestehender, sowie die Schaffung neuer Arbeitsplätze und des Wohlstandes in unserem Land. Gerade Österreichs Beitritt zur Europäischen Union und eine gesicherte Teilnahme an der Währungsunion waren und sind wichtige Voraussetzungen für die Zukunft von Wirtschaft und Arbeit in Österreich. Die Sozialpartnerschaft hat sich in Österreich als wichtiges Stand-

ortinstrument für Wirtschaft und Arbeit bewährt und dadurch zum sozialen Frieden in Österreich beigetragen. Die Bundesregierung bekennt sich zur umfassenden Kooperation mit den Sozialpartnern, empfiehlt aber gleichzeitig die notwendige Reformbereitschaft der Sozialpartnerschaft etwa bei der Reform der Sozialversicherungsträger, einschließlich der Wahl der Versichertenvertreter, und der Stärkung des Servicecharakters der sozialpartnerschaftlichen Einrichtungen.“

Was die Macht und Ohnmacht der Sozialpartner betrifft, liegt die tatsächliche Lage mehr in der Mitte. Die Sozialpartner waren nie mächtig genug, um den Staat allein lenken zu können. Der Aktionsradius des Staates geht aber auch nicht so weit, dass er vollkommen ohne Sozialpartner auskommt. Es ergeben sich aber neue Herausforderungen für die Sozialpartnerschaft (Schwarzböck 2005:69f).

Trotz einschneidendem Wandel der Sozialpartnerschaft vor dem Hintergrund der veränderten Kontextbedingungen und Voraussetzungen für die Sozialpartnerschaft sind doch gewisse bemerkenswerte Kontinuitäten sichtbar (Karlhofer/Talos 1999: 284f):

1. Dachverbände sind weiterhin in die Politikformulierung involviert. Die großen Dachverbände erfahren eine Einbindung der Politikformulierung in die meisten Politikfelder. Diese Beteiligung gilt auch für den Entscheidungsprozess für EU-Vorhaben und Vorgaben. Im Vergleich zu den meisten europäischen Ländern ist dieser Pfad der Interessenvermittlung in Österreich stark ausgeprägt. Dies zeigt sich am Beispiel des österreichischen Aktionsplans für Beschäftigung von 1998(zit. in Karlhofer/Talos 1999:285):

„In Österreich besteht eine lange und erfolgreiche Tradition der Zusammenarbeit und Politikbewältigung auf dem Verhandlungswege über die Interessenvertretungen von ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen: die Sozialpartnerschaft. Diese Form des Interessensausgleichs ermöglicht nicht nur eine für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung förderliche Makro-Flexibilität der Löhne und Einkommen, sie leistet auch wichtige Beiträge für

die Politikentwicklung und –umsetzung, gerade im Bereich von Arbeitsmarkt und Beschäftigung. Die österreichische Bundesregierung hat ÖGB, BAK, WKÖ und VÖI eingeladen, sich an der Erstellung des Nationalen Aktionsplanes zu beteiligen. Im Folgenden wird ihr gemeinsamer, akkordierter Beitrag wiedergegeben. Die Bundesregierung begrüßt den Beitrag der Sozialpartner und bekennt sich zu den Zielsetzungen“.

2. Politische Entscheidungen werden gefällt in Form von „akkordierten Kompromissen“ zwischen den Dachverbänden und Regierungen. Die Kategorie „corporatist policy community“ findet nach wie vor in einer besonderen Weise (Konzertierung und Akkordierung) in einigen Politikfeldern ihre Umsetzung. Die Arbeitsmarktpolitik (Gesetzgebung und Implementation), das Arbeitsrecht, die agrarische Marktordnungspolitik, die Gleichbehandlungspolitik und die berufliche Ausbildung zählen zu diesen Politikbereichen.

3. Interessensvermittlung wird nach wie vor über die nahestehende Partei abgewickelt. Trotz inhaltlicher Differenzen und wachsender Spannungen ist dieses vertikale Netzwerk weiterhin eine wesentliche Komponente der Interessensvermittlung für die Unternehmerdachverbände sowie für ÖGB und BAK.

Mit der neuerlichen Koalition von SPÖ und ÖVP seit 2007 kam es zu einem Aufleben des Musters „konzertierter, kooperativer und akkordierter“ (Talos 2008:124f) Interessenpolitik. Das bedeutet aber nicht die Rückkehr des in den 1960er/1970er Jahren vorherrschenden korporatistischen Musters der Interessenpolitik. Die Beteiligung an der Implementation von Politik findet aber in selektiver Form statt, möglich ist dies in traditionellen Kernbereichen der wirtschaftlichen Interessensorganisation wie soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit, Arbeitsrecht und berufsorientierte Ausbildung. Der Anstieg der traditionellen Interessensorganisationen hängt einerseits damit zusammen, dass die beiden großen Parteien sehr eng mit den Interessensorganisationen verwoben sind und andererseits aufgrund der internen Differenzen zwischen der ÖVP und SPÖ die Umsetzung von politischen Vorhaben auf ein Minimum reduziert wurde.

Auch Armingeon konstatiert eine Erodierung der organisationsstrukturellen Bedingungen des Korporatismus, wobei aber die „korporatistische Kooperation“ keine starken Erosionstendenzen aufweisen. Korporatistische Beziehungskonstellationen zwischen den Verbänden und der Regierung, die sich vielfach gewandelt haben, wird es weiterhin geben, da sich bis jetzt keine passenden und realisierbaren Alternativen entwickelt haben, wobei eine Änderung schon morgen eintreten könnte. „Vorläufig sind jedoch die Beharrungseffekte korporatistischer Institutionen beachtlich, obwohl an ihrer Problemlösungsfähigkeit gezweifelt werden kann“ (Armingeon 2005:156).

Nachdem die Regierungsform „Große Koalition“ auf eine geringere Akzeptanz hinweist, könnten in Zukunft möglicherweise auch andere Regierungskonstellationen entstehen. Vor dem Hintergrund der sich mehr oder weniger wandelnden politischen Bühne sind für Talos drei Szenarien möglich (Talos 2008: 125):

- Eine „abgeschlankte Version“ der Sozialpartnerschaft: Die Funktion der Beratung und Mitgestaltung der großen Interessenorganisationen würde sich vor allem auf „genuine Themen“ beziehen. Punktuelle Vergabe von privilegierten Positionen, wobei es zu einer Ausdehnung des Spielraums für die Akteure und zu einer Pluralisierung der Akteure kommt.
- Sozialpakte, die inhaltlich und zeitlich begrenzte Vereinbarungen sind, werden im Zuge der Sozialpartnerschaft beschlossen. Damit wären Informalität und Permanenz als bedeutsamer Faktor der Sozialpartnerschaft nicht mehr vorhanden. Der Handlungsspielraum der Akteure würde sich auf den Status von Tarifparteien beschränken.
- Umsetzung der Interessenspolitik der Arbeitgeber und Arbeitnehmer innerhalb eines bipartistischen Netzwerkes, das Aktionsfeld ist vor allem auf Tarifvertragsthemen begrenzt.

4.4 Wie wichtig ist Sozialpartnerschaft

Schwarzböck stellt nicht die Frage: „Wie sinnvoll ist die Sozialpartnerschaft“, sondern er verwendet eine Gegenfrage: „Wie sinnvoll ist die Organisation eines Gemeinwesens ohne Sozialpartnerschaft?“ (Schwarzböck 2005:74)

„Ein Land, ein Staat, in dem der Interessensausgleich zuerst in der eigenen Interessengruppe und in Folge zwischen den einzelnen Gruppierungen nicht funktioniert, weil ein entsprechender Ausgleichmechanismus fehlt, hat auch keinen funktionierenden Ausgleich zwischen staatlichem Wollen und Wirken und den Wünschen der Bürger. Er wird auch keine Gesprächs- und Verhandlungskultur, keine Toleranz, kein Verständnis kennen und Konflikte vermehrt auf der Straße und nicht am Verhandlungstisch austragen. Und so ein Staat wird auch nicht Rücksicht auf die gesellschaftlich, wirtschaftlich oder sozial Schwächeren nehmen können oder wollen, sondern die Starken auf Kosten der Schwachen noch stärker machen. Schließlich wird so eine Staat auch international kein gutes Beispiel abgeben“ (Schwarzböck 2005:74).

Unter dem Blickwinkel des korporatistischen Ansatzes und übereinstimmende zahlreiche andere Studien weisen darauf hin, so Butschek, dass die österreichische Wirtschaft mit einschneidenden Folgen rechnen müsste, falls die Existenz der Sozialpartnerschaft in Frage gestellt wird. Der Verzicht dieser Handlungskultur steht nicht zur Diskussion, „weil sie Transaktionskosten niedrig hält, Unsicherheit reduziert und potentielle Konflikte vermeidet“ (Butschek 1995:653). Was immer wieder an der Sozialpartnerschaft kritisiert wird, ist der Umstand, dass sie den Strukturwandel blockiere (Butschek 1995) und verlangsamt (Bartel 2005:36). Problematische Aspekte lassen sich nicht leugnen, dass aber Sozialpartner aufgrund von makroökonomischen Erfahrungen strukturkonservierend agieren, stimmt nur zum Teil (Butschek 1995:652). Traditionelle Strukturen sind aber nicht so starr, dass ein Wachstum nicht mehr möglich ist, so Bartel. Ein Strukturwandel, der viel zu rasch von statten geht, dabei „den Zeitbedarf für das Lernen von Organisationen (Unternehmen, Behörden)“ (Bartel 2005:36) nicht erkennt, führt zu einer Überforderung und nicht effizienten Arbeitsweise.

Die Aufgabe der Sozialpartnerschaft ist somit nicht nur die Verlangsamung des Strukturwandels, sondern muss auch die Möglichkeit schaffen, dass ein Strukturwandel überhaupt möglich ist.

4.5 Verbände und Demokratie

„Lebendige Demokratie ist nicht nur eine Frage der Verfassung oder von Statuten, ist nicht etwas einmal Erreichtes und dann für immer Gesichertes, sondern muß stets von neuem erkämpft werden“ (Gmoser 1969).

Auf Ebene der Verbände gibt es ausschließlich Demokratie nur in den Verbänden. Zwischen den Verbänden gibt es keine direkte demokratische Legitimation, „demokratische Kontrolle in Form von Machtverschiebungen zwischen den Verbänden auf dem Weg demokratischer Wahlen existiert nicht“ (Pelinka 1971:322). Ausdruck der Demokratie in den Verbänden findet sich innerhalb der vier Großverbände (Paritätische Kommission), geprägt durch die parteipolitischen Strukturen. Die parteipolitischen Fraktionen in den Großverbänden erfahren eine unterschiedliche Gewichtung. Die Legitimation erhalten die drei Kammerorganisationen in Form von freien Wahlen, dabei können sich die Mitglieder für eine der kandidierenden Parteien entscheiden. Bei den Handelskammerwahlen wird normalerweise in den zahlreichen Fachgruppen und in den unterschiedlichen Ländern ein einziger Wahlvorschlag abgegeben, ohne Alternativen anzubieten. Diese Einheitslisten entstehen auf Basis von Arrangements zwischen den Parteien, dem Freien Wirtschaftsverband (SPÖ), dem Österreichischen Wirtschaftsbund (ÖVP) und dem Ring freiheitlicher Wirtschaftstreibender (FPÖ). Die Verteilung der Mandate und Funktionen geschieht schon vor der Wahl, damit geht der eigentliche Wahlakt nicht von statten. Der ÖGB und seine sechzehn Fachgewerkschaften weisen nur eine indirekt demokratische Strukturierung auf. Keines der obersten Gremien des ÖGB steht den Gewerkschaftsmitgliedern für die Wahl direkt zur Verfügung, somit sind die Mitglieder nicht unmittelbar an der Bestellung der Gewerkschaftsspitze beteiligt. Der extreme repräsentative Wesenszug der innerverbandlichen Demokratie findet im Gewerkschaftsbund die deutlichste Ausprägung, wobei Pelikan darauf hinweist,

dass eine Ausweitung von plebiszitären Elementen zu keiner Änderung „an der Stärke der Fraktionen im ÖGB“ führen würde, da der ÖGB (indirekt gewählt) und die Arbeiterkammer (direkt gewählt) „fast die gleiche parteipolitische Zusammensetzung in der Führungsspitze aufweisen“ (Pelinka 1971:322f).

4.5.1 Demokratiepölitisches Defizit

Trotz der formalen binnendemokratischen Strukturunterschiede bei den Kammern und Verbänden, weist Pelinka aber auf gleichgelagerte Unterschiede in der Realstruktur hin (Pelinka 1979:361-375):

- Konkurrenzdefizit: Bei den Kammern sowie beim ÖGB dominieren monopolartige Macht- und Einflussfaktoren, dies führt zur Distanzierung zwischen Mitgliedern und Führung
- Möglichkeiten der Mitsprache für Mitglieder nur im geringen Ausmaß möglich, unmittelbare Einflussmöglichkeiten für Gewerkschaftsmitglieder nicht vorhanden
- Für Minderheitenfraktionen weniger Möglichkeiten der Durchsetzung und Kontrolle
- Zugang zu Funktionen mehrheitlich für Männer möglich, Frauen sind weitgehend ausgeschlossen.

Die Arbeiterbewegung von früher besaß eine sehr erfolgreiche Eigendynamik. Sie etablierte sich als Kampforganisation, die unmittelbare Not war die Antriebskraft. Die Mitglieder identifizierten sich nicht nur mit der Ideologie der Gewerkschaft, sondern sie waren auch Aktivisten. Die Großorganisationen müssen heute als „Repräsentativ-Demokratie“ (Gmoser 1969:250) auftreten. Das erklärt auch das Desinteresse der Mitglieder am gewerkschaftlichen Prozess, da sie keine Möglichkeit zur Mitarbeit sehen. Die Gewerkschaft entpuppt sich als bloße Dienstleistungsorganisation. Dieses Charakteristikum der Organisation ist ident mit dem Verhalten der Mitglieder. Die deutsche Soziologin Renate Mayntz bezeichnet dieses Verhalten als Dienstleistungsorientierung (zit. in: Ritschel 1969:251):

„Bei Mitgliedern freiwilliger Vereinigungen bedeutet eine Dienstleistungsorientierung, daß sie erwarten, als Gegenleistung für ihren Mitgliedsbeitrag Vorteile zu erhalten, welche die Verbandsleitung für sie erringt und ihnen sozusagen als eine bezahlte Ware frei Haus liefert. Diese typische Konsumentenhaltung, bei der die Mitglieder in der Organisation ein zweckdienliches Instrument zur Befriedigung persönlicher Bedürfnisse sehen, ohne sich sonst daran gebunden zu fühlen oder sich weltanschaulich damit zu identifizieren, scheint sich heute auf vielen Gebieten durchzusetzen. Sicher stärkt diese Orientierung, indem sie der aktiven Teilnahme abträglich ist, oligarchische Tendenzen in demokratisch gemeinten Organisationen.“

Gmoser (1969:252) weist aber auch darauf hin, dass sich die Tatsache, dass die „oben“ anscheinend so übermächtig wirken, aus dem Umstand ergibt, dass die vielen „unten“ eine „Ohne-Mich“ Haltung einnehmen. Beispielsweise ist es in größeren Betrieben nicht immer leicht, Kollegen in ausreichender Zahl zu finden, die sich für eine Betriebsrat-Kandidatur bereit erklären und auch die Diskussionsmüdigkeit ist dahingehend erschreckend, dass beispielsweise die Abstimmungsmaschinerie bei einer Betriebsversammlung wie folgt abläuft: „Wer ist dagegen? Keiner. Wer ist dafür? Alle. Einstimmig angenommen. Aber beim Verlassen der Versammlungshalle hört man schon: schau was da wieder für Unsinn beschlossen wurde“ (Gmoser 1969:253). Gmoser verweist nicht nur auf die Funktionäre als Schuldige, sondern wir haben alle mit einem Erbe von tausend Jahren Obrigkeitsstaat zu kämpfen.

Gewerkschaftshistoriker Klenner beschreibt die Stellung der Gewerkschaften wie folgt:

„In der Zweiten Republik ist die Stellung der Gewerkschaften eine andere geworden. Sie haben, wenn auch nicht zufrieden stellenden, so doch immerhin beachtlichen Einfluß auf die Wirtschaft gewonnen. Heute sind Lohnregelungen ein Teil eines wirtschaftlichen Gesamtkonzeptes. Der Entschluß zu einer Aktion wird aus einer weit vorausschauenden Perspektive gefaßt, die Vorverhandlungen laufen an, ohne daß die Masse der Mitglieder etwas erfährt und daher ohne die Möglichkeit der Stellungnahme zu haben. Die

Forderungen werden weder von den Mitgliedern aufgestellt, noch werden sie um ihre Billigung gefragt. Sie werden nicht zum Kampf zur Durchsetzung der Forderungen aufgerufen. Wenn schließlich das Ergebnis ihnen vorgelegt wird, so haben sie, selbst wenn sie es billigen, nicht das Gefühl, daß es sich um ihre Aktion und ihren Erfolg handelt. Es wurde ‚ausgepackelt‘ (...) und kein anderer Weg war gangbar und auch eine Rückkehr zu den Kampfesformen der Vergangenheit nicht mehr möglich sein wird. Die ganz andere geartete Stellung der Gewerkschaften in Staat und Wirtschaft bedingt auch eine andere Strategie und Taktik“ (Klenner 1949: 2ff).

Auch der Gewerkschaftspräsident Böhm hat 1947 darauf hingewiesen, dass Gesetze nicht in Massenversammlungen beraten werden, sondern die Mitglieder des ÖGB erhalten Informationen über den Verlauf der Verhandlungen in den publizierten Fachblättern (Talós 1996:108).

Die erfolgreiche Sozialpartnerschaft weist auch in weiterer Folge keine direkt demokratische Legitimation auf. Die Kammern haben nicht nur mit der Kritik mangelnder Demokratiequalität zu kämpfen, sondern seit Ende der 80er mit dem generellen Problem der Akzeptanz bzw. Legitimation von Institutionen. Vor allem die Kammern unter den Interessenvertretungen weisen ein chronisches Legitimationsdefizit auf. Talós weist auf folgende Indikatoren hin (Talós 1996: 109):

- Unter der Bedingung der Pflichtmitgliedschaft ist die Wahlbeteiligung ein zentraler Indikator für die Zuschreibung der Legitimation. Die Wahlbeteiligung sank von über 60% in den 60er und 70er Jahren auf ca. 31% im Jahr 1994. Die Wahlbeteiligung ist auch bei den Handelskammern von 70% auf 51,7% rückläufig.
- Umfragen im Jahr 1994 zeigen, dass die Ablehnung bezüglich Pflichtmitgliedschaft in den Kammern zugenommen hat. Aber Umfragen von 1995/96 weisen auch auf eine sehr hohe Zustimmung zum Weiterbestand der Kammern hin.

- Laut Meinungsumfragen hat sich eine Verschlechterung des Images der Kammern gezeigt. Für einen Reformbedarf sind ca. 60% der Befragten eingetreten.
- Zwar sprach sich nur eine Minderheit für die Abschaffung der Kammern aus, aber die Kritik am inneren Demokratiedefizit und der Mangel an Mitsprachemöglichkeiten spielt doch eine gewisse Rolle (ÖGB und Kammern).

4.5.2 Reformvorschläge

„Was allzu sehr abhanden gekommen ist, ist die Zivilcourage. Die Demokratie braucht Demokraten, den kritisch denkenden und aktiv sich einschaltenden Staatsbürger, das aktive Vereinsmitglied. Die Organisation könnte selbstverständlich von sich aus manches beitragen, die freie Meinungsäußerung zu fördern“ (Gmoser 1969:253).

Die „Schule zur Demokratie“ kann von allen Verbänden, in denen freie Meinungsbildung vorherrscht, gebildet werden. „Diskussionen innerhalb der Verbände, Auseinandersetzungen um die Verbandsziele, vor allem aber die Mitwirkung und Mitbeeinflussung öffentlicher Angelegenheiten stellt eine beachtliche Möglichkeit dieser Verbände dar, an der Fortentwicklung der Demokratie mitzuarbeiten. Im Übrigen steht es außer Zweifel, daß für jede Demokratie eine möglichst starke Machtverteilung von wesentlicher Bedeutung ist“ (Klose 1969:231). Die Verbände sind nun in der Lage, für weitgehende Dezentralisierung der Entscheidungen und ihrer Vorbereitung in der demokratischen Gesellschaft sowie eine ausgewogenere Machtverteilung zu sorgen und können so einen wesentlichen Beitrag zur Stabilisierung der demokratischen Ordnung leisten. „Vor allem muss man die umgekehrte Überlegung anstellen: Würde der Staat alle Angelegenheiten, die die zahlreichen besorgen, durch seinen Behördenapparat erledigen lassen, käme es zu einer für die Demokratie gefährlichen Machtkonzentration und Verwaltungshypertrophie“ (Klose 1969:231).

In den 90er Jahren postulierte Talos die Einstellung zu Kammern und Sozialpartnerschaft als eine politische „Bewußtseinspaltung“ (Talos 1996:111). Einer-

seits haben die Trägerorganisationen der Sozialpartnerschaft Probleme betreffend Legitimation und Akzeptanz und andererseits weist Sozialpartnerschaft als „Elitenkooperations-Modell“ auf eine fast unverminderte Wertschätzung der österreichischen Bevölkerung hin. Auch laut Traar/Birk (1987:15) erfährt die Sozialpartnerschaft von der österreichischen Bevölkerung per Akklamation in ausgeprägter Weise Legitimation. Hierbei spielt für die Bevölkerung das Nutzenkalkül keine geringe Rolle. Die fehlende Demokratiequalität wird keine gravierenden Konsequenzen aufweisen, solange das „kooperativ-konzertierte Politikmuster“ (Talos 1996:111f) für die Bevölkerung Nutzen und Vorteile bringt. Die Sozialpartnerschaft fußt somit vor allem auf materialer Legitimation.

Im Folgenden spricht sich Talos für mögliche formale Legitimationsstrategien der Interessensverbänden aus: Entscheidungen und Aktivitäten sollen mehr Transparenz aufweisen, auch auf sozialpartnerschaftlicher Ebene. Die Männerdominanz soll reduziert werden, indem bei entscheidungsrelevanten Angelegenheiten eine stärkere Partizipation der Frauen möglich wird. Talos fordert auch mehr Transparenz für die politische Öffentlichkeit. Auf Ebene von Regierung und Parlament sollen verstärkt „Monopolansprüche und –positionen in der Interessensvermittlung“ (Talos 1996:115) gefordert werden. Mit den Medien soll intensiver kommuniziert und die Anwesenheit der Medien bei Versammlungen soll möglich gemacht werden.

4.6 Kammern und Pflichtmitgliedschaft - Positive und negative Kritik sowie Reformvorschläge

Die Kammern als Grundlage der Sozialpartnerschaft entwickelten sich im ausgeprägten Maße in der Zweiten Republik zu einem stabilisierenden Faktor der österreichischen Gesellschaft. Genau diese stabilisierende Funktion wird seit einiger Zeit kritisch betrachtet, vor allem ist die Pflichtmitgliedschaft ein besonderer Kritikpunkt. Wie Talos schon hingewiesen hat, so finden die Schlüsselvariablen der Demokratie Gleichheit und Kontrolle in den Kammern zwar ihre Umsetzung, aber die Pflichtmitgliedschaft stellt wohl doch ein demokratietheoretisches Problem dar. Deshalb erhalten die Wahlen für die Legitimation einer Insti-

tution einen hohen Stellenwert. Karlhofer äußert sich darüber wie folgt: „Läßt, wie im Falle der Kammern, die Pflichtmitgliedschaft einen Austritt ... nicht zu, verbleibt als einziger Indikator für eine Bewertung der Legitimität die Höhe der Wahlbeteiligung“ (Karlhofer 1994:109). Deshalb löste die AK-Wahl 1989 eine Destabilisierung des Kammersystems aus, so Karlhofer (1999:17). Erstmals in der Geschichte der zweiten Republik nahmen weniger als die Hälfte der Wahlberechtigten an der Wahl teil. Politische Skandale und unter Kritik stehende Gehaltsschemata für Spitzenfunktionäre lösen öffentliche Debatten über die Notwendigkeit der Pflichtmitgliedschaft aus. Die Kammern versuchten dieses Dilemma mit Ausbau der Partizipationsrechte und der Serviceangebote für die Mitglieder zu beheben. Aber der Wahlausgang der AK-Wahl 1994 mit Beteiligungsrate von 31%, ein Rückgang von 17%, war ein Desaster.

Aufgrund der akuten Legitimationskrise der Kammern distanzieren sich die Bündnispartner SPÖ und ÖVP, wobei ein hoher Grad an Distanziertheit der Koalitionsparteien gegenüber dem „Kammerstaat“ im Zusammenhang der AK-Wahl im Oktober 1994 erreicht wurde. Im Zuge dessen wurde in einem Koalitionsabkommen zwischen SPÖ und ÖVP beschlossen, dass über die Pflichtmitgliedschaft aller Kammern so genannte „Urabstimmungen“ (Karlhofer 1999: 18) durchgeführt werden sollen. Die Befragung der Mitglieder fand zwischen 1995 und 1996 in allen Bundesländern statt. Unter anderem wurde bei der Wirtschaftskammerbefragung kritisiert, dass in der Fragestellung auf den Begriff „Pflichtmitgliedschaft“ verzichtet wurde. Die Frage lautete (Karlhofer 1999:20): „Sind Sie dafür, daß die Wirtschaftskammer mit ihren Innungen, Gremien und Fachgruppen als gemeinsame Interessensvertretung für alle (Wiener, niederösterreichischen, usw.) Unternehmerinnen und Unternehmer bestehen bleibt?“ Bundesweit wurde diese Frage mit einem Durchschnittswert von 82 Prozent bejaht und bei der Arbeitnehmerbefragung gab es 91 Prozent Ja-Stimmen. Das Ergebnis der Befragung bedeutete zwar eine Entlastung des Problemdrucks für die Kammern, aber gerade weil nicht direkt über die Zwangsmemberschaft abgestimmt wurde oder weil nicht abgestimmt werden konnte, wird dieses Thema weiterhin einer kritischen Debatte ausgesetzt sein.

Die Pflichtmitgliedschaft bei Kammern „steht in einem gewissen Spannungsverhältnis zu einem liberalen, individualistischen Vorverständnis von Politik und Demokratie“ (Pernthaler 1994:15). Auch Pernthaler weist darauf hin, dass man in der politischen Debatte immer wieder die Kritik hört, dass eine „Urabstimmung“ über die Pflichtmitgliedschaft von den Mitgliedern der gesetzlichen beruflichen Vertretung (Kammern) durchgeführt werden soll. Würde es aber bei dieser Urabstimmung um eine definitive Auflösung der Pflichtmitgliedschaft gehen, dann würde der Organisationsgesetzgeber aus verfassungsrechtlichen Gründen gezwungenermaßen die betreffende Kammer ersatzlos auflösen, da die Einrichtung einer gesetzlichen Berufsvertretung ohne Pflichtmitgliedschaft verfassungsmäßig nicht möglich ist (Pernthaler 1994:32). Die besondere demokratische Binnenstruktur der Selbstverwaltungskörper (Kammern u.ä.) dient dazu, eine „konsensuale Integration divergierender Interessen und die demokratische Formulierung eines verbindlichen Gemeinwillens“ (Pernthaler 1994:37) herbeizuführen. Dies ist aus organisatorischer Sicht nur mit einer Pflichtmitgliedschaft möglich, womit manipulatives Verhalten mächtiger Mitglieder oder von qualifizierte Minderheiten der Mitglieder vermieden werden kann.

Der österreichische Verwaltungsgerichtshof versucht mit der folgenden Formulierung die Funktion der öffentlichrechtlichen Interessenvertretungen darzustellen (VwSlg 6059 A/1963):

„Anders liegt der Fall, wenn der Gesetzgeber einer Institution (Körperschaft öffentlichen Rechtes), die durch Gesetz zur Vertretung der Interessen einer Berufsgruppe geschaffen worden ist, in bestimmten, die Angehörigen dieser Berufsgruppe berührenden Verfahren die volle Parteistellung einräumt. Der Zweck einer solchen Regelung liegt offensichtlich darin, zu vermeiden, daß sich am Verfahren eine Vielzahl einzelner Personen, deren Interessen unter Umständen auch untereinander kollidieren können, beteiligt und damit die Durchführung des Verfahrens unverhältnismäßig erschwert. Es ist Aufgabe der Interessensvertretungen, die möglicherweise widerstreitenden Interessen ihrer Mitglieder im internen Bereich aufeinander abzustimmen und nach außen hin in allen Angelegenheiten, bei denen sie ein Mitwirkungsrecht besitzen, eine einheitliche Stellungnahme zu beziehen. Die auf demokrati-

schem Weg erzielte Willensbildung stellt, wenn ein Vergleich gestattet ist, nicht eine bloße Summierung sondern eine Integrierung der Interessen von der Institution vertretenen Personen und damit etwas von den Einzelinteressen grundsätzlich Verschiedenes dar. Schon daraus ergibt sich, daß die Interessenvertretungen nicht etwa nur Organe darstellen, die zur Weitergabe der Willensentschlüsse einer Vielzahl voneinander unabhängiger Privatpersonen bevollmächtigt sind, also ausschließlich fremde Interessen vertreten, sondern daß sie den Kristallisationspunkt eigener, eben ihnen selbst zurechenbarer Entschlüsse bilden“ (Pernthaler 1994:36).

Betreffend die Pflichtmitgliedschaft wurden folgende Reformschritte vorgeschlagen (Pernthaler 1994:261):

1. Mit einer (periodisch zu wiederholenden) Abstimmung soll die demokratische Legitimation der Pflichtmitgliedschaft bekräftigt werden.
2. „Gespaltenen Mitgliedschaft“ mit möglichst sozial gestaffelter Tarifgestaltung und mit einer freiwilligen „großen Mitgliedschaft“.

Hier kommt es zu einer Aufteilung zwischen einer zwangsweisen „kleinen Mitgliedschaft“ und einer freiwilligen „großen Mitgliedschaft“. Diese Kompromissformel wurde von J. Tschebull vorgeschlagen (zit. in: Pernthaler 1994:250):

„Die obligatorische ‚kleine Mitgliedschaft‘, mit wesentlich verringerten Beiträgen, sichert eine vom Gesetzgeber und/oder den Mitgliedern gewünschte offizielle Minimalrepräsentanz (zum Beispiel Begutachtung von Gesetzesentwürfen und Kollektivvertragsverhandlungen). Alle übrigen Aktivitäten und Dienstleistungen der Kammern ... werden den Mitgliedern auf freiwilliger Basis als getrennt zu bezahlende Zusatzleistungen angeboten. Der Anspruch auf diese Zusatzleistungen kann durch eine ‚große Mitgliedschaft‘ mit entsprechend höherem Beitrag pauschal erworben, durch Teilabonnements (etwa nur Außenhandelsservice) bezogen oder – zu entsprechend hohen Preisen – einzeln gekauft werden“.

Dieses Modell (Pernthaler 1994:250) der marktlichen Steuerung hat den Nachteil, dass exklusive Leistungen nur von den Zahlungskräftigen in Anspruch genommen werden können und sofern es sich bei diesen Leistungen um Investitionsgüter i.w.S. handelt, dies zu einer Vergrößerung der Kluft zwischen „Arm“ und „Reich“ führt.

Das Modell der Kooperation kann langfristig nur dann umgesetzt werden, wenn ein finanziell unabhängiges „System umfassender repräsentativer Verbände mit einer gesetzlichen Mitgliedschaft und überzeugender demokratischer Legitimation“ (Leitl 2005:50) besteht. Von besonderer Bedeutung ist auch noch die Bereitschaft der Sozialpartnerverbände, wirtschafts-, sozial- und umweltpolitische Ziele gemeinsam zu erarbeiten und langfristig umzusetzen. Auch Butschek (1995:649f) sieht in den gesetzlich fundierten Kammern eine wichtige Basis für langfristige politische Kooperationen, die Dauerhaftigkeit sichert die Stabilität der Interessensvertretung.

Das deutsche Bundesverfassungsgericht formuliert diesen Grundsatz wie folgt (BVerfGE 15,243, zit. in: Pernthaler 1994:37):

„Wäre der Beitritt zur Industrie- und Handelskammer freiwillig, so hinge die Zusammensetzung der Mitgliedschaft vom Zufall ab. Die Kammern wären auf die Werbung von Mitgliedern angewiesen. Finanzstarke Mitglieder würden sich in den Vordergrund schieben und mit Austrittsdrohungen die Berücksichtigung ihrer Sonderinteressen und Sonderauffassungen zu erzwingen versuchen. Durch Fernbleiben oder Austritt ganzer Gruppen von Handel- und Gewerbetreibenden könnte den Kammern der Einblick in ihre Verhältnisse erschwert oder entzogen werden. In gleichem Maße wären die Vertrauenswürdigkeit solcher Kammern, ihre umfassende Sachkunde und Objektivität nicht mehr institutionell gesichert.“

Vielleicht kehrt die Relevanz der Sozialpartnerschaft (Bartel 2005:35) erst dann wieder zurück, wenn im zweiten Jahrzehnt unseres Jahrhunderts die Knappheit der Arbeitskräfte die Lohn-Preis-Spirale wieder antreibt, denn für die gute Entwicklung der Beschäftigung (60er - 70er Jahre) leistete die Sozialpartnerschaft

einen erheblichen Betrag. Ist Sozialpartnerschaft somit eine „Schönwetterinstitution“? Die Kausalität kann hier nicht ausgeklammert werden: „Erzeugt eine gute Wirtschaftsentwicklung gute Institutionen, oder ist es umgekehrt?“ (Bartel 2005:35)

5 Verzahnung der Verbände mit den Parteien

„Es gibt keine Demokratie ohne politische Parteien. Es gibt keine funktionsfähige demokratische Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung ohne Interessensverbände“ (Gmoser 1969:236).

Zu einem ausgeprägten Merkmal des „Verbändestaates“ (Pernthaler 1994:101), der ab 1945 vom „Parteienstaat“ geschaffen wurde, gehört die enge willensbildende und personelle Verzahnung der Verfassungsorgane (Parlamente und Regierungen auf Bundes- und Landesebene) mit den Wirtschaftsverbänden. Die Repräsentanten der großen Wirtschaftsverbände sind in den Regierungen und Parlamenten als Vertreter der Parteien etabliert. Neben der paritätischen Umsetzung in den gemeinsamen Gremien der Verbände entwickelte sich eine „gewisse politische Parität“ (Klose 1969: 217). Die innenpolitische Situation wurde maßgeblich beeinflusst - indem die Organisationen der Selbständigen überwiegend ein Naheverhältnis mit der Österreichischen Volkspartei praktizierten und die Arbeitnehmerorganisationen im Einflussbereich der Sozialistischen Partei standen. Dies geschah vor allem, wie schon erwähnt, in der Paritätischen Kommission für Lohn- und Preisfragen.

Die enge Verflechtung zwischen den Verbänden mit den politischen Parteien war in Österreich außergewöhnlich und im internationalen Vergleich einzigartig, so Karlhofer (2000:29). Diese Konstellation trug erheblich dazu bei, Verhandlungswege zu kürzen und ein leichteres „Übersetzen“ von Verhandlungspositionen zu ermöglichen. Mit der teilweisen Verzahnung von finanziellen und personellen Ressourcen entwickelten sich Synergien, die auch zu einer allgemeinen Stärkung der Verbändesysteme beitrugen. Nicht nur die Parteien haben kontrollierenden Einfluss auf die Verbände, sondern die jeweiligen Verbandsfraktionen sind in der Parteienstruktur fest verankert. Die sozialdemokratische Organisation FSG (Fraktion Sozialdemokratischer GewerkschafterInnen) ist mit einem „statuarisch festgelegten Schlüssel“ (Karlhofer 2000:30) auf den Parteitag der SPÖ eingebunden. Wirtschaftsbund, ÖAAB und Bauernbund gehören als Teilorganisationen der ÖVP an, besitzen aber eine eigene Rechtspersönlichkeit und die Mitgliedsbeiträge stehen im Zugriffsbereich der Organisationen. Die

Abhängigkeiten als Ursache von Verflechtung von Verbands- und Parteistrukturen führt zur Etablierung von gesetzgebenden Körperschaften – hierbei stellen die Verbände traditionell ein Gutteil der politischen Mandatare. Die personelle Verflechtung von Verbänden und Parteien ist nicht nur ein Phänomen in Österreich, sondern diese Erscheinungsform ist beispielsweise auch in Italien, Deutschland oder Frankreich vor allem bei den Gewerkschaften zu finden. Das österreichische Kuriosum bestand lange Zeit darin, „daß die personelle Verflechtung von Verbands- und Parteifunktionen integraler Bestandteil eines historisch gewachsenen politischen Karrieremodells war“ (Karlhofer 2000:30).

In der Verwaltung waren in sämtlichen Bereichen Beiräte und Kommissionen vertreten, die auf Vorschlag der Interessensvertreter eingesetzt wurden. Die Frage, ob in Österreich die Parteien machtpolitisch über den Verbänden stehen oder ob umgekehrt die Verbände dem Machtbereich der Parteien untergeordnet sind, ist laut Pelinka (1971:314f) nicht zu beantworten. Die Verflechtung und Verzahnung zwischen den Großparteien und den Großverbänden hat eine solch starke Intensität erreicht, dass eine Unterscheidung schwer möglich ist. Im Jahr 1971 war einerseits jeder zweite Nationalratsabgeordnete als Funktionär innerhalb der Großverbände eingebunden und andererseits wurden alle essentiellen Funktionen der Verbände von Parteimitgliedern ausgeübt.

Eine besondere Hochblüte der sozialpartnerschaftlichen Tendenzen gab es während der Alleinregierung 1966 bis 1983. Die langjährige Große Koalition von 1987 bis 1999 weist einen Bedeutungswandel und Einflussverlust der Sozialpartnerschaft auf. Eine Koalitionsregierung, wie etwa ÖVP und FPÖ/BZÖ, mit Beteiligung einer Partei, die prinzipiell die sozialpartnerschaftlichen Mitwirkung in politische Prozesse kaum zulässt, führt zu einer Entwicklung in Richtung Erosion der Sozialpartnerschaft insgesamt. Talos (2008:125) weist darauf hin, dass nicht die Existenz, wohl aber der Einflussbereich der Sozialpartnerschaft sich aufgrund der politischen Konstellation ändern kann. Das Muster der Sozialpartnerschaft erfährt aber auch im Zuge der wirtschaftlichen und politischen Internationalisierung reale und strukturelle Einschränkungen.

5.1 Positive und negative Kritik sowie Reformbedarf

Aufgrund von Turbulenzen Ende der achtziger Jahre wird nicht nur Kritik wegen der mangelnden innerverbandlichen Demokratie laut, sondern vor allem sind es Probleme, die sich auf Organisation und Steuerung der Verbände vor dem Hintergrund des verstärkten Strukturwandels in wirtschaftlichen Bereichen und den sozioökonomischen Differenzierungsprozessen, die die Vereinheitlichung der Interessen nachhaltig erschweren, beziehen. Die übliche Vorgehensweise der Mitgliederrekrutierung und die Loyalitätssicherung werden nun kritisiert. Der anhaltende Druck auf die Verbände weist vor allem auch auf eine bestimmte Facette hin, die zum erfolgreichen Charakteristikum der Zweiten Republik gehörte, nämlich, die Verzahnung der Verbände mit den politischen Parteien, die sich eher für reformbedürftig und dysfunktional erweisen. Das Phänomen der „Ämterkumulierung“ (Karlhofer 2000:31) bezogen auf den Parteienstaat wurde in den achtziger und frühen neunziger Jahren stark kritisiert. Die enge Verzahnung der Verbände mit dem Parteiensystem, die vormals von Vorteil war, hat sich ins „Gegenteil verkehrt“, vor allem in Bezug auf die Debatte um die so genannten Sparpakete, so Karlhofer. Im Kontext einer gravierend veränderten Parteienlandschaft, die nicht nur entlang „sozioökonomischen Cleavages“ agieren, können Verbände nicht mehr umstandslos politischen Lagern zugerechnet werden. Die Annahme, dass Parteien und Gewerkschaft eng verwoben sein müssen, bezeichnet Karlhofer als Anachronismus. Ursache ist entweder ideengeschichtliche Romantik oder machtpolitisches Kalkül. Wenn in Österreich die politischen „Lager“ kaum noch Relevanz aufweisen, dann wäre es an der Zeit, dass die Gewerkschaften sich von den Lagermentalitäten verabschieden und eine Trennung zwischen Parteien und Gewerkschaften vollzogen werden sollte. Um auf den stark veränderten politischen Kontext adäquat zu reagieren, benötigt die Gewerkschaft sehr viel Flexibilität. Dies zeigt sich auch darin, dass bei der „Wahl der Mittel“ sich eher Ratlosigkeit aufgrund der engen fraktionellen Verflechtung des ÖGB mit den politischen Parteien breit macht. Wenn die Fraktionsfrage weiterhin als indiskutabel behandelt wird, dann könnte sich das mittel- bis langfristig als Fehler erweisen (Karlhofer 2000: 31ff).

Aufgrund des intensiven Einflusses und der Fortentwicklung von Verbänden in Österreich, so Klose (1969:213), lässt sich die Problematik in diesem Zusammenhang nur schwer skizzieren, da die parlamentarische Demokratie seit ihrem Bestehen mit den Verbänden personell und einflussmäßig eng miteinander verflochten ist. Steuerungssysteme der Verbandsdemokratie sind nur dann sinnvoll, wenn den starken Verbandseinflüssen eine „starke Autorität“ (Klose 1969:232f) gegenübersteht. Ein Ersatz der Regierung oder des Parlaments durch Verbände ist nicht möglich. Die staatliche Zentralgewalt muss so konstituiert sein, dass die Durchsetzung von Gemeinwohlinteressen überall dort geschieht, wo durch die großen Verbände kein gemeinwohlorientierter Ausgleich möglich ist. Klose (1969:221) verweist darauf, dass „Verbändestaat“ nicht nur mit negativen Aspekten in Verbindung gebracht wird, „etwa im Sinne einer Einschränkung des demokratischen Prinzips zugunsten des Verbandseinflusses“, sondern dass trotz aller Probleme auch durchwegs bestimmte Einflüsse von den Verbänden für die Fortentwicklung der Demokratie förderlich sind. Die großen Wirtschaftsverbände trugen zwecks Sicherung der Einrichtungen der demokratischen Ordnung erheblich dazu bei, dass Sozialer Frieden gewahrt bleibt (Klose 1969:221). Die Verbände leisten im „laufenden Willensbildungsprozess“ (Klose 1969:220) auf staatlicher Ebene vor dem Hintergrund einer breiten Meinungsbildung mit Vorentscheidung, Mitwirkung, Mitberatung und mit Informations- und Aufklärungsfunktion einen wichtigen Beitrag, um eine Aufwertung des demokratischen Willensbildungsprozesses zu erreichen.

Ein besonderes demokratisches Anliegen ist die Ausdehnung der Entscheidungsbasis - mit der Einbindung der Verbände kann die Willensbildung auf der Grundlage breiterer Meinungsbildung umgesetzt werden. Ende der 60er Jahre sieht Alfred Klose folgende Initiativen für eine Demokratiereform als wichtig an (Klose 1969:234):

“Die Verbände können auf vielen Ebenen, von der Funktionserziehung beginnend über die Einflussnahme auf die öffentliche Meinung, durch ihre beratende Mitwirkung bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben und durch direkte Initiativen an der Demokratiereform mitwirken. Ziel der Gesellschaftspolitik müsste es sein, die Verbände immer mehr zu Ordnungskräften in der

modernen pluralistischen Gesellschaft werden zu lassen, vor allem zu Gegenkräften gegen den wachsenden Zentralismus. Darüber hinaus können sie wesentliche Aufgaben des sozialen Ausgleiches gerade für kleinere Gruppen erfüllen, die Rahmen der parlamentarischen Institutionen nicht voll vertreten werden können. Das auch immer stärker hervortretende Ineingreifen von Parteien und Verbänden stellt eine wesentliche Möglichkeit zur Eindämmung von Gefahren der Massengesellschaft dar; es wird die Bildung zu uniformen, zu wenig gegliederten Parteien verhindert. Gerade derartige Parteien lassen sich allzu leicht von wenigen Funktionären beherrschen. So können die Verbände auch zur Dezentralisierung der Macht innerhalb der Parteien beitragen. Die Verteilung der Macht wird zu einer der wichtigsten Aufgaben der Verbände in der demokratischen Gesellschaft der Zukunft“.

Demgegenüber steht eine kontroverse Meinung. Ende der 80er und zu Beginn der frühen 90er Jahre wurde das Phänomen der „Ämterkumulierung“ (Karlhofer 2000:31) im Parteienstaat stark kritisiert. Die wachsende Sensibilisierung der Öffentlichkeit für dieses Thema wirkte sich auf „politische und verbandliche Karriereverläufe“ aus. Das zeigt sich im Besonderen durch die Vertretung von Spitzenfunktionären der Verbände im Nationalrat: waren in den 70er Jahren noch mehr als die Hälfte der Mandatäre Verbandsfunktionäre, schrumpfte der Anteil in der folgenden Dekade rapide und lag im Jahr 2000 bei weniger als einem Fünftel. Lange Zeit wurde die Präsenz der Präsidenten der vier großen Sozialpartner-Dachverbände (ÖGB, AK, WKÖ, LWK) im Nationalrat als selbstverständlich gesehen, im Jahr 2000 war nur noch der ÖGB-Präsident im Nationalrat vertreten. Das Problem der Ämterkumulierung sieht Karlhofer darin, dass routinierte zu den Verbänden gehörende Parlamentarier sich nicht nur auf wirtschaftliche Interessen beziehen und damit ein Rollenkonflikt zwischen Parteiräson und Verbändeinteressen entsteht und „der gewünschte Effekt, nämlich durch unmittelbare Präsenz am Entscheidungsort mehr Einfluss auf politische Prozesse nehmen zu können, dadurch konterkariert wird“ (Karlhofer 2000:31). Folglich ist anzunehmen, dass die Verbände weiterhin auf die Präsenz weitgehend in den legislativen Körperschaften verzichten werden. In anderen europäischen Ländern ist diese Form von Funktionsverflechtungen eher nicht vorhan-

den und oftmals in den Organisationsstatuten als Unvereinbarkeitsregel etabliert. Die Grundphilosophie der Sozialpartnerschaft lautete immer: Kein Ausschöpfen des aktuellen Machtpotenzials, sondern eine Kooperation eingehen, bei der jeder einen Vorteil hat – eben ein „Positivsummenspiel“ (Karlhofer 2000:27).

Fraenkel beschreibt das parlamentarisch-demokratische Regierungssystem als das nicht nur am „schwersten zu begreifende, sondern auch das empfindlichste aller Regierungssysteme“, dessen Fortbestand davon abhängt, ob die Komponenten Regierung, Parlament, Parteien, Interessensgruppen und öffentliche Meinung es schaffen, ein System von checks and balances zwischen diesen Komponenten zu gewährleisten (Fraenkel 1974: 159).

6 Medien in der Demokratie

6.1 Gewaltenteilungsparadigma

Wesentlich in der Beziehungskonstellation zwischen Staat und Medien ist die Gewaltenteilung. Das „Gewaltenteilungsparadigma“ (<http://www.univie.ac.at/sowi-online/esowi/cp/staatpkw/staatpkw-23.html>) impliziert neben Legislative, Exekutive und Judikatur die Medien als 4. Gewalt. Medien werden wegen ihrer Autonomie auch als „Kontrollinstanz“ charakterisiert. Sie sind damit auch an der Umsetzung der staatlichen Herrschaft beteiligt, stellen aber keine eigenständige Instanz dar. Staat und Politik haben einen gewichtigen Einfluss auf die Medienpolitik und somit an der Gestaltung der massenmedialen Öffentlichkeit. Der Mitwirkungsbereich bezieht sich auf die Presseförderung, Regulierung durch Gesetze oder etwa auf die Möglichkeit der Frequenzvergabe. Im Wirkungsbereich der massenmedialen Öffentlichkeit nehmen die politischen Parteien eine Doppelrolle ein. Als Regierungspartei sind sie Konstrukteur der staatlichen Medienpolitik und spielen bei der „Rahmengenbung des Mediensystems“ eine wichtige Rolle. Als politische Akteure sind auch die eigenen kommunikativen Mitwirkungsmöglichkeiten von wesentlicher Bedeutung.

6.2 Massenmedien als System/Subsystem

Politische Gegebenheiten werden in Mediengesellschaften im Besonderen massenmedial dargestellt. Wimmer (2000:459f) zieht den Rahmen, der die moderne Demokratie ausmacht, etwas weiter. Er inkludiert die Massenmedien als Subsystem der Politik und essentielles Element in die moderne Demokratie. Öffentlichkeit, die massenmedial hergestellt wird, wird als „Essentials“ (Wimmer 2000:514) einer jeden modernen Demokratie zugeschrieben. Genau mit diesem Kriterium unterscheidet sie sich von der antiken Demokratie, wo die politische Öffentlichkeit keinen medialen Charakter besaß. Die Demokratie der Antike zeichnet sich im Wesentlichen als „Versammlungsdemokratie“ aus - bezogen auf die physische Anwesenheit der Bürger an bestimmten Orten und Zeiten. Die

zunächst nur in Europa entstandene „Moderne“, durch den gesamtgesellschaftlichen Strukturwandel in Europa initiiert, wurde, bedingt „durch Innovationen auf dem Gebiet der Kommunikationstechnologien zur Überwindung raum-zeitlicher Restriktionen gesellschaftlicher Kommunikation“ (Wimmer:460, vergleiche auch Giddens1990). Wimmer bezeichnet den Kommunikationsapparat der „politischen Öffentlichkeit“ als drittes Subsystem – „eine thematisch konstituierte, selbstreferentielle Einheit“ - neben dem Subsystem Staat und dem Subsystem Parteien (Wimmer 2000:517). Noelle-Neumann (Wimmer 2000:459) schreibt treffend, dass die Massenmedien uns wie eine „soziale Haut“ umhüllen, allgegenwärtig und so latent, dass wir das nicht mehr unbedingt bewusst wahrnehmen.

Luhmann (1996) weist den Massenmedien ebenfalls einen systemischen Charakter zu. Die Kommunikationsmedien Schrift, Druck, Sprache und elektronische Medien bezeichnet Luhmann zwar nicht als Systeme, aber diese Medien bedingen die Massenmedien. Medien sind somit nicht gleich Massenmedien, sondern Massenmedien kommen darin als gesellschaftliches Funktionssystem der modernen Gesellschaft vor.

Luhmann definiert Massenmedien folgendermaßen:

„Was wir über unsere Gesellschaft, ja über die Welt, in der wir leben, wissen, wissen wir durch die Massenmedien (...). Mit dem Begriff der Massenmedien sollen (...) alle Einrichtungen der Gesellschaft erfaßt werden, die sich zur Verbreitung von Kommunikation technischer Mittel der Vervielfältigung bedienen. Vor allem ist an Bücher, Zeitschriften, Zeitungen zu denken, die durch die Druckpressen hergestellt werden; aber auch an photographische oder elektronische Kopierverfahren jeder Art, sofern sie Produkte in großer Zahl mit noch unbestimmten Adressaten erzeugen. Auch die Verbreitung der Kommunikation über Funk fällt unter den Begriff, sofern sie allgemein zugänglich ist. (...) Entscheidend ist auf alle Fälle: daß keine Interaktion unter Anwesenden zwischen Sender und Empfängern stattfinden kann“ (Luhmann 1996:9ff).

Für Luhmann ist es wichtig, „die These der Einheit eines System der Massenmedien zu akzeptieren, das auf drei so verschiedenen Säulen beruht, wie es Nachrichten/Berichte, Werbung und Unterhaltung sind“ (Luhmann 1997:119). Diese Säulen des Massenmediensystems stehen auf Makroebene strukturell in enger Verbindung mit den Funktionssystemen der Gesellschaft: politisches System (Nachrichten und Berichte), Wirtschaftssystem (Werbung) und Kunstssystem (Unterhaltung). Auf Mikroebene sind Massenmedien gekoppelt an die Leser, Hörer, Zuschauer, Mediennutzer. Massenmedien sind somit ein Funktionssystem auf drei Säulen, das eng verbunden ist mit gesellschaftlichen Funktionssystemen einerseits und mit dem Publikum andererseits.

6.3 Abhängigkeiten zwischen der medialen und politischen Sphäre

„Gegenwärtig kann das Verhältnis zwischen Politik und Medien am ehesten als ein Geflecht komplexer Wechselbeziehungen zwischen zwei in gegenseitiger Abhängigkeit zueinander stehenden Gruppen betrachtet werden“ (Römmele 2002:330).

Pelinka verweist in den 80er Jahren darauf, dass Massenmedien in Österreich einer besonderen Abhängigkeit unterliegen. Wegen der geringen Größe des Marktes und der geringen traditionellen Marktorientierung sind die Abhängigkeiten der Medien und Medienmacher von großen Geldgebern - Großparteien, Großverbänden einschließlich der Kirche - in ausgeprägtem Maße gegeben. Beim ersten Volksbegehren der Republik wurde über die Unabhängigkeit des ORF (1966) entschieden, komplexe Proporzregeln müssen trotzdem Geltung finden. Die Mitarbeit im Mediensystem wird nicht von langer Dauer sein, wenn man sich nicht anpasst und einordnet. Es gibt allerdings auch ausgezeichnete, kritische und mutige Journalisten in Österreich, so Pelinka. Die Journalisten verbringen aber viel Energie, um eine Balance des komplizierten Spiel zwischen den „einzelnen, drohenden Abhängigkeiten“ (Pelinka 1985:39) zu erreichen. Die allergrößte Versuchung, die überall lauert ist „die innere Unabhängigkeit freiwillig aufzugeben, Selbstzensur einzuführen, die das Ergebnis einer

stillen, nicht erklären, unmerklichen Abhängigkeiten ist“ (Pelinka 1985:39). In Österreich ist im Bereich der Massenmedien die Kultur der „Anpassung an herrschende Strukturen“ besonders ausgeprägt.

Schumpeter (1950:418) wies auf das Wachsen der politischen Manipulation durch politische Werbung hin. Vergleichbar mit der Beeinflussung von Konsumenten durch die Anwendung von Reklametechniken in der Wirtschaft. In öffentlichen Bereichen gibt es aber einen viel größeren Spielraum der Umsetzung, als das in den beruflichen und privaten Sphären möglich ist. Informationen würden fast immer ausgewählt oder verfälscht vermittelt. Die Publikation nach außen besteht in der Politik darin, „gewisse Behauptungen zu Anxiomen zu erklären und andere von der Traktandenliste zu streichen“ (Schumpeter 1950:419f). Das Resultat daraus, so Schumpeter, sei, dass das Originäre des Volkswillens verschwindet. Die politischen Techniken zwecks Beeinflussung würden vielmehr fabriziert und sind folglich ein Output der Machenschaften. In diesem Zusammenhang entspricht *volonte generale* die klassische Lehre der Wirklichkeit - es geht hier nicht um einen ursprünglichen, sondern um eine fabrizierten Willen und deshalb ist hier vor allem der Wille des Volkes ein Erzeugnis und „nicht die Triebkraft des politischen Prozesses“ (Schumpeter 1950:418). Die Aktualität dieses Phänomens lässt sich nicht völlig von der Hand weisen. Die Auffassung vom „dynamisch-irrationalen“ Gepräge der Politik wird in der Staatsrechtslehre oftmals nachgewiesen (Armin 2001: 376), wobei hier aber berücksichtigt werden muss, dass die Bildungsrevolution und der Wertewandel eine gewisse Verbesserung des rationalen politischen Handelns gebracht haben und die Bereitschaft und Fähigkeit dazu intensiviert wurde (Armin 2001:377). Schumpeter weist ausdrücklich darauf hin, dass die Massen viel weniger der Manipulation ausgesetzt wären, würden Streitfragen vermehrt durch Referenden geklärt werden (Schumpeter 1950:420).

Im Folgenden wird noch genauer auf die Beziehungen zwischen der medialen und der politischen Sphäre eingegangen. Die laufenden Debatten weisen in eine Richtung, in der durch die zeitgenössischen Medien gebildete Öffentlichkeit für die Politik eine besondere Relevanz darstellt. Mediendemokratie und Mediengesellschaft sind Begrifflichkeiten, die in letzter Zeit häufig nicht nur in

der durch Medien konstruierten Öffentlichkeit gebildet werden, sondern beeinflussen auch den wissenschaftlichen Diskurs. Medien haben nicht nur eine wichtige Rolle in der Kommunikationsvermittlung, sondern sind auch eigenständige Akteure und mit ihrer Selbstbestimmung üben sie eine gewisse Macht aus. Medien lassen sich „nicht (mehr) ohne weiteres von politischen Interessen instrumentalisieren (...), sondern (folgen) vielmehr eigenen Gesetzmäßigkeiten und Handlungslogiken (...)“ (Alemann 2002:15ff).

In publizistischen und wissenschaftlichen Diskussionen scheint der Eindruck zu entstehen, dass es zu einem Ablösen der „alten“ Parteiendemokratie von der „neuen“ Mediendemokratie gekommen ist (vgl. Sarcinelli 1998). Die Konzepte „Parteiendemokratie“ und „Mediendemokratie“ stehen nicht in Konkurrenz, so Alemann (2002:16), da bei Parteien und Medien als Vermittlungsagenturen eine enge Verwobenheit vorliegt, sie somit in einer „symbiotischen“ Beziehung stehen. Das Nutzenkalkül der beiden Akteure führt zum Austausch von routinemäßigen Informationen gegen Publizität. Aus dieser Symbiose heraus entstehen keine Machttendenzen, Kontrolle bei den beteiligten Partnern auszuüben (Römmele 2002:330).

Parteien und Medien agieren als Organisationen im intermediären Raum und in ihrer Vermittlungsrolle sind beide komplementär, nicht substituierend. Bestimmte Funktionen, die nur von Parteien ausgeführt werden, können von Medien nicht ersetzt werden. Medien wiederum schaffen Öffentlichkeit für die politische Willensbildung - in ihrer unverzichtbaren Funktion als Öffentlichkeitsplattform. (Alemann:35). Das Verhältnis zwischen Medien und Politik kann gegenwärtig „als ein Geflecht komplexer Wechselbeziehungen zwischen zwei in gegenseitiger Abhängigkeit zueinander stehenden Gruppen“ gesehen werden (Römmele 2002:330).

In Mediengesellschaften werden politische Realitäten, wie schon erwähnt, vor allem massenmedial konzipiert und vermittelt. Faktizität und Qualität der massenmedialen übermittelten Inhalte beeinflussen das politische Urteilsvermögen und Politikbild der Staatsbürger. Die massenmediale Politikvermittlung weist seit den 90er Jahren auf eine charakteristische „Amerikanisierung“ hin. Ameri-

kanische Wahlkämpfe, die auf Professionalität beruhen, sind weltweit zu beobachten. Der Inhalt von Programmen ist von geringer Relevanz - Kandidaten und ihre Berater sowie PR-Experten à la Amerika, die die Wahlkampfchoreographie konstruieren, rücken in den Mittelpunkt, wobei in der heutigen Wissenschaft eher nicht mehr von Amerikanisierung, sondern von Modernisierung politischer Wahlkämpfe gesprochen wird (Römmele 2002:328).

6.4 Wandel von einer traditionellen Parteienlogik zu einer post-modernen Medienlogik

Im Folgenden werden Faktoren, die die Entwicklung des politischen Wettbewerbs in Österreich von einer „traditionellen Parteienlogik“ zu einer „postmodernen Medienlogik“ (Plasser 1993:410f) bzw. der Wandel einer „repräsentativen Parteiendemokratie“ in eine „präsentative Mediendemokratie“ (Sarcinelli 1998) (Plasser 2000:210) bzw. die „technischen und logistischen Gesichtspunkte der New-Politics-Konzeption“ dargestellt (Plasser 1982:76):

- Massenmedien mit einer zentralen Rolle als Arena politischer Vermittlung,
- Das Medium Fernsehen als substanzielle Darstellungsform des „strategischen Image-Management der Kandidaten“ und für die Übermittlung ihrer „television-personality“,
- Massenmediales Wirken der Kandidaten und ihrer kameragerechten Technik der Präsentation mit dem Zweck der wahlentscheidenden Beeinflussung,
- Politische TV-Werbung entwickelt sich in eine Richtung „strategischer Medien– und Werbe-Mix“,
- „Kritische“ Medienauftritte – im Besonderen TV-Diskussionen um als Kandidat wahrgenommen und beurteilt zu werden,
- Zunehmende Bedeutung von professioneller Kommunikations- und Strategieberatung,
- Professionelle Meinungsforschung wird vermehrt herangezogen, um Strategien zu planen und um öffentliche Stimmung zu beeinflussen,

- Kontakte zu Journalisten und Medien haben absolute Priorität bei der Terminplanung der politischen Führung,
- Außerordentliches Gewicht von Medien-, Presse-, und Kommunikationsberatern im politischen Führungs- und Planungsstab,
- Professionelles event marketing
- permanente Anwesenheit in der massenmedialen Sphäre mit der Priorität von TV-Auftritten,
- Einbeziehung des privaten bzw. familiären Lebensbereichs in professionelles image-management.

6.5 Medialer Wahlkampf

Das politische Kommunikationssystem beschreibt Lengauer (2007:43) als „Triangel“, bestehend aus den Hauptakteuren (Kommunikatoren) des politischen Systems, dem medialen System und aus dem Elektorat. Gurevitch & Blumler (1977) bezeichnen das politische Kommunikationssystem als Handlungssystem. Dieses System entsteht aus den „rekursiven Kommunikationsbeziehungen“ zwischen den drei Hauptakteursgruppen. Einerseits nimmt der direkte Kontakt zwischen den politischen Akteuren und Wählern ab und andererseits „dominiert vor allem der indirekte Kommunikationsfluss – vermittelt durch die Medien – das System der politischen Kommunikation“ (Lengauer 2007:43).

Der Wandel in der politischen Kommunikation wird immer wieder, wie schon erwähnt, mit dem Begriff „Amerikanisierung“ in Verbindung gebracht. Schulz (1997) postuliert, dass vor allem nicht externe Faktoren die Transformation verursacht haben. Die „Modernisierungsthese“ (Schulz 1997:195) besagt, dass sich bei einem Großteil der Gesellschaften weltweit ein Prozess des Wandels vollzieht. Im Zuge dessen müssen neue „soziale Praktiken“ so auch neue Wahlkampfstrategien Anwendung finden, um zielgerichtet arbeiten zu können. Charakteristisch für die Modernisierung von Gesellschaft ist die stetige Zunahme an Komplexität, Wertepluralisierung, Individualisierung und Säkularisierung der Gesellschaft, wobei Bindungen an soziale Milieus und Organisationen so-

wie Parteibindungen rückläufig sind, ideologische Präferenzen und Langfristigkeit von Themen verlieren an Bedeutung.

Auch Lengauer verweist auf die Wichtigkeit der Massenmedien wegen des strukturellen Wandels der Gesellschaft. Die an Bedeutung zunehmende medial vermittelte politische Kommunikation ist sozial–strukturell (Lengauer 2007) bedingt. Gesellschaftliche Individualisierungsprozesse führen bei Wählern zur Lockerung von traditionellen Bindungen der Bürger an soziale Gruppen, eben zu einer Zunahme, einer Fluktuation und Ungebundenheit der Wählerschaft (Plasser 2000:211; Plasser/Ullrich/Sommer 2000a). Das bedeutet rückläufige Loyalitäten den Parteien gegenüber, politische Gesinnung und Verhalten werden zunehmend von kurzfristigen Loyalitäten beeinflusst und müssen deshalb „verstärkt immer wieder neu – vor allem durch die Medienvermittlung – hergestellt, gestärkt und mobilisiert werden (...)“ (Lengauer 2007:13).

Medienvermittelte Kommunikation findet konzentriert und zunehmend im Wahlkampf statt. Während das Elektorat sich in eine volatile Richtung bewegt, wächst im Zuge dessen die Gruppe der Wechselwähler in Österreich und Deutschland zur größten Wählergruppe an und folglich beeinflusst dieser Prozess auch bedeutsam die Wahlentscheidungen (Lengauer 2007:14).

Tenscher/Nieland (2002) verweisen zugleich darauf, dass der soziokulturelle Wandel in Wechselwirkung mit einem Medienwandel steht. Dieser Wandel ist gekennzeichnet durch Ökonomisierung der Medien, Entwicklung neuer Medientypen und technischem Wandel, wobei hier ein Steigerungsverhältnis vorliegt (Tenscher/Nieland 2002:142).

Das Zusammenspiel all dieser Faktoren führt zu einer „gesteigerten Professionalisierung“ (Redemacher 2005:18) in der Vermittlung von Politik, folglich werden Öffentlichkeitsarbeit bzw. Public Relations für die Politik bedeutsamer.

Die massenmediale Politikvermittlung, als transnationale Nachrichtenlogik, weist folgende Trends und Veränderungen vor allem im Wahlkampf auf: (Plasser 2006:533; vergleiche auch Plasser 2000:214f)

- Personalisierung und hochgradige Elitenzentrierung – 30 bis 40% der redaktionellen politischen Berichterstattung konzentrieren sich hauptsächlich auf Aussagen, Motive und Handlungen von politischen Spitzenakteuren. Eine zunehmende Entfremdung „der politisch-administrativen Elite und der Bevölkerungsmehrheit“ (Klages1981:65) konstatiert Klages in Verbindung mit der geringeren Umsetzung von Bevölkerungsinteressen durch Parteien als Vermittler, Pflichttermine scheinen als Außenkontakte auf wahl- und parteipolitischer Ebene ausreichend zu sein. Aus der Umsetzung eines andauernden „Politikspektakels“ wächst ein introvertiertes politisches System und es besteht die Gefahr, „das Interesse an sich selbst“ zum „Interesse der Politik an sich“ zu machen (Plasser 1982:127).

Parteien und Medien konzentrieren sich in ihrem politischen „Angebot- und Nachfragespiel“ vor allem auf Personalisierung und in Szene gesetzte Darbietung. Deshalb bezeichnet Alemann (2002:24) dieses Phänomen als „Dramaturgie“ und besonders im Rahmen von Entertaining-Szenarien stehen Persönlichkeiten und Personen im Mittelpunkt. Vor allem die Kanzlerkandidaten beinhalten die Funktion, als Person Image und Programm zu repräsentieren. Das Instrumentalisieren von Personen, in dem sie Images vermitteln, ist kein neues Phänomen, sondern fand in allen historischen Zeiten und in allen Arten von Regimen statt. Die Ursache der Personalisierungstendenz gründet zum Teil auf „der Wirkung von Massenmedien und der Parteien, das Aufmerksamkeitspiel mitzuspielen“ (Alemann2002:25). Aber auch bestimmte Strukturen des politischen Systems (parlamentarisch oder präsidential) oder das Wahlrecht führen zu einer Verstärkung des Personalisierungsgrades.

In einer Zeit wo Grundsätze zu verflachen scheinen, so Ettmayer (1994: 37f), rückt die „Person“ anstatt von Programmen in den Mittelpunkt. Spitzenkandidaten sollen möglichst viele positive Eigenschaften aufweisen, damit soll das Ideologiedefizit ausgeglichen werden. Der Focus auf eine Person innerhalb politischer Auseinandersetzung führt unwillkürlich zu einem Personenkult - der Exponent einer Partei „muss der Größte sein“. Der Parteivorsitzende Bruno Kreisky wurde von Hertha Firnberg wie folgt

dargestellt: „Bruno Kreisky ist ein Intellektueller mit einer barocken Vielfalt an Interessen, Wissen und Kenntnissen, einer nahezu unerschöpflichen Vertrautheit mit den neuesten Erscheinungen auf dem Büchermarkt. Man kann ihn sehr wohl als Soziologen, Politologen und Historiker ansprechen, als Psychologen, Philosophen und Literaturkenner (...)“ (zit. in Ettmayer 1994:38).

Unpolitische Eigenschaften der Spitzenakteure, wie etwa Aussehen oder Argumentationsfähigkeit, dominieren in einem Ausmaß von über 50%. (Ettmayer 1994:37f). Um Wähler und Zuseher anzusprechen, wird das Auftreten des politischen Akteurs ähnlich dem Auftreten von berühmten Schauspielern und Sportlern. Politik bekommt den Charakter eines Spektakels, TV-Duelle werden mit Schlagfertigkeit und Witz gewonnen. Der medienbedingte Unterhaltungs- und Show-Charakter wird auch als symbolische Politik bezeichnet. „Symbolisch inszenierte und/oder theatraalisierte Politik“ (Pontzen 2006:36) ist eine Komponente, die konstant im politischen Prozess beibehalten wird.

- Entpolitisierung und De-Thematisierung der Berichterstattung – dieser Trend war schon in den achtziger und neunziger Jahren ersichtlich. Jede zweite Titelseite einer Tageszeitung spricht politikferne Themen oder Ereignisse an.
- Negativität der Berichterstattung – der überwiegende Teil der politischen Akteure und Parlamentsparteien erfahren durch die Medien eine negative Prägung - „bad news is good news“. Auseinandersetzung mit Image und Motiven politischer Akteure – Sachthemen stehen nicht im Vordergrund.
- Verknappung der Berichterstattung – die durchschnittliche Statementlänge eines Spitzenpolitikers lag 2003 bei 15 Sekunden.

Die Teilnahme der Parteien an Wahlen ragt wie ein „Gipfel eines Eisbergs“ aus der Medienlandschaft hervor, die übrige Tätigkeiten bleiben vor allem im Verborgenen „unter Wasser“ und werden auch gern als nicht legitim gesehen. Mantl beschreibt das so genannte Parteiimage, das im Besonderen bei den Wahlen bedeutsam ist, als einen vielschichtigen Prozess (Karl Blecha, zit. in: Mantl 1969:6):

„Es setzt sich aus überlieferten Vorstellungen zusammen, aus dem bruchstückhaften Wissen über Programm und Forderungen, aus der Kenntnis der Persönlichkeiten, die die Parteispitze bilden, aus dem Eindruck vom Aussehen und von Handlungen der mittleren Funktionärsschicht, aus dem Vorstellungsbild, das man von der Masse der Anhänger hat, aus einem Ragout aus Propaganda, Gegenpropaganda und jener ‚öffentlichen Meinung‘ der sozialen Gruppe, der man angehört.“

Der Aktionsradius der politischen Akteure nimmt immer mehr die Gestalt eines ständigen Wahlkampfes an. Die Wichtigkeit der täglichen Präsenz - mehrere kurzatmige Meldungen, Erklärungen und Aussagen zu machen, die einer „Serienproduktion“ gleichkommt, - führt tendenziell zu einer Reduktion von langfristigen sachpolitischen Empfehlungen, der Formulierung politischer Linien und Planung. Die quantitativen Informationstendenzen der Medien verursachen immer stärker den „Verkauf“ an weniger kompetenten medial vermittelten Outputs, womit die Politik eine von Hektik vermittelte Widersprüchlichkeit erhält, die das „politische Handeln als vordergründiges Taktieren erscheinen lassen“ (Plasser 1982:76f).

6.6 Elektronische Demokratisierung

Bezogen auf elektronische Massenmedien verwendet Bruck (Bruck 2000:260 - 269) die Begriffe Mediendemokratie (TV dominiert, zentral gestaltet), Teledemokratie (neue Medien wie Kabel-TV, fragmentarisch bzw. dezentral) und Cyberdemokratie (neue digitale Medien – WWW und E-Mail). Hierbei handelt es sich nicht um eine jeweilige Ablösung, sondern um „Restrukturierungen“ der vorhandenen Kommunikations- und Informationsbeziehungen. Printmedien werden auch weiterhin in einer von elektronischen Massenmedien geprägten Mediendemokratie nicht nur als Koexistenz bedeutsam sein, auch werden sie in einer komplexen Konstellation wechselseitig „Agenden und Themen vorgeben“. Diese zunehmende „Informalisierung“ und „Kommunifizierung“ von Demokratie aufgrund der Ausweitung der Informations- und Kommunikationstechnologien führt zu Veränderungen von demokratischen Prozessen und Institutionen. In

weiterer Folge spricht Bruck von "elektronischer Demokratisierung". Bruck geht im Zusammenhang mit einer elektronisch erweiterten Demokratie auf Multimedia-Anwendungen politics.ch ein, die eine cyberdemokratische Erweiterung darstellen. Diese Produkte sollen nicht nur eine bildende bzw. aufklärerische Funktionen aufweisen, sondern eine restrukturierende Wirkung auf den demokratischen Prozess haben und auch die Beteiligungschancen der Bürger erhöhen. Die Cyber-Funktionalität dieser Web-Datenbank führt zu mehr Transparenz des demokratischen Prozesses, zu leichterem Zugang zu Informationen (die normalerweise einer mühsamen Recherche bedürfen) und gibt mehr Möglichkeiten zur Kontrolle und Einsicht für Bürger. Es werden Tiefenstrukturen des politischen Prozesses und die Verhaltensmuster von Abgeordneten und Politikern transparenter und die Bürger können die politischen Repräsentanten direkt kontaktieren. Es geht hier also um die Grundlegung medialer Demokratie. Die EuroPrix-Jury (Pelinka 2000:262) argumentiert, dass diese Webseite nicht nur der Nützlichkeit dient, Einblicke in die Demokratie zu verschaffen, sondern es wird der Versuch gestartet, die weitreichenden Möglichkeiten einer Demokratie zu beschreiben und einen Ausbau der Transparenz und Zugänglichkeit ermöglicht. Dieses Instrument, so die EuroPrix-Jury, verschafft Bürgern umfangreiche Kenntnisse über Politikbereiche, die bis dahin tabu waren. Es soll vor allem als Paradebeispiel für andere staatliche Behörden und öffentliche Verwaltung dienen und wird als „erheblich zur Förderung demokratischer Prozesse beitragend“ (Bruck 2000:264) beurteilt. Die Multimediaanwendung Politics.ch - als ein schweizerisches Produkt - steht vor allem der Schweizer Bevölkerung zur Verfügung. Die Webseite mit ihrem Öffentlichkeitscharakter spricht nicht nur die Schweizer Bevölkerung an, sondern kann länderübergreifend genutzt werden. In Österreich sind diese Möglichkeiten in etwas abgeschwächter Form gegeben. „Service als Demokratiebeitrag“ wird in Österreich durch help.gv umgesetzt, das als demokratiepolitisch wichtiges Instrument gesehen werden kann, da es zu einer erheblichen Erleichterung des Kommunikations- und Informationsprozesses zwischen staatlichen Einrichtungen und Bürger führt. Demokratie ist nicht Service. Die Weiterentwicklung der Verwaltungsbehörden und öffentlichen Institutionen auf Basis von help.gv würde zu einer unausweichlichen Transformation führen. Der Staat mit der Rolle als Dienstleister an den Bürger zeichnet sich aber mit einer erheblichen Distanz von einer autoritär-demokratischen

Praxis aus. Wenn die digitalen Informations- und Kommunikationstechnologien neue Handlungs- und Wissensräume möglich machen, dann spricht Bruck von einer „intelligenten Demokratie“, in der „identitätspolitische und dezisionistische Elemente zusammenfließen“ (Bruck 2000:274f).

7 Conclusio

Demokratie als schwer zu fassende Begrifflichkeit sowie als Konzept war und wird auch weiterhin vielseitigen Debatten ausgesetzt sein. Sobald versucht wird, dem Begriff einen Rahmen zu geben, wird dieser auch gleich wieder aufgelöst und neu gezogen, folglich resultiert daraus der universelle Charakter dieses Begriffs. Aus meiner Arbeit geht unter anderem hervor, dass unterschiedliche ideologische Sichtweisen den unterschiedlichen institutionellen Aufbau von Demokratien beeinflussen und folglich auf differenzierte Weise die Demokratiequalität bestimmen. Auch wenn in diesem Zusammenhang vieles unklar ist, legt doch der fortschreitende gesellschaftliche von Differenzierung, Individualisierung, Komplexität usw. geprägte Strukturwandel fest, dass die Demokratie der Nachkriegsjahre, an der mehr oder weniger noch festgehalten wird, immer weniger auf die heutigen politischen und gesellschaftlichen Gegebenheiten übertragbar ist und dadurch eine immer größer werdende Kluft zwischen Entscheidungsträgern und Bürgern entsteht. Erwähnenswert ist auch, dass der gesellschaftliche Wandel wie von selbst von statten geht, aber die politischen Eliten in ihrem festgefahrenen Aktionsradius kaum oder keinen Wandel zulassen, obwohl sie doch gegenüber dem Bürger eine dienende Funktion innehaben. Diese Forderung scheint sich ins Gegenteil zu verkehren, denn die Entscheidungsträger zeigen keine Tendenzen, auf ihre totalitären Einflussmöglichkeiten verzichten zu wollen. Obwohl die Politikmüdigkeit bzw. Politikverdrossenheit von Jahr zu Jahr zunimmt - das lässt sich, wie schon erwähnt, vielfach belegen - verharret die politische Klasse weiterhin in ihrem undemokratischen Tun und vertritt anscheinend die Meinung, dass verändertes „Gehabe“ - welches mit viel Aufwand und hohen Kosten betrieben wird, statt mit mehr Möglichkeiten der Mitbestimmung - die Bürger beeindruckt.

Der Anstieg von Bürger- und Sozialinitiativen deutet für mich nicht wirklich auf einen demokratiepolitischen Gewinn hin, denn Einflusschancen werden dadurch kaum oder nicht erhöht. Bei solchen Aktionen sind weitgehend Minderheiten beteiligt und die Mehrheit der Bürger zeigt weiterhin ein apathisches Desinteresse für politische Angelegenheiten. Wie schon erwähnt, hält die politische

Macht an ihrem „Elitengehabe“ und folglich an der antidemokratischen Arbeitsweise fest und ringt sich unter Umständen dann doch zu einem „Gnadenakt“ durch, um die Wähler bis zur Wahl bei der Stange zu halten. Die oben angeführten Reformvorschläge, die einen Demokratieschub von unten nach oben oder von oben nach unten bewirken sollten, scheinen mir völlig unrealistisch zu sein, denn ich befürchte, dass die politischen Repräsentanten ihren Politikstil nicht ändern werden - auch wenn Lehrende ihren Lehrstil ändern, wird das wohl kaum einen Einfluss auf politische Entscheide. Deshalb führen diese Debatten und Vorschläge bezogen auf einen Anstieg von demokratiepolitischen Elementen und Möglichkeiten zum Anfang der Diskussion zurück: Was muss geschehen, damit eine Transformation der Demokratie möglich wird?

8 Literaturverzeichnis

- Agnoli, Johannes; Brückner, Peter, 1968: Die Transformation der Demokratie. Frankfurt/Main: Europäische Verlagsanstalt.
- Agnoli, Johannes, 2004: Die Transformation der Demokratie und verwandte Schriften. Hamburg: Konkret Literatur Verlag.
- Alemann, Ulrich von; Marschall, Stefan, 2002: Parteien in der Mediendemokratie. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Armin, Hans Herbert von, 2001: Das System: Die Machenschaften der Macht. München: Droemer.
- Arnim, Hans Herman von, 1993: Staat ohne Diener. Was schert die Politiker das Wohl des Volkes. München: Kindler Verlag.
- Armingeon, Klaus, 2005: Probleme des Übergangs vom Korporatismus zum Pluralismus. In: Karlhofer, Ferdinand (Hrsg.) Sozialpartnerschaft. Wien: LIT Verlag, 135-158.
- Barber, Benjamin, 1984: Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age. Berkeley: Uni. of California Pr.
- Bartel, Rainer, 2005: Sozialpartnerschaft aus institutionenökonomischer Sicht. In: Strohmer, Michael (Hrsg.), Die Sozialpartnerschaft in Österreich, Vergangenheit- Gegenwart –Zukunft. Frankfurt am Main: Peter Lang GmbH, 17-46.
- Beetham David, 1996: The democratic Audit: Grundprinzipien und Schlüsselindikatoren politischer Demokratie. In: Campbell, David (Hrsg.), Die Qualität der österreichischen Demokratie. Wien: Manzsche, 19-44.
- Berchtold, Klaus, 1967: Österreichische Parteiprogramme, 1868-1966. Wien: Verlag für Geschichte und Politik.
- Bischof, Norbert, 1964: Beirat – Rückblick auf das erste Jahr“. In: „Wirtschaftspolitische Blätter“ Nr.6/1964. Wien: Hrsg. Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft.

- Bruck Peter, 2000: Cyberdemocracy? BüregerInnenbeteiligungen und Entscheidungsprozesse im digitalen Zeitalter, In: Pelinka, Anton (Hrsg.), Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Wien: Signum, 255 – 280.
- Butschek, Felix, 1995: Sozialpartnerschaft aus der Sicht der Neuen Institutionenökonomie. In: WIFO-Monatsberichte 10/95, 644-654.
- Campbell David, 1991: Der politische Paradigmenbruch in Österreich. Bürgerinitiativen und Volksabstimmungen als demokratiepolitische Phänomene. In: SWR- Rundschau, 31.Jg., Heft 2/1991, 211-222.
- Campbell, David; Liebhart, Karin; Martinsen, Renate; Schaller, Christian; Schedler, Andreas, 1996: Die Qualität der österreichischen Demokratie. Wien: Manzsche Verlag.
- Cerny, Wilhelm, 1994: Parlament und Parteien. Wien/Köln/Weimar: Böhlau Verlag.
- Dachs, Herbert, 1997: Länderpolitik: Politische Strukturen und Entscheidungsprozesse in den österreichischen Bundesländern. Wien: Signum-Verlag.
- Dachs, Herbert; Gerlich, Peter; Gottweis, Herbert; Kramer, Helmut; Lauber, Volkmar; Müller, Wolfgang; Talos, Emmerich, 2006: Politik in Österreich, das Handbuch. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung.
- Delpos, Manuela; Haller, Birgit, 2001: Demokratietheorie und Demokratieverständnis in Österreich. Wien: Passagen Verlag.
- Esterbauer, Fried; Welan, Manfred; Simhandl, Fritz 1999: Freie Argumente- Demokratiereform in Österreich. Freiheitliche Akademie, Folge 3/99.
- Ettmayer, Wendelin, 1994: Zeit der Widersprüche – in Politik, Demokratie, Wertebewußtsein. Wien: Österreichische Staatsdruckerei.
- Fallend, Franz, 1997: Regierungsproporz in der Krise. In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft.1997/1, 23-40.

- Feichtlbauer, Hubert, 1969: Parteien im Wandel. In: Ritschel, Karl Heinz (Hrsg.), Demokratiereform. Wien/Hamburg: Paul Zsolnay Verlag, 127-173.
- Fischer, Heinz, 1969: Zwischen Demokratie und Oligarchie. In: Ritschel, Karl Heinz (Hrsg.), Demokratiereform. Wien/Hamburg: Paul Zsolnay Verlag, 101-126.
- Forndran, Erhard, 2002: Demokratie und demokratischer Staat in der Krise? Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Fraenkel, Ernst, 1958: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Fraenkel, Ernst, 1974: Deutschland und die westlichen Demokratien. Stuttgart: Verlag Kohlhammer.
- Fraenkel, Ernst, 1991: Deutschland und die westlichen Demokratien. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Frischenschlager, Friedhelm, 1996: Parteiendemokratie und parlamentarisches Regierungssystem. Liberales Bildungsforum. Wien: Liberales Bildungsforum, DIGI-Buch Studio.
- Füreder, Heinz; Berndt, Andreas; Greif, Wolfgang; Wall-Strasser, Sepp, 2000: Gewerkschaften, Kammern, Sozialpartnerschaft und Parteien. Wien: Verlag der ÖGB.
- Gerlich, Peter; Pfefferle, Roman, 2006: Tradition und Wandel. In: Dachs Herbert; Gerlich, Peter; Gottweis, Herbert (Hrsg.), Politik in Österreich. Wien: Manzsche, 501-511.
- Gerlich, Peter, 1988: Politik in Österreich. In: Landeszentrale der Politischen Bildung (Hrsg.) Österreich. Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz: Verlag W. Kohlhammer 40-53.
- Gerlich, Peter, 1996: Öffentlichkeit, Zugänglichkeit, Kontrolle: Zur demokratischen Qualität staatlicher Institutionen. In: Campbell, David (Hrsg.), Die Qualität der österreichischen Demokratie. Wien: Manzsche, 45-58.

- Giddens, Anthony, 1999: Soziologie (übersetzt von Hans Gerorg Zilian). Graz-Wien: Hausner&Hausner.
- Gmoser, Rupert, 1969: Die Verbände im Staat. In: Ritschel, Karl Heinz (Hrsg), Demokratiereform. Wien/Hamburg: Paul Zsolnay Verlag, 236-261.
- Gurevitch, Michael; Blumer, Jay, 1977: Linkages between the Mass Media and Politics: A Model for Analysis of Political Communication. In: Curran, James; Gurevitch, Michael; Wollacott, Janet (Hrsg.), Mass Communication and Society. London, 270-290.
- Haupt, Herbert, 2005: Positive und negative Kritik an der Sozialpartnerschaft. In: Strohmer, Michael (Hrsg.), Die Sozialpartnerschaft in Österreich, Vergangenheit- Gegenwart –Zukunft. Frankfurt am Main: Peter Lang GmbH, 85-90.
- Held, David, 1987: Models of Democracy. Cambridge: Polity Press.
- Helms, Ludger, 1987: Gibt es eine Krise des Parteienstaates in Deutschland?. In: Merkel, Wolfgang; Busch, Andreas (Hrsg.), Demokratie in Ost und West, Frankfurt am Main.
- Holtkamp, Lars; Bogumil, Jörg; Kissler, Leo, 2006: Kooperative Demokratie. Das politische Potenzial von Bürgerengagement. Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- Horner, Franz, 1981: Konservative und christdemokratische Parteien in Europa: Geschichte, Programmatik, Strukturen. Wien/München: Herold.
- Inglehart, Ronald, 1977: The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics. Princeton: Princeton Univ. Press.
- Inglehart, Ronald, 1990: Culture Shift in Advanced Industrial Society. Princeton: Princeton Univ. Press.
- Ismayr, Wolfgang, 2009: Die politischen Systeme Westeuropas. Wien: Verlag für Sozialwissenschaften.

- Jahrbuch des österreichischen Parlaments 1994. Daten-Fakten-Analyse. Wien: Herausgegeben von der Österreichischen Parlamentarischen Gesellschaft.
- Jochem, Sven; Siegel, Nico, 2003: Konzertierung, Verhandlungsdemokratie und Reformpolitik im Wohlfahrtsstaat. Opladen: Leske + Budrich.
- Karlhofer, Ferdinand; Talos Emmerich, 2005: Sozialpartnerschaft – Österreichische und Europäische Perspektive, Wien: LIT-Verlag.
- Karlhofer, Ferdinand; Talos, Emmerich, 1999: Zukunft der Sozialpartnerschaft. Veränderungsdynamik und Reformbedarf. Wien: Sigmund Verlag.
- Karlhofer, Ferdinand, 2000: Ende der Parität. In: Füreder Heinz; Berndt, Andreas; Greif, Wolfgang; Wall-Strasser, Sepp (Hrsg.), Gewerkschaften, Kammern, Sozialpartnerschaft und Parteien. Wien: Verlag der ÖGB, 25-34.
- Karlhofer, Ferdinand 1994: Dienstleistungsbetrieb oder kollektive Interessenvertretung? Probleme der Loyalitätssicherung am Beispiel der Arbeiterkammern. In: Pernthaler, Peter (Hrsg.) Kammern und Pflichtmitgliedschaft in Österreich. Wien: Verlag des Österreichischen Gewerkschaftsbundes, 109-128.
- Kelsen, Hans, 1981: Vom Wesen und Wert der Demokratie. Darmstadt: Scientia Verlag Aalen.
- Kienzl, Heinz, 1974: Die Wirtschaftspartnerschaft - ein Instrument der Vollbeschäftigung oder der Gesellschaftspolitik?. In: ÖZP 1974/3.
- Klages, Helmut, 1981: Überlasteter Staat – verdrossene Bürger? Zu den Dissonanzen der Wohlfahrtsgesellschaft. Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- Klages, Helmut, 1993: Häutungen der Demokratie. Zürich: Edition Interform.
- Klenner, Fitz, 1949: Zum Problem der gelenkten Lohnpolitik. In: Arbeit und Wirtschaft (Wien), 1.9. 1949, 2-4.

- Klose, Alfred, 1969: Verbände und Demokratiereform. In: Ritschel, Karl Heinz (Hrsg.), Demokratiereform. Wien/Hamburg: Paul Zsolnay Verlag, 213-235
- Korte, Hermann; Schäfers, Bernhard, 2002: Einführung in Hauptbegriffe der Soziologie. Opladen: Leske+Budrich.
- Lehmbruch, Gerhard, 1967: Proporzdemokratie: Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich. Tübingen: Mohr.
- Leibholz, Gerhard, 1966: Der Gestaltungswandel der Demokratie im 20. Jahrhundert (1955), In: ders., Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert. Berlin: de Gruyter.
- Leitl, Christoph, 2005: Manager des Wandels - Die Zukunft der Sozialpartnerschaft. In: Strohmer, Michael (Hrsg.), Die Sozialpartnerschaft in Österreich, Vergangenheit-Gegenwart-Zukunft. Frankfurt am Main: Peter Lang GmbH, 47-64.
- Lembruch, Gerhard, 1991: The Organisation of Society, Administrative Strategies and Policy Networks. In: Czada, Roland; Windhoff-Heritier, Adrienne (Hrsg.), Political Choice: Institutions, Rules, and the Limits of Rationality. Frankfurt.
- Lengauer, Günther, 2007: Postmoderne Nachrichtenlogik, Redaktionelle Politikvermittlung in medienzentrierten Demokratien. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lijphart, Arend, 1984: Democracies. New Haven: Yale Univ. Press.
- Luhmann, Niklas 1997: Die Gesellschaft der Gesellschaft. Erster und zweiter Teilband. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas, 1996: Die Realität der Massenmedien. Opladen: Westdt. Verlag.
- Luthe, Heinz, Otto; Meulemann, Heiner, 1988: Wertewandel – Faktum oder Fiktion?. Frankfurt am Main/New York: Campus Verlag.

- Lutter, Christina, 1996: Gesellschaft und Demokratie nach 1945. In: Lutter, Christina (Hrsg.) Gesellschaft und Demokratie nach 1945. Wien: Verleger: Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst, 169-172.

Lutter, Christina, 1996: Gesellschaft und Demokratie nach 1945. Wien: Verleger: Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst.

- Mantl Wolfgang, 1988: Reformtendenzen im österreichischen Parteiensystem. In: Pelinka, Anton; Plasser, Fritz (Hrsg.), Das österreichische Parteiensystem. Wien/Köln/Graz: Böhlau Verlag, 351- 366.

- Mantl, Wolfgang, 1969: Der österreichische Parteienstaat. Retzhof bei Leibnitz: Volksbildungsheim Rechhof.

- Meingast, Stefan, 2003: Konkordanzdemokratie in Österreich: Entwicklung und Wandel. GRIN Verlag.

- Mesch, Michael: Sozialpartnerschaft und Arbeitsbeziehungen in Europa. Wien: Manz.

- Meyer, Jörg; Kollmorgen Ray; Augermüller, Johannes; Wiemann, Dirk, 2004: Reflexive Repräsentationen; Diskurs, Macht und Praxis der Globalisierung. Münster: LIT Verlag.

- Müller, Wolfgang, 1988: Patronage im österreichischen Parteiensystem. In: Pelinka, Anton; Plasser, Fritz (Hrsg.), Das österreichische Parteiensystem. Wien: Böhlau Verlag, 457-487.

- Naßmacher, Hiltrud, 2004: Politikwissenschaft. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.

- Nunner-Winkler, Gertrud, 1988: Entwicklungslogik und Wertewandel: Ein Erklärungsansatz und seine Grenzen. In: Heinz Otto Luthé, Heiner Meulemann (Hrsg.), Wertewandel – Faktum oder Fiktion?. Frankfurt am Main/New York: Campus Verlag.

- Offe, Claus, 2003: Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge. Frankfurt/Main: Campus Verlag.

- Österreich, 1988: Band 1084, Hrsg. Landeszentrale für politische Bildung. Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz: Verl. Kohlhammer.
- Österreichisches Jahrbuch für Politik 1979. München/Wien: R. Oldenbourg Vlg./Verlag für Geschichte und Politik, 361-375.
- Pateman, Carole, 1970: Participation and Democratic Theory. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Pelinka, Anton, 2001: Vorwort. In: Delpos, Manuela (Hrsg.), Demokratietheorie und Demokratieverständnis in Österreich. Wien: Passagen Verlag, 11-14.
- Pelinka, Anton, 1985: Windstille. Klagen über Österreich. Wien/München: Medusa Verlag.
- Pelinka, Anton, 1979: Demokratie in Gewerkschaften und Arbeiterkammern. In: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1978. München/Wien: R. Oldenbourg Verlag, 361-375.
- Pelinka, Anton, 1994: EU-Referendum – Zur Praxis direkter Demokratie in Österreich. Wien: Signum-Verlag.
- Pelinka, Anton, 2001: Die geänderte Funktionalität von Vergangenheit und Vergangenheitspolitik. In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaften. 30/1, 35-48.
- Pelinka, Anton, 2005: Vom Glanz und Elend der Parteien. Struktur- und Funktionswandel des österreichischen Parteiensystems. Innsbruck/Wien/Bozen: Studienverlag.
- Pelinka, Anton; Plasser Fritz, 1988: Das österreichische Parteiensystem. Wien: Böhlau Verlag.
- Pelinka, Anton; Plasser, Fritz; Meixner, Wolfgang, 2000: Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trend, Prognosen und Szenarien. Hrsg: Schriftreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung Band 22. Wien: Signum Verlag.

- Pelinka, Anton; Welan, Manfred, 1971: Demokratie und Verfassung Österreich. Wien/Frankfurt/Zürich: Europa Verlag.
- Perglau, Max, 1994: Kammern und Pflichtmitgliedschaft in Österreich aus demoskopischer und soziologischer Sicht. In: Pernthaler, Peter (Hrsg.), Kammern und Pflichtmitgliedschaft in Österreich. Wien: Verlag des österreichischen Gewerkschaftsbunds, 211-262.
- Pernthaler, Peter, 1994: Kammern und Mitgliedschaft in Österreich. Wien: Verlag des österreichischen Gewerkschaftsbunds.
- Pilz, Peter, 1989: Land über Bord – Kein Roman. Wien: Verlag für Gesellschaftskritik.
- Plasser, Fritz, 1993: Tele-Politik, Tele-Image und die Transformation demokratischer Führung. In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 22 (4), 409-425.
- Plasser, Fritz, 2006: Massenmedien und politische Kommunikation. In: Dachs, Herbert; Gerlich, Peter; Gottweis, Herbert (Hrsg.), Politik in Österreich. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung.
- Plasser, Fritz; Sommer, Franz; Ulram, Peter, 2000: Das österreichische Wahlverhalten. Wien: Signum Verlag.
- Plasser, Fritz, 2000: Kommunikationswandel. In: Pelinka, Anton (Hrsg.), Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Wien: Signum, 203-230.
- Plasser, Fritz; Ulram, Peter, 1982: Unbehagen im Parteienstaat. Wien/Köln/Graz: Böhlau Verlag.
- Pöllmann, Guida, 2006: Kooperativer Staat und Parteiendemokratie. Berlin: Galda+Wilch Verlag.
- Pontzen, Daniel, 2006: Nur Bild, Bams und Glotze? Medialisierung der Politik aus der Sicht der Akteure. Hamburg: LIT Verlag.

- Puhle, Hans-Jürgen, 2002: Parteienstaat in der Krise: Parteien und Politik zwischen Modernisierung und Fragmentierung. Wien: Picus Verlag.
- Redemacher, Lars, 2005: Distinktion und Deutungsmacht. Studien zu Theorie und Pragmatik der Public Relations. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Rhodes, Martin, 1998: Globalisation, Labour Markets and Welfare States: A Future of „Competitive Corporatism“?. In: Rhodes, Martin; Meny, Yves (Hrsg.), The Future of European Welfare: A New Social Contract? London, 178-203.
- Rill, Heinz Peter, 1987: Möglichkeiten und Grenzen des Ausbaus direktdemokratischer Elemente in der österreichischen Bundesverfassung. Wien: Wirtschaftsverlag Orac.
- Ritschel, Karl, 1969: Demokratie reform. Die Existenzfrage Österreichs. Wien/Hamburg: Paul Zsolnay Verlag.
- Römmele Andrea, Konvergenzen durch professionalisierte Wahlkampfkommunikation? Parteien auf dem Prüfstand. In: Alemann, von Ulrich; Marschall, Stefan (Hrsg.), Parteien in der Mediendemokratie. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Rosenberger, Sieglinde, 2000: Erosion und Transformationen. Politischer Trend seit den 1980er – Jahren, unter http://www.demokratiezentrum.org/fileadmin/media/pdf/rosenberger_17.pdf (25. 3. 2010)
- Sarcinelli, Ulrich, 1998: Parteien und Politikvermittlung. Von der Parteien - zur Mediendemokratie? In: Sarcinelli, Ulrich (Hrsg.), Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft. Opladen: Westdt. Verlag, 273-296.
- Sartory, Giovanni, 1962: Democratic Theory. Wayne State University Press.
- Schäfers, Bernhard, 2002: Soziales Handeln und seine Grundlagen: Normen, Werte, Sinn. In: Korte, Hermann; Schäfers, Bernhard (Hrsg.), Einführung in Hauptbegriffe der Soziologie. Opladen: Leske+Budrich, 25-45.

- Schedler, Andreas, 1996: Zur neuen Aktualität demokratischer Qualität. In: Campbell, David (Hrsg.), Die Qualität der österreichischen Demokratie. Wien: Manzsche, 9-18.
- Schmid, Carlo 1998: „Nichts für Schlafmützen“. In: Vorwärts 9/1998, Bonn: Zeitschrift der kulturpolitischen Gesellschaft.
- Schulz, Winfried, 1997: Politische Kommunikation. Theoretische Ansätze und Ergebnisse empirischer Forschung. Wiesbaden/Opladen: Westd. Verlag.
- Schumpeter, Joseph, 1950: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie. Bern: Francke.
- Schumpeter, Joseph, 1943: Capitalism, Socialism and Democracy. London: Allen and Unwin.
- Schwarzböck, Rudolf, 2005: Wie sinnvoll ist Sozialpartnerschaft, In: Strohmer, Michael (Hrsg.), Die Sozialpartnerschaft in Österreich, Vergangenheit- Gegenwart –Zukunft. Frankfurt am Main: Peter Lang GmbH, 65-70.
- Stöss, Richard, 1997: Parteienstaat oder Parteiendemokratie. In: Gabriel, Oscar; Niedermayer, Oskar; Stöss, Richard (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland. Opladen: Westdt. Verlag.
- Streeck, Wolfgang, 1994: Staat und Verbände. Opladen: Westdt. Verl.
- Strohmer, Michael, 2005: Die Sozialpartnerschaft in Österreich, Vergangenheit - Gegenwart – Zukunft. Frankfurt am Main: Peter Lang GmbH.
- Talos Emmerich, 2008: Sozialpartnerschaft. Ein zentraler politischer Gestaltungsfaktor in der Zweiten Republik. Innsbruck: Studienverlag.
- Talos, Emmerich; Dachs, Herbert, 1995: Handbuch des politischen Systems Österreichs. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung.
- Talos, Emmerich; Neugebauer, Wolfgang, 2005: Austrofaschismus. Politik-Ökonomie - Kultur 1933-1938. Wien: LIT Verlag.
- Talos, Emmerich, 1996: Akzeptanzkrise und Akklamation: Zur demokratischen

Qualität von Kammersystem und Sozialpartnerschaft. In: Campbell, David (Hrsg.), Die Qualität der österreichischen Demokratie. Wien: Manzsche, 103-118.

- Talos, Emmerich, 2006: Sozialpartnerschaft. Austrokorporatismus am Ende. In: Dachs, Herbert; Gerlich, Peter, Gottweis, Herbert (Hrsg.), Politik in Österreich. Wien: Manzsche, 425-442.

- Tenscher, Jens; Nieland, Jörg-Uwe, 2002: Wahlkämpfe im Showformat. In: Dörner, Andreas; Vogt, Ludgera (Hrsg.), Wahl-Kämpfe. Betrachtungen über ein demokratisches Ritual. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 141-163.

- Traar, Kurt; Birk, Franz, 1987: Die österreichische Sozialpartnerschaft und ihr Umfeld. Eine demoskopische Bestandsaufnahme. In: SWS-Rundschau 27, 11-40.

- Traxler, Franz, 1993: Vom Nachfrage- zum Angebotskorporatismus? Sozialpartnerschaftliche Stabilitätsbedingungen im Wandel. In: Talos, Emmerich (Hrsg.), Sozialpartnerschaft. Kontinuität und Wandel eines Modells. Wien, 103-116.

- Ucakar, Karl, 1996: Struktur- und Funktionswandel der Demokratie. In: Lutter, Christina (Hrsg.), Gesellschaft und Demokratie nach 1945. Wien: Verleger: Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst, 31-46.

- Ulram Peter, 2000: Civic Democracy. Politische Beteiligung und Politische Unterstützung. In: Pelinka, Plasser (Hrsg.), Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Wien: Signum, 103-140.

- Ulram, Peter, 1984: Grüne Politik in der Volkspartei. Umdenken – Analysen grüner Politik in Österreich. 38-56.

- Ulram, Peter, 1990: Hegemonie und Erosion. Politische Kultur und politischer Wandel in Österreich. Wien: Böhlau.

- Ulram, Peter, 1996: Das Parteibuch. Die soziale Bedeutung der Parteimitgliedschaft. In: Wolfgang, Kos; Georg, Tögele (Hrsg.). Österreich im ersten Jahrzehnt der Zweiten Republik. Inventur 45/55, Wien, 287-197.
- Wimmer, Hannes, 1996: Evolution der Politik. Von der Stammesgesellschaft zur modernen Demokratie. Wien: WUV-Universitätsverlag.
- Wimmer, Hans, 2000: Die Modernisierung der politischen Systeme. Wien/Köln/Weimar: Böhlau Verlag.
- Wirtschaftspolitische Blätter Nr.6/1964, Wien.
- Welan, Manfred, 1996: Präsidialismus oder Parlamentarismus? Demokratiepolitische Perspektiven. In: Campbell, David (Hrsg.), Die Qualität der österreichischen Demokratie. Wien: Manzsche, 59-84.
- Young, Iris M., 1990: Justice and the Politics of Difference, Princeton.

http://de.encarta.msn.com/encyclopedia_721537008/Parteienstaat.html,
2.2.2010

<http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/522701/print.do>, 20.11.2009

<http://www.univie.ac.at/sowi-online/esowi/cp/staatpkw/staatpkw-23.html>,
17.8.2009

<http://www.wirtschaftslexikon24.net/e/verbaendestaat/verbaendestaat.htm>,
13.3.2010

www.civic-edu.net/download/praeamb.pdf, 13.3.2010

Abstract

Ziel der vorliegenden Arbeit war die Beschreibung der Entwicklung des österreichischen politischen Systems ab 1945 und parallel dazu die Erschließung der demokratischen Qualität vor dem Hintergrund des gesellschaftlichen Wandels. Hauptaugenmerk wurde bei dieser Untersuchung auf die demokratiepolitische Beziehungskonstellation zwischen Parteien, Verbänden und Medien gelegt.

Eine Demokratie ohne Parteien ist prinzipiell unvorstellbar. Das Versagen der ersten Republik führte zu einer Politik des Konsens' und der Kompromissfindung - vorwiegend zwischen ÖVP und SPÖ. Daraus entwickelte sich eine Ultrastabilität, die im internationalen Vergleich herausragend war. Kennzeichen dieser erfolgreichen Phase war unter anderem die ausgeprägte loyale Gesinnung der Bürger gegenüber den Parteien, womit jegliches Verhalten der politischen Entscheidungsträger legitimiert wurde. Dabei wird die Politik des elitären Konsenses der Nachkriegsjahre zwischen den politischen Eliten mit einem geringen plebiszitären Charakter in Verbindung gebracht.

Der gesellschaftliche Wandel, begleitet von den Phänomenen der Selbstverwirklichung, Individualität, Differenzierung usw., führte zu einer Enttraditionalisierung und Entstabilisierung - das sind nur einige Begrifflichkeiten, die den Wandel ab den 80er, 90er Jahren beschreiben. Parallel dazu kommt es zu einer Ausweitung der Parteienlandschaft sowie zum Anstieg von Bürgerinitiativen und demonstrativen Interessensbekundungen. Die Möglichkeiten von Initiativen wird vor allem von einer Minderheit in Anspruch genommen und die Mehrheit verfällt und verharrt bis heute in einer „Ohne-mich-Haltung“. Reformvorschläge sind zwar vielfältig, um einen demokratiepolitischen Zuwachs zu erzielen und um folglich der Verdrossenheit und Politikmüdigkeit entgegenzuwirken, aber die Umsetzbarkeit wird wegen geringer Bereitschaft zur Demokratisierung des politischen Systems doch angezweifelt.

Auch die ausgeprägte Sozialpartnerschaft der Nachkriegsjahre - impliziert die Zusammenarbeit zwischen den großen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberdachverbänden mit der Regierung - ist heute in abgeschwächter Form vorhanden.

In dem Geflecht komplexer Wechselbeziehungen zwischen Medien und Politik scheinen die Medien, im Gegensatz zu den Parteien und Verbänden, keinen Verlust an Bedeutsamkeit hinnehmen zu müssen, sondern haben bezogen auf ihre Selbstbestimmung an Macht sogar noch zugenommen.

Der gesellschaftliche Wandel schreitet zwar kontinuierlich voran, aber das politische System lässt aus demokratiepolitischer Sicht kaum einen Wandel zu. Trotz vielfacher Kritik und Reformdebatten halten die politischen Eliten im Großen und Ganzen an ihrem „starren System“ fest. Seit den Nachkriegsjahren ist der Anstieg von demokratischen Beteiligungsmöglichkeiten für Bürger nur in einem geringen Ausmaß geschehen.