



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

Probleme der Demokratiequalität Österreichs

Eine qualitative Analyse

Verfasser

Philipp Krabb

angestrebter akademischer Grad

Magister der Philosophie (Mag. phil.)

Wien, März 2011

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 300

Studienrichtung lt. Studienblatt:

Politikwissenschaft

Betreuer:

Univ.-Doz. Dr. Johann Wimmer

INHALTSVERZEICHNIS

VORWORT	7
1 EINLEITUNG	9
2 HISTORISCHE ENTWICKLUNG VON DEMOKRATIE	13
2.1 Wiederentdeckung der Demokratie	13
2.2 Entwicklung von Parlament und Parlamentarismus	14
2.3 Amerikanische Revolution	17
2.4 Französische Revolution	23
2.5 Bürgerliche Revolution von 1848	25
2.6 Entwicklung in Österreich	27
2.7 Wie und warum konnte Demokratie entstehen?	30
3 KRITERIEN UND THEORIEN MODERNER DEMOKRATIE	35
3.1 Theorien moderner Demokratie	35
3.1.1 Ökonomische und marktorientierte Demokratietheorien	35
3.1.2 Pluralistische Demokratietheorien	38
3.1.3 Beteiligungszentrierte und deliberative Demokratietheorien	40
3.1.4 Theorie der Sozialen Demokratie	41
3.2 Kriterien moderner Demokratie	44
4 QUALITÄT VON DEMOKRATIE UND DEREN MESSUNG	55
4.1 Freedom House Index	57
4.2 Polity IV	58
4.3 Demokratisierungsindex nach Vanhanen	60
5 PROBLEME DER DEMOKRATIEQUALITÄT ÖSTERREICHS	63
5.1 Korruption	63
5.1.1 Korruptionswahrnehmung	66
5.1.2 Patronage im Parteienstaat	70
5.1.3 Parteienfinanzierung	72
5.2 Sozialpartnerschaft und Kammerstaat	76
5.2.1 Sozialpartnerschaft in Österreich	79
5.2.2 Kammersystem in Österreich	83
5.3 Medienkonzentration	87
5.3.1 Printmedien	89
5.3.2 Fernsehen und Radio	94

5.4	Politische Kultur	99
5.4.1	Partizipation und politisches Interesse	99
5.4.2	Xenophobie und Rassismus	107
6	CONCLUSIO	113
7	LITERATUR	117

TABELLEN

TABELLE 1 - KRITERIEN MODERNER DEMOKRATIE	53
TABELLE 2 - BEWERTUNG ÖSTERREICH IN AUSGEWÄHLTEN DEMOKRATIEINDIZES	61
TABELLE 3 - CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX (CPI)	67
TABELLE 4 - WICHTIGE FINANZIERUNGSQUELLEN DER PARTEIEN AUS 2004	73
TABELLE 5 - WICHTIGE FINANZIERUNGSQUELLEN DER PARTEIEN AUS 2006	73
TABELLE 6 - WICHTIGE FINANZIERUNGSQUELLEN DER PARTEIEN AUS 2009	73
TABELLE 7 - MITWIRKUNG VON VERBÄNDEN IM GESETZGEBUNGSPROZESS	82
TABELLE 8 - WAHLBETEILIGUNG AK-WAHLEN	85
TABELLE 9 - WAHLBETEILIGUNG WKÖ-WAHLEN (ALLE SPARTEN)	86
TABELLE 10 - REICHWEITE ÖSTERREICHISCHER TAGESZEITUNGEN	90
TABELLE 11 - REICHWEITE FERNSEHSENDER	95
TABELLE 12 - REICHWEITE DES ORF-FERNSEHEN VON 1991-2010	96
TABELLE 13 - REICHWEITE RADIOSENDER	97
TABELLE 14 - WAHLBETEILIGUNG BEI NR-WAHLEN (AUSWAHL)	100
TABELLE 15 - POLITISCHES INTERESSE IN ÖSTERREICH (ANGABEN IN PROZENT DER BEFRAGTEN)	104
TABELLE 16 - DURCHSCHNITTLLICHE JAHRESREICHWEITE ZIB-SENDUNGEN (ABSOLUT)	105
TABELLE 17 - DURCHSCHNITTLLICHE JAHRESREICHWEITE ZIB-SENDUNGEN (RELATIV)	106
TABELLE 18 - PROBLEMBEREICHE DER DEMOKRATIEQUALITÄT IN ÖSTERREICH	115

ABBILDUNGEN

ABBILDUNG 1 - SUBSYSTEME MODERNER DEMOKRATIE	45
ABBILDUNG 2 - POLITY INDEX FÜR ÖSTERREICH ZWEITE REPUBLIK	59
ABBILDUNG 3 - AK-WAHLBETEILIGUNG IM ZEITVERLAUF	85
ABBILDUNG 4 - WKÖ-WAHLBETEILIGUNG IM ZEITVERLAUF	86
ABBILDUNG 5 - KONZERN-/BETEILIGUNGSSTRUKTUR VON MEDIAPRINT UND NEWS	91
ABBILDUNG 6 - REICHWEITE ORF-FERNSEHEN IM ZEITVERLAUF	97
ABBILDUNG 7 - FPÖ-WAHLERGEBNISSE BEI NR-WAHLEN SEIT 1986	110

Vorwort

Die Erstellung einer Diplomarbeit ist, bei gewissenhafter Durchführung, eine zeitintensive Phase im Abschlussstadium eines Studiums. Viel Zeit für Literaturrecherche und Schreibarbeit muss investiert werden und somit ist in dieser Phase auch weniger Zeit für freizeitliche Aktivitäten möglich. Daher gilt mein Dank all meinen Freunden und meiner Familie, die ich während dieser Zeit möglicherweise etwas vernachlässigt habe, mich aber trotzdem wo immer möglich unterstützt haben. Besonders Dank bin ich meinen Eltern verpflichtet, welche mich all die Studienjahre – nicht nur finanziell – unterstützt haben und mir damit ein unbeschwertes Studentenleben ermöglicht haben. Bedanken möchte ich mich auch bei meiner Freundin Sandra, welche sich stets meine Gedanken angehört hat und die eine oder andere Diskussion nicht scheute.

Weiters möchte ich Mag. Herbert Riedlsperger für die Mithilfe durch ein Korrekturlesen meiner Diplomarbeit herzlich danken. Ein ganz besonderer Dank gilt Dr. Hannes Wimmer, meinem Diplomarbeitsbetreuer. Er war stets für Hilfestellungen und Tipps, auch abseits des universitären Lehrbetriebes, bereit. Nicht nur während der Erstellung dieser Diplomarbeit, sondern bereits im Verlauf meines ganzen Studiums, war es mir nicht nur einmal vergönnt, mit ihm über politikwissenschaftliche Themen zu diskutieren. Die Bereitschaft sich auch nach der Uni, privat, derart um studentische Anliegen zu kümmern, ist in der heutigen universitären Realität eines Massenstudiums keine Selbstverständlichkeit und ist stets hochachtungsvoll hervorzuheben.

1 Einleitung

Die zu Jahresbeginn 2011 eingesetzten Protestbewegungen und Revolutionen in der arabischen Welt zeigen wieder einmal deutlich, dass die Forderung nach Freiheit und Selbstbestimmung der Menschen aktueller denn je ist. Die Forderungen nach Mitbestimmung und dem Wunsch nach Abkehr von einem autoritären, diktatorischen Machtsystem sind in der Weltgeschichte immer wieder erhoben worden. Ihren Anfang hat diese Entwicklung in Europa und Nordamerika genommen, indem zu Beginn dieser Entwicklung die Stände und der Adel mehr Mitspracherechte in der monarchischen Gesetzgebung forderten. Es kam zu den ersten parlamentarischen Versammlungen, allen voran in England (siehe Kluxen 1983). Später formierte sich auch das Bürgertum, um politische Freiheits- und Mitbestimmungsrechte zu erkämpfen. In Amerika wurde, ausgehend von der Unabhängigkeitsbestrebung, die erste demokratische Verfassung, mit einem ausgeklügelten System der Machtverteilung und -begrenzung, erarbeitet. Für viele andere europäische Länder, darunter auch für Österreich, dauerte es bis nach dem Ersten Weltkrieg, bis erste demokratische Verfassungen die alten Machtstrukturen vollständig abgelöst hatten.

In den 1970er Jahren kam es zu einer weiteren "Demokratisierungswelle" (Schmidt 2008) in einigen südlichen Ländern wie Griechenland, Spanien oder Portugal, welche die Transformation und Loslösung von autoritären Strukturen vollzogen. Die so genannte vierte Demokratisierungswelle begann nach dem Zusammenbruch des sozialistischen Sowjetsystems und dem Ende des Kalten Krieges (ebd.). Durch sie begannen sich zahlreiche osteuropäische Länder zu demokratisieren, was teilweise mit einer vollständigen Integration in die Europäische Union endete.

Im neuen Jahrtausend sind zahlreiche Länder und politische Systeme in der Demokratie angekommen, noch mehr bezeichnen sich selbst als Demokratie. Doch sind alle diese Demokratien nach demselben Muster, derselben Verfassung aufgebaut? Die Antwort ist nein. Weder gibt es eine universalistische Vorstellung über die perfekte Demokratie, noch sind alle Staaten nach gleichen Strukturen organisiert. Es herrscht eine breite Vielzahl an unterschiedlichen Formen und Ausprägungen innerhalb von Demokratien und jenen Ländern, die sich als solche bezeichnen. Dennoch ist festzuhalten, dass es in der Politikwissenschaft Vorstellungen über das Wesen, die Strukturen und Merkmale von Demokratie gibt. Deren länderspezifische Ausgestaltung ist oft historisch bedingt und widerspricht meist nicht diesen Vorstellungen.

Die Frage, die sich bei einer derartigen Vielzahl an unterschiedlichen Ländern bzw. Demokratien stellt, ist, welches Land als die bessere Demokratie gilt oder ob bestimmte politische Systeme überhaupt als solche zu bezeichnen sind. Betrachtet man ein konkretes politisches System, stellt sich wiederum die Frage: Wie "gut" entwickelt ist diese Demokratie bzw. wie ist die "Qualität" dieser Demokratie einzustufen?

Über diese und weitere Fragen soll die vorliegende Arbeit Auskunft geben. Es wird anhand des österreichischen politischen Systems die Frage nach der Demokratiequalität gestellt und mit welchen Problemen diese behaftet ist. Wie und mit welchen Kriterien dies gemessen werden kann, soll ebenso behandelt werden wie ein Überblick über Demokratie und Demokratietheorien im Allgemeinen.

Da die Demokratieentwicklung einen prozeduralen Verlauf hatte, es also Schübe hin zur Demokratie, aber auch wieder Rückwärtsentwicklung gab (vgl. Kaelble 2001), wird im ersten Teil dieser Arbeit ein kursorischer Überblick über die historische Entwicklung von Demokratie und ihren Anfängen gegeben. Die Parlamentsentwicklung in England sowie die Französische und Amerikanische Revolution, aber auch andere bürgerliche Revolutionen stehen hierbei im Mittelpunkt der Betrachtung. Ebenso bietet dieser Abschnitt einen Einblick in die österreichische Demokratieentwicklung. Substanziell ist die Darstellung der historischen Ereignisse vor allem deshalb, weil diese einen Erklärungswert für die heutigen Muster und Ausprägungen von Demokratie haben. Im zweiten Abschnitt wird ein Überblick über die unterschiedlichen Demokratietheorien gegeben, welcher jedoch keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben kann. Im Anschluss daran werden Demokratiecriteria erarbeitet, die dieser Arbeit als begriffliche Grundlage dienen und welche weiters der Analyse von Demokratie und Demokratiequalität dienen. Im dritten Teil wird erarbeitet werden, was Demokratiequalität bedeutet und wie diese mit quantitativen Methoden messbar zu machen ist. Anhand dessen können der Demokratiegehalt eines politischen Systems bestimmt sowie Länderrankings erstellt werden. Es soll in diesem Abschnitt aber auch gezeigt werden, dass für etablierte Demokratien – wie Österreich – eine rein quantitative Analyse der Qualität der Demokratie unbefriedigend ist. Vielmehr bringt eine qualitative Analyse – unter Bedachtnahme der jeweiligen besonderen Begebenheiten – einen höheren Erkenntnisgewinn über die Qualität eines demokratischen Systems. Im Hauptteil dieser Arbeit folgt dann eine derartige qualitative Analyse der österreichischen Demokratie. Vor dem Hintergrund, dass Österreich im internationalen Vergleich eine etablierte Demokratie ist, wird auf die Problembereiche der Demokratie und deren Qualität eingegangen. Erörtert werden vor allem jene Bereiche, die nach Ansicht

des Autors die größten Defizite und Schwächen aufweisen: politische Korruption, die hohe Medienkonzentration, die sozialpartnerschaftlichen Strukturen sowie Problembereiche der politischen Kultur.

Die Vorstellung von Österreich als einer "konsolidierten" Demokratie, welche internationale Vergleichsstudien belegen, soll als These – als roter Faden – für die gesamte Arbeit gesehen werden. Ausgehend davon ist die Frage zu beantworten, in welchen Bereichen sich dennoch Probleme und Verbesserungspotenzial in Hinblick auf die Demokratiequalität finden lassen. Da es keine perfekte Demokratie gibt, sowie diese sich ständig weiterentwickeln muss (Beetham/Weir 2000), ist sowohl von einer politikwissenschaftlichen als auch praktischen Relevanz dieser Fragestellungen und Analyse auszugehen.

Methodisch bedient sich diese Arbeit weitgehend einer deskriptiv-analytischen Vorgehensweise anhand bestehender politikwissenschaftlicher Erkenntnisse. Vor allem im Hauptteil wird aber empirisches Datenmaterial als Analyseinstrumentarium herangezogen.

2 Historische Entwicklung von Demokratie

Wirft man heute einen Blick auf die Verfasstheit der europäischen und (nord-)amerikanischen Staaten, so wird man feststellen, dass die meisten Länder Demokratien sind. Dies war nicht immer so. Noch im späten Mittelalter waren absolutistische Herrschafts- und Staatsform die vorherrschenden, welche teils äußerst repressiv und grausam waren. Wie kam es zur Demokratisierung einzelner Länder? Wie konnte trotz der scheinbar unumschränkten Macht mancher Monarchen Demokratie entstehen? Betrachtet man die Entwicklung in verschiedenen Ländern, so kann von mehreren "Demokratischeschüben" (Kaelble 2001) oder "Demokratisierungswellen" (vgl. Schmidt 2005) gesprochen werden, doch welche Ereignisse und Voraussetzungen mussten gegeben sein, um diese Prozesse jeweils zur Wirkung kommen zu lassen? Diese und weitere Fragen sollen im Verlauf dieses Kapitels beantwortet werden, wobei vor allem auf die Wirkungsmechanismen von realhistorischen Ereignissen auf die Demokratieentwicklung eingegangen wird sowie auf die dahinter liegenden theoretischen und philosophischen Konzepte. Historische Entwicklungen können nie ohne den Kontext der zu dieser Zeit vorherrschenden Meinungen und geistigen Strömungen erklärt werden, zumal gerade diese Antriebskraft und Auslöser sein können. Im Speziellen soll die Demokratieentwicklung von Österreich kursorisch betrachtet werden. Nach der Beantwortung der Frage des Wie soll die Frage angeschlossen werden, warum Demokratie (in dieser Epoche) entstehen konnte.

Die Betrachtung der Entwicklungslinien und Wirkungsmechanismen ist gerade vor dem Hintergrund, dass die Demokratisierung "[...] keine lineare Entwicklung zu immer mehr Demokratie" (Kaelble 2001: 19) war, sondern gekennzeichnet war von Vorwärtsbewegungen und Rückschritten, von entscheidender Bedeutung.

2.1 Wiederentdeckung der Demokratie

Mit dem Untergang der antiken Demokratien brauchte es nahezu zwei Jahrtausende, bis der Begriff und die Idee der Demokratie wieder Eingang in die Sprache der Gelehrten und des allgemeinen Denkens fand. Erstmals trat der Begriff wieder im Mittelalter auf, nachdem eine Übersetzung und Rezeption der aristotelischen Lehre stattgefunden hatte, wobei dieser nahezu ausschließlich in einem negativen Zusammenhang angeführt wurde (Conze 2004). Erst durch die Ideen der Aufklärung rückte der Begriff in ein positiveres Licht und wurde auch in Bezug auf Herrschafts- und Staatsformen (im Sinne von Aristoteles) wieder eingeführt, wobei die

Begriffe Republik und Demokratie im Gegensatz zur Monarchie noch nicht eindeutig getrennt wurden (ebd.).

Die Zeit vom Mittelalter bis zur Aufklärung war geprägt von der Vorstellung, dass ein absoluter Herrscher oder Monarch¹ durch Gottesgnadentum eingesetzt wird und somit dessen Herrschaft und Gewalt legitimiert ist.² Mit den zunehmenden Glaubensdivergenzen wurde die Frage der Herrschaftslegitimation immer schwieriger und bedrohlicher für die Monarchen. Dieser Umstand sowie die philosophisch-aufklärerischen Geistesströmungen zwangen zu einer neuen Ordnung – der Monarch konnte sich nicht mehr auf das Gottesgnadentum berufen. Die frühliberalen Denker Hobbes und Locke konnten durch ihre Vertragstheorie die Ordnung der Monarchie (auf theoretischer Ebene) stabilisieren. Hobbes' Vorstellung ging davon aus, dass in einem gedachten Naturzustand ein Krieg aller gegen alle ausbrechen würde und somit die Menschen sich – zur Sicherung von Frieden und Stabilität – einer höheren Macht (einem Leviathan), mittels eines fiktiven Vertrages, unterwerfen würden. Locke betrachtete auch einen Naturzustand, in dem jeder Mensch gleich und frei ist und zur Sicherung dieser Freiheit eine bzw. mehrere Gewalten etabliert werden müssten.³ Hobbes und Locke können zwar nicht als die Begründer der modernen Demokratie bezeichnet werden (Hobbes kritisierte diese sogar aufs Äußerste) doch leisteten sie einen wesentlichen Beitrag zur weiteren Entwicklung, indem sie erstmals forderten, die (absolute) Macht durch einen Vertrag zu begrenzen (siehe Schmidt 2008). Ebenso war in der Philosophie von Montesquieu die Demokratie immanent, doch sah auch dieser die leitende Staatsgewalt besser aufgehoben in der Hand eines (nun aufgeklärten) Monarchen. In diesem Sinne trägt Montesquieu ebenfalls nicht unmittelbar zur Demokratie(theorie) bei (ebd.), doch sein Beitrag umfasst – wie schon zuvor bei Locke – die Vorstellung, dass die Gewalten verteilt auf verschiedene Träger sein sollten. "Eine ewige Erfahrung lehrt jedoch, daß jeder Mensch, der Macht hat, dazu getrieben wird, sie zu mißbrauchen" (Montesquieu 1965: 215). Deshalb solle die Staatsgewalt auf eine legislative, exekutive und richterliche "Befugnis" verteilt werden (ebd.).

2.2 Entwicklung von Parlament und Parlamentarismus

Nachdem kurz gezeigt wurde, wie im philosophisch-theoretischen Kontext zur Zeit der Aufklärung die Begrifflichkeit bzw. die Idee der Demokratie wieder entdeckt wurde, soll nun die

¹ Auf eine geschlechtsneutrale Terminologie wird im ersten Abschnitt aufgrund der realen/historischen Begebenheiten verzichtet.

² Legitimiert in dem Sinne, dass die Beherrschten dies auch akzeptierten und an die Rechtmäßigkeit dieser (gottgewollten) Ordnung glaubten.

³ Dies beschreibt den Beginn der Verfassungsrechtsentwicklung; die moderne Demokratie ist – wie noch öfters zu sehen sein wird – eng mit der Konstitutionalisierung verbunden.

erste markante Entwicklungslinie in der (realhistorischen) Demokratieentwicklung skizziert werden. Die Entwicklung des Parlamentarismus – auch wenn dieser noch im monarchischen oder absolutistischen Rahmen stattfand – kann als erster Schritt hin zur Forderung nach Mitbestimmung bzgl. politischer Entscheidungen verstanden werden.

Das älteste Parlament, sozusagen die Mutter aller Parlamente, stellt das englische Parlament dar. Die Anfänge des englischen Parlaments reichen nahezu tausend Jahre, bis ins Mittelalter, zurück. Was seine Anfänge betrifft, kann lediglich von einer Versammlung verschiedenster Adelige gesprochen werden, welche vom König eingesetzt wurde, um deren Steuerbeiträge zu regeln (Kluxen 1983), auf die der König besonders in Kriegszeiten enorm angewiesen war. Es kam zunehmend zur Einsicht, dass gewisse politische Entscheidungen nur mit der Zustimmung der Stände gefällt und implementiert werden konnten. So konnte der König einerseits seinen Herrschaftsanspruch sichern und andererseits seine Macht und Entscheidungen legitimieren. Das dadurch im Entstehen begriffene Rechtssystem wurde als "common law" bezeichnet. Zur Sicherung und Durchsetzung dieser Normierungen wurden common-law-Gerichtshöfe des Parlaments, so genannte Reisegerichte, eingesetzt. Dieses System der Rechtssicherheit wurde 1215 mit der Magna Carta zum allgemeinen Konsens erklärt (ebd.). Der König selbst setzte das Parlament jedoch, wie und wann er es für nötig erachtete, ein.⁴ Dieses wurde somit zu einem monarchischen Herrschaftsmittel, was unter der Formel *King's Parliament* subsumiert werden kann. Die Entwicklung in England war hingegen weiter fortgeschritten als anderswo in den absolutistischen Monarchien Kontinentaleuropas, wo sich die Aufgabe der Parlamente bzw. parlamentarischen Versammlungen auf gerichtsformige Tätigkeiten reduzierte (Alemann 2005). Die Bedeutung des englischen Parlaments wurde zunehmend wichtiger, sodass ein Regieren abseits des Parlaments immer unmöglicher wurde. Die Zusammenarbeit des Königs mit dem Parlament war somit "keine theoretische Programmatik, sondern [eine] praktische Notwendigkeit" (Kluxen 1983: 46). Die Bestrebungen nach einer Ausdehnung der politischen Mitentscheidung wurden im zunehmenden Maße größer, sodass ab dem 15./16. Jahrhundert von einem Machtkampf zwischen dem König und dem Parlament gesprochen werden kann.⁵ Das Parlament wurde immer mehr als eine "Verkörperung der politischen Nation" gesehen (ebd.), wobei im damaligen Parlament ausschließlich Adelige und Großgrundbesitzer vertreten waren.⁶ Die legislative Gewalt wurde so beim Volk gesehen, die exekutive Gewalt beim König. Eine zuvor noch nicht da gewesene Vorstellung der Aufteilung von Gewalten (später Gewaltenteilung) war geboren. Die Bestrebungen, die Macht und Prä-

⁴ Das Parlament war noch keine Dauereinrichtung, sondern wurde nur einberufen, wann immer der König dies forderte und wünschte.

⁵ http://www.klett-akademie.de/sixcams/media.php/8/41/473_seite8_11.pdf (13.10.2009)

⁶ Die Ansicht, dass die Stände das Volk repräsentieren sollten, blieb noch lange aufrecht.

rogative des Königs zu beschränken, wurden zunehmend intensiver.⁷ "Das Prinzip der Gewaltentrennung zog das Prinzip der 'Checks and Balances' in die Diskussion. Je mehr 'Checks', um so besser die Konstitution, meinte Colonel Gorges im Parlament von 1659" (ebd.: 65).

Die sukzessive Machtausweitung des Parlaments setzte sich fort bis zur Absetzung von Jakob II. und die Einsetzung von Wilhelm III. von Oranien, welche an parlamentarische Forderungen gebunden war. Durch die Glorious Revolution (1688/89) wurden diese weit reichenden Forderungen der Lords und Commons erfüllt (wie regelmäßiges Zusammentreffen des Parlaments, Redefreiheit, allgemeines Petitionsrecht oder das Verbot der Aufstellung eines stehenden Heeres in Friedenszeiten). Durch diese unblutige Revolution hatte das Parlament die Oberhoheit.⁸ Faktisch bedeuteten diese Zugeständnisse des Königs – durch die Unterzeichnung der Bill of Rights – die Verlagerung der Kompetenz-Kompetenz auf das Parlament (Kluxen 1983). Das Parlament konnte ab sofort selber entscheiden, ob und in welchen politischen Fragen es entscheiden wollte, was bislang die ausschließliche Kompetenz des Königs gewesen war. Der Einfluss des Königs wurde somit beschnitten und dieser war fortan für das Parlament ein *King in Parliament*. Durch die Bill of Rights wurden zudem die verfassungsrechtlichen Grundlagen geschaffen, womit England fortan eine konstitutionelle (parlamentarische) Monarchie wurde.⁹

Die Wahlkämpfe und politischen Debatten drehten sich im 18. Jahrhundert mehrheitlich um regionale Interessen einzelner Wahlbezirke. Die Commons des Unterhauses vertraten also noch nicht nationale Interessen, sondern die Partikularinteressen ihres Wahlvolkes – wobei der Kreis der Wahlberechtigten weiterhin äußerst bescheiden blieb. Wahlkämpfe wurden erstmals entweder für oder gegen die Regierung durchgeführt und somit wurden politische Dispute nicht mehr mit dem König, ausgetragen sondern mit der Regierung. Die Opposition institutionalisierte sich zunehmend als eine Alternative zur Regierung innerhalb des Parlaments (ebd.). Die Opposition als parlamentarische Opposition und nicht als Systemopposition stellt einen markanten Schritt in der weiteren Demokratieentwicklung dar (siehe unten). Mit der Bürgerlichen Reform von 1832 und dem damit einhergehenden Wahlgesetz (Representation of the People Act) wurde die Bedeutung des Unterhauses aufgewertet. Die Zahl der Wahlberechtigten stieg und wurde an einen Einkommenszensus gebunden. In der Phase bis zum Jahr 1867 nutzte das Parlament die chaotischen Zustände in der Regierung, um seine eigene Position zu stabilisieren und zu erweitern. Dieser Abschnitt wurde auch als das goldene Zeitalter des englischen Parlamentarismus bezeichnet (Alemann 2005), in dem sich eine

⁷ http://www.klett-akademie.de/sixcams/media.php/8/41/473_seite8_11.pdf (13.10.2009)

⁸ Microsoft Encarta Enzyklopädie Professional 2003

⁹ ebd.

Parlamentssouveränität herausentwickelte (vgl. Kluxen 1983). Dabei kann von einer asymmetrischen Entwicklung, verglichen mit dem Kontinent, insofern gesprochen werden, als nämlich hier zuvor nicht die Idee der Parlaments-, sondern jene der *Volkssouveränität* aufgekomen war (siehe unten). Im weiteren Verlauf entwickelte sich das englische Parlament wie die meisten anderen Parlamente auch: Politischen Parteien versuchen eine Mehrheit im Parlament zwecks Regierungsbildung zu erreichen. Die Phase der gelebten Parlamentssouveränität in England kann also als "Zwischenstadium" bezeichnet werden (ebd.).

Die Entwicklung und Etablierung des Parlaments und des Parlamentarismus in England war eine wichtige Stufe hin zur modernen Demokratie. Die Impulse, die von dieser Entwicklung ausgingen, bestärkten auch den Freiheitskampf gegen den Absolutismus in Europa und beeinflussten nicht unwesentlich die Gründung der Vereinigten Staaten von Amerika.¹⁰ Anders als auf dem Kontinent, in dem Fortschritte immer sprunghaft und revolutionär erfolgten, war die Entwicklung des englischen Parlamentes Produkt einer historischen Entwicklung (Alemann 2005). "Die historische Herausbildung des P[arlamentarismus] wird in besonderem Maße von Sprüngen, Widersprüchen und ungewollten Folgen polit[ischer] Entscheidungen gekennzeichnet" (ebd. 652).

2.3 Amerikanische Revolution

Nach der Entdeckung der Neuen Welt begannen vor allem die Briten mit der Kolonialisierung der Ostküste des nördlichen Teils von Amerika. Die bis dato 13 britischen Kolonien wurden weitgehend vom englischen Parlament mitregiert. Die Kolonialherren waren Gesandte des Königs – eigene amerikanische Abgeordnete im Parlament waren nicht vorgesehen. Die Briten sahen auch keinen Grund, dies zu ändern oder auf Forderungen einzugehen, denn das Parlament hatte ja zu dieser Zeit die Souveränität. Die Bestrebungen der Kolonialisten nach Mitbestimmung und Beachtung ihrer Interessen wurden sowohl wegen ökonomischer als auch sicherheitspolitischer Erwägungen intensiver. Zum gemeinsamen Widerstand gegen die Kolonialmacht Großbritannien vereinigten sich die Kolonien und gründeten den so genannten Kontinentalkongress, in dem sie Forderungen ausarbeiteten. Ziel war hier noch nicht die politische Eigenständigkeit bzw. Eigenstaatlichkeit. Als es zu den ersten bewaffneten Auseinandersetzungen mit den Briten gekommen war, wurden die Forderungen nach einer Unabhän-

¹⁰ http://www.klett-akademie.de/sixcams/media.php/8/41/473_seite8_11.pdf (13.10.2009)

gigkeit jedoch immer lauter. Wesentlich trug Thomas Paine mit seinen publizistischen Schriften zum Unabhängigkeitsgedanken bei.¹¹

Auch er sah ökonomische Vorteile in der Loslösung von Großbritannien: "Our plan is commerce, and that, well attended to, will secure us to peace and friendship of all Europe; because, it is the interest of all Europe to have America *free port*" (Paine 2003: 26, Hervorhebung im Original). Ebenso sei Amerika reich an natürlichen Ressourcen und "[...] need go abroad for nothing" (ebd.: 43). Neben den wirtschaftlichen Vorteilen löste die sicherheitspolitische Situation durch die (laut Paine) kriegslüsternen Briten und deren Egoismus Zorn bei vielen Kolonialisten und auch bei Paine aus. An zwei Stellen wird dies sehr eindrucksvoll deutlich: "From Britain we can expect nothing but ruin" (ebd.: 46), sowie: "We have boasted the protection of Great-Britain, without considering, that her motive was *interest* not *attachment*; that she did not protect us from *our enemies* on *our account*, but from *her enemies* on *her own account*, from those who had no quarrel with us on any *other account*, and who will always be our enemies on the *same account*" (ebd.: 23, Hervorhebung im Original). Er forderte daher die Loslösung von Großbritannien und die Etablierung eines eigenständigen Staates, in der die Gesetze König sind und nicht umgekehrt.

Nach dem Siebenjährigen Krieg (Kolonialkrieg gegen die Franzosen) war Großbritannien hoch verschuldet und musste diese Schulden abbauen. Um Geld in die leeren Staatskassen zu bekommen, erließ das Parlament die so genannte Stamp Act (Stempelakte), in der sämtliche Dokumente besteuert werden sollten. Die Kolonialisten sahen sich jedoch dadurch in ihren Rechten massiv beeinträchtigt; sie waren der Meinung, dass es ohne parlamentarische Vertretung keine Besteuerung geben dürfte. Nach den durch dieses Gesetz einhergehenden Protesten und der Tötung von fünf Personen im "Boston-Massaker" (britische Soldaten schossen in die aufgebrachte Menge) wurden die Besteuerungsgesetze aufgehoben, mit Ausnahme der Besteuerung von Teeimporten. Die Kolonialisten protestierten auch dagegen, doch in London berief man sich auf die Parlamentssouveränität. Enttäuscht und zornig – da die Vorstellung herrschte: "no taxation without representation" – verabschiedete der Kontinentalkongress im Sommer 1776 die Unabhängigkeitserklärung. Es folgte ein Unabhängigkeitskrieg (bis 1783), welcher nicht zuletzt wegen der (aus amerikanischer Sicht positiven) Unterstützung durch die Franzosen und Spanier mit einem Sieg der Amerikaner endete.¹²

¹¹ historische Entwicklung zB Microsoft Encarta Enzyklopädie Professional 2003

¹² Microsoft Encarta Enzyklopädie Professional 2003

Nach der Gründung der Vereinigten Staaten von Amerika waren das oberste Ziel die Etablierung einer Verfassung und die damit zu erzielende Ausgestaltung des politischen Systems. Die Bestrebung einer großen Anzahl von Mitgliedern des Kontinentalkongresses war die politische Union der bislang konföderalistischen Beziehungen der Einzelstaaten. Die "Anti-Föderalisten" sahen die Gefahr in der konzipierten und dem Kongress vorgelegten Verfassung in der Konzentration der Exekutive (was als monarchistisches Prinzip ausgelegt werden konnte), dem Machtverlust der Einzelstaaten sowie dem Fehlen einer Bill of Rights – welche dann jedoch durch Verfassungsergänzungen ("amendments") hineinreklamiert werden konnten (Schmidt 2008). Die publizistischen Anführer der föderalistischen Bewegung, Alexander Hamilton, James Madison und John Jay, veröffentlichten zu dieser Zeit im besonders kritischen und anti-föderalen Staat New York insgesamt 85 Artikel, um für die Verfassung zu werben. Die Federalist Papers wurden durch ihren Erfolg "von überragender Bedeutung für die amerikanische Verfassung" (ebd.: 108) und können als erster und wichtigster "Kommentar" zur Verfassung interpretiert werden.

Die Verfassung und damit die Ausgestaltung des politischen Systems der Vereinigten Staaten von Amerika umfassen folgende substanzielle Prinzipien:

- **Föderalismus**

Die Verfassung sollte auf der einen Seite die neu geschaffene (Zentral-) Regierung – welche im Gegensatz zur losen, konföderalen Verbindung der Einzelstaaten stand – mit weitreichenden Machtkompetenzen ausstatten, aber auf der anderen Seite die einzelstaatliche Macht respektieren und nicht verwerfen. "A government ought to contain in itself every power requisite to the full accomplishment of the objects committed to its care, and to the complete execution of the trusts for which it is responsible; free from every other control, but a regard to the public good and the sense of the people" (Hamilton/Madison/Jay 1982: 178). Jedoch sollten "local administrations, for local purposes" (ebd.: 181) eingesetzt werden, auch als eine Barriere gegen die Macht der Zentralregierung. Auch die Gerichtsbarkeit sollte auf lokaler Ebene organisiert sein. Außer in Fragen der rechtmäßigen Anwendung und Auslegung der Verfassung sollte ein einziges, oberstes Gericht (supreme court) entscheiden (ebd.).

- **System der checks and balances**

"One of the principal objections inculcated by the more respectable adversaries to the constitution, is its supposed violation of the political maxim, that the legislative, executive and judiciary departments ought to be separate and distinct" (ebd.: 292). Damit wurde die

Lehre der Verteilung der staatlichen Befugnisse von Montesquieu in der Verfassung umgesetzt. Hamilton und Co. erkannten jedoch schon damals, dass eine strikte und vor allem personelle Trennung kaum möglich sei, was ausführlich in Paper 50 beschrieben wird. Gelöst werden sollte dieses Problem, indem jedes Department der Exekutive die anderen Gewalten kontrolliert (check) und umgekehrt sowie durch die Etablierung einer zweiten Parlamentskammer, welche wiederum die erste und andere Gewalten kontrollieren kann (ebd.). Im Gegensatz zur englischen Gesellschaftsstruktur konnte diese zweite Kammer nicht mit Vertretern des Adels oder anderer Stände besetzt werden, sodass man sich für Vertreter der einzelnen Staaten entschied (auch hier ist das föderale Prinzip sichtbar). Für die Regierungsspitze war ein gewählter Präsident die einzig denkbare und logische Alternative zum Monarchen. Alexis de Tocqueville, der erste Analytiker des amerikanischen Systems, sah durch die Möglichkeit von politischer Gerichtsbarkeit dieses Gewalten trennende System als defizitär. "Der Hauptzweck der politischen Gerichtsbarkeit in den Vereinigten Staaten besteht darin, die politische Macht dem, der sie mißbraucht, zu nehmen und zu verhindern, daß er sie wieder erlangt. Das ist offensichtlich eine Verwaltungsmaßnahme in der Form eines Urteils" (Tocqueville 1985: 93).

In Summe kann dieses System der Machteinschränkung und Gewaltenverteilung als ein zu dieser Zeit äußerst ausgeklügeltes verstanden werden.¹³ Die gesamte Verfassung muss betrachtet werden als ein Macht einschränkendes System, da nicht nur die institutionelle Trennung der Gewalten Justiz, Exekutive und Legislative im klassischen Sinn vorhanden ist, sondern auch die föderalistische Struktur sowie die weit reichenden Kontrollmöglichkeiten eine umfassende "Balance" entfalten.

- **Repräsentativsystem**

"It is said to be necessary that all classes of citizens should have some of their own number in the representative body, in order that their feelings and interests may be better understood and attended to" (Hamilton/Madison/Jay 1982: 200). Jeder Bürger sollte also in einem "representative body" – verstanden als das föderale Parlament – vertreten sein. Das politische System sollte somit eine Republik sein, welche durch ein Repräsentativsystem determiniert ist. Die Republik ist laut den Federalists der reinen Demokratie ("pure democracy") vorzuziehen, da zwei wesentliche Unterschiede konstatiert werden: "The two great points of difference between a Democracy and a Republic are, first, the delegation of the Government, in the latter, to a small number of citizens elected by the rest: secondly, the greater number of citizens, and greater sphere of country, over which the latter may be

¹³ Wobei dies mit großer Wahrscheinlichkeit heute noch so ist.

extended" (ebd.: 55). Man war zu dieser Zeit noch im antiken Denken verhaftet, wonach eine Demokratie eine Direktdemokratie mittels Bürgerversammlung sei. Diese (direkte) Form der demokratischen Politikgestaltung und Entscheidungsfindung war logischerweise in den entstandenen Territorialstaaten nicht mehr anwendbar. Deshalb sei ein System, in welchem das Volk in einem Repräsentativkörper vertreten ist, der reinen Demokratie vorzuziehen. Begrifflich wurde jedoch hier ein neues Verständnis von Demokratie entwickelt – abgelöst von der spätmittelalterlichen Vorstellung der Versammlungsdemokratie. Das Wort Republik wurde somit von den Federalists in dem Sinne verwendet, wie es der heutige Demokratiebegriff tut (vgl. Schmidt 2008). Schon Thomas Paine hatte zuvor die Bedeutung und Notwendigkeit eines repräsentativen Systems erörtert: "This will point out the convenience of their consenting to leave the legislative part to be managed by a select number chosen from the whole body, who are supposed to have the same concerns at stake which those have who appointed them, and who will act in the same manner as the whole body would act, were they present" (Paine 2003: 6/7).

Die begriffliche Loslösung von der Antike stellt einen markanten Fortschritt in der realen Entwicklung zur modernen Demokratie dar. Die Vorstellung, das Volk eines Flächenstaates durch eine Körperschaft zu repräsentieren, determiniert das Wesen der modernen Demokratie und stellt den wesentlichsten Unterschied zur antiken Demokratie dar (zB Conze 2004). Das Moderne an der modernen Demokratie manifestiert sich also am Repräsentativsystem. Diese Vorstellung festigte sich endgültig durch die Schriften von John Stuart Mill im liberalen Theoriediskurs.

- **Freiheit**

Das Prinzip des Schutzes der individuellen Freiheit zieht sich durch die gesamte Publikationsreihe. Da nicht alle Menschen Engel seien (Paper 51), werden eine starke Regierung sowie Kontrollinstanzen benötigt. Die Federalists schließen sich hierbei der hobbesianischen Tradition der negativen Anthropologie an, wobei dies in der Literatur kontrovers diskutiert wird – siehe Garry Wills in der Einleitung zu Hamilton/Madison/Jay (1982). Das ausgeklügelte System der Gewaltverteilung und -kontrolle wird ebenso als Sicherung der Freiheit gesehen wie auch als Schutzfunktion gegenüber anderen Mächten, welche ein geeintes Amerika entfalten könne (Paper 9). Sichergestellt werden sollte dies weiters durch die Zügelung von tyrannischen Neigungen der Mehrheit mittels Repräsentativität, Föderalismus, Vorrang der Verfassung sowie dem obersten Gericht zur Hütung der Verfassung (Schmidt 2008).

Mit der Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika wurde erstmals in der Geschichte die Idee der Demokratie in einem Großstaat umzusetzen versucht. Das Spannungsverhältnis zwischen Parlamentsouveränität (wie in Großbritannien) und der Volkssouveränität (siehe unten) wurde durch die absolute Stellung der Verfassung (*Verfassungssouveränität*) gelöst (ebd.).¹⁴ Tocqueville sah in der amerikanischen Realität dennoch das Prinzip der Volkssouveränität verwirklicht. "Will man von den politischen Gesetzen der Vereinigten Staaten sprechen, so muß man stets mit dem Dogma der Volkssouveränität beginnen" (Tocqueville 1985: 45). Ferner stellt er fest, "[...] daß das Volk sich wirklich selbst regiert [...]" (ebd.: 49), also dieses Prinzip nicht nur eine Verfassungsnorm darstellt, sondern tatsächlich gelebt wird.

Trotz alledem weisen die Federalist Papers Defekte und Einschränkungen besonders im Bezug auf die Zusammensetzung des Demos auf, welche die eigenen Prinzipien teilweise unterminieren. So wurde postuliert: "We have hitherto proceeded on the idea that representation relate to persons only, and not at all to property" (Hamilton/Madison/Jay 1982: 334). Dennoch waren Frauen, Sklaven und Schwarze vom Wahlrecht ausgeschlossen. Schon bald wurde dieser Umstand negativ kommentiert; Sklaverei sei mit den Prinzipien der Demokratie nicht vereinbar, ebenso wenig die Exklusion der schwarzen Bevölkerungsschicht (Tocqueville 1985). Hier sollte sich die amerikanische Demokratie noch als lernfähig erweisen.

Neben den schon erwähnten Analysepunkten sieht Alexis de Tocqueville die Vorzüge der Demokratie (von Amerika) vor allem in der Sicherung der Freiheit und Gleichheit, in der Fähigkeit der Fehlerkorrektur sowie in den ökonomischen Vorteilen gegenüber einem anderen Herrschaftssystem (Schmidt 2008). Kriege seien in und mit Demokratien aufgrund der von Gleichheit intendierten "ähnlichen Interessen und Neigungen" sowie aufgrund von Interdependenzen nicht vorstellbar (Tocqueville 1985: 299).¹⁵ Als nicht hingebungsvoller Verehrer der amerikanischen Demokratie, wie Tocqueville in seinen Büchern nicht müde wird zu betonen, kritisiert er diese auch in zahlreichen Bereichen. Durch die vielen Wahlakte und die damit einhergehenden Werbeaktivitäten der Kandidaten sei das Land in einem erregten Zustand, sodass ein gutes Regieren schwer möglich sei. Auch demokratische Regierungen seien bestechlich und erweisen sich als "kostspielige Arrangements" (Schmidt 2008: 120). Durch die Befriedigung der Interessen der Wählerschaft kommt es in der Demokratie dazu, dass kurzfristige Politikmaßnahmen zentraler als längerfristige erscheinen (Tocqueville 1985). In der Demokratie liegt die Allmacht in der Mehrheit. Alleine die Mehrheit entscheidet, welche Ent-

¹⁴ Wenn mit der Prämisse operiert wird, dass der Verfassungsgesetzgeber das Volk ist, dann stellt sich die Frage, ob die Souveränität wiederum auf das Volk rückführbar ist?

¹⁵ worin er recht behalten sollte

scheidungen getroffen werden und welche nicht. "Die unumschränkte Herrschaft der Mehrheit liegt im Wesen der Demokratie; denn in der Demokratie kann sich außerhalb der Mehrheit nichts behaupten" (ebd.: 139). Diese unumschränkte Macht, welche Gefahr läuft, zu einer "Tyrannei der Mehrheit" zu werden, müsste durch eine noch höhere staatliche Gewalt eingeschränkt werden. Tocqueville sieht darin jedoch eine Gefahr für die Freiheit, zudem gäbe es auf Erden keine derartige Macht. Dieses ungelöste Problem kommentiert er so: "Und was mich in Amerika am meisten abstößt, ist nicht die dort herrschende äußerste Freiheit, sondern der geringe Schutz gegen die Tyrannei" (ebd.: 147).

Die Ursachen dieser Entwicklung in Amerika sieht Tocqueville vor allem in der Gesellschaft – diese ist "zutiefst demokratisch". Da die feudale Tradition in Amerika fehle, sei ein weitaus höheres Maß an Gleichheit vorhanden als in Europa.¹⁶ Zudem sei Amerika jenes Land, in dem die Möglichkeit des Zusammenschlusses aufgrund gleicher Interessen zur Erreichung politischer Forderungen am höchsten sei. "Der Bürger der Vereinigten Staaten lernt von klein auf, daß er sich im Kampf gegen die mancherlei Schwierigkeiten des Lebens auf sich selbst verlassen muß [...]" (ebd.: 100).

Die äußerst scharfsinnige Analyse der Demokratie und der Gegebenheiten der jungen USA sind noch heute maßgebend für die Demokratieforschung und -theorie. "Es ist, als schreibe Tocqueville ein Lehrbuch über die Probleme des Staatshandelns in der entwickelten Demokratie" (Schmidt 2008: 120).

2.4 Französische Revolution

Die Entwicklungen jenseits und diesseits des Kontinents beeinflussten sich in vielerlei Hinsicht gegenseitig. So war auch die Entwicklung der Demokratie in Amerika nicht folgenlos für das kontinentaleuropäische Denken und vice versa. Zeitlich in dieselbe Epoche einzuordnen ist hierbei das wohl einschneidendste Ereignis, welches das (europäische) Denken nachhaltig beeinflusst hat und als Ereignis Ausdruck einer aufklärerischen Entwicklung gewesen ist: die Französische Revolution.

Obwohl das philosophische Wirken von Jean-Jacques Rousseau zeitlich und von der Entwicklungsperspektive her vor den Ereignissen in Amerika einzuordnen ist, soll hier ein Überblick über seine Ideen in Bezug auf Demokratie gegeben werden. Dies auch im Hinblick darauf,

¹⁶ Gleichheit wird also nicht nur in rechtlicher, sondern auch in materieller Hinsicht konstatiert. Ein Umstand, von dem man heute in den USA weiter entfernt ist als in Europa.

dass Rousseau als einer der unmittelbarsten geistigen Vordenker der Französischen Revolution gilt.

Rousseau geht – im Gegensatz zu Hobbes und Locke – nicht von einem kriegerischen Naturzustand aus, in dem jeder gegen jeden kämpft, sondern sieht die Entartung der Menschheit vielmehr im Prozess der Zivilisation, dh erst durch das Zusammenkommen des Menschen in einer Gesellschaft wird dieser entfremdet (vgl. Schmidt 2008). Wie üblich im Vertragsdenken dieser Zeit, sieht auch Rousseau die Lösung dieses Problems darin, einen Vertrag zu schließen, den Gesellschaftsvertrag. "Aber die gesellschaftliche Ordnung ist ein geheiligtes Recht, das allen anderen zur Grundlage dient. Trotzdem stammt dieses Recht nicht von der Natur; es beruht also auf Vereinbarung" (Rousseau 1977: 6). Ferner schreibt er: "Der Gesellschaftsvertrag hat die Erhaltung der Vertragschließenden zum Zweck" (ebd.: 37). Durch diese Übereinkunft der Gesellschaft, wodurch alle gleiche Rechte und Pflichten haben, entsteht unter den Bürgern eine Gleichheit und schafft dadurch die Souveränität. Der Gesellschaftsvertrag ist Grundlage und Akt der Volkssouveränität (2. Buch, 4. Kapitel). Jeder Mensch hat nach Rousseau bestimmte "Sonderinteressen"; die Summe all dieser Sonderinteressen bildet den so genannten Gemeinwillen (*volonté générale*). Da der Gemeinwille nichts anderes ist als das Gemeininteresse, dient dieser als Legitimation für die Souveränität des Volkes.¹⁷

Rousseau's Ansatz wird als eine radikale Theorie der Volkssouveränität in Erinnerung bleiben (Schmidt 2008). Besonders bei linken Theoretikern hat Rousseau eine starke Bewunderung ausgelöst und seine Werke wurden als Kampfschrift der revolutionären Bewegungen hochstilisiert. Sein Beitrag zum modernen Demokratieverständnis ist jedoch bescheiden; eine repräsentative Form der Demokratie lehnt er strikt ab: "Die Souveränität kann aus dem gleichen Grund, aus dem sie nicht veräußert werden kann,¹⁸ auch nicht vertreten werden; sie besteht im wesentlichen im Gemeinwillen, und der Wille kann nicht vertreten werden [...]" (Rousseau 1977: 103).

Geleitet von Rousseau, aber auch der Entwicklung in Amerika, wurden in Frankreich die Forderungen nach Mitbestimmung, der Abschaffung der feudalen Privilegien sowie der Etablierung von Bürgerrechten immer lauter – vor allem von Seiten des Dritten Standes.¹⁹ Der Abso-

¹⁷ Wie jedoch dieser Gemeinwille (des Volkes!) eruiert wird, bleibt bis heute ein Rätsel. Im 4. Buch 2. Kapitel erörtert Rousseau, dass sich der Gemeinwille aus Abstimmungsmehrheiten in Körperschaften ergibt – hierbei ist er noch im spätmittelalterlichen Denken verhaftet, wonach die Stände das Volk repräsentieren. Schmidt (2008: 88) weist zudem darauf hin, dass die summierten Einzelwillen (Gemeinwille) noch kein Gemeinwohl bedeutet!

¹⁸ Da sonst die Ausübung des Gemeinwillens nicht möglich ist (2. Buch 1. Kapitel).

¹⁹ Der Dritte Stand sollte das Bürger- und Bauerntum repräsentieren.

lutismus war zu dieser Zeit an einem Höhepunkt angelangt; die Unzufriedenheit mit der Willkür des Ancien Regime von Ludwig XVI. wuchs von Tag zu Tag. Gründe für den Unmut in der Bevölkerung waren nicht nur in den Partizipationsforderungen zu suchen, sondern wesentlich auch in den erheblichen sozialen Missständen und den Nachwirkungen des Siebenjährigen Krieges.²⁰ Die politischen Clubs der Jakobiner machten Stimmung für die Gründung einer Republik.²¹ Anders als im restlichen Europa war die Frage der Staatsform, Republik oder Monarchie, bei den französischen Jakobinern eindeutig republikanisch beantwortet worden, worin dann im weiteren Verlauf der Geschichte auch der Unterschied zum deutschen/österreichischen Jakobinismus (Liberalismus) liegen sollte (Grab 1980). Die Jakobiner in Frankreich schafften es, die Massen zu bewegen und die Revolution zu initiieren. Nach der Machtübernahme durch die "provisorische revolutionären Regierung" und der politischen Ausschaltung des Königs begann die radikale Phase der Revolution. Der Jakobiner Robespierre sollte die Oberhand in der neu proklamierten Republik bekommen, welche bis 1794 eine Schreckensherrschaft werden sollte.²² Tausende politische und klerikale Gefangene wurden ermordet. Nach weiteren turbulenten Jahren setzte 1799 Napoleon der Revolution durch einen Staatsstreich ein Ende.

Politisch, im Sinne der Etablierung einer Republik, war die Französische Revolution letztendlich gescheitert, doch blieben die Ideen und Errungenschaften wegweisend für die weiteren Demokratiebestrebungen in Europa. "Die Jahre 1780-1800 sind für das moderne Verständnis von Demokratie von entscheidender Bedeutung" (Conze 2004: 847). Vorerst sollte es jedoch weitere 50 Jahre dauern, bis erstmals wieder revolutionäre Bestrebungen mit liberalen/demokratischen Forderungen die politischen Massen erreichen. Nicht zuletzt auch wegen der negativen Bedeutung des "radikaldemokratisch aufgefaßten Verfassungsexperimentes" (ebd.: 861) von 1789. Was blieb, war jedoch das Resultat einer "[...] dauerhaften Mobilisierung der europäischen Öffentlichkeit" (Kaelble 2001: 32).

2.5 Bürgerliche Revolution von 1848

Auch die Bewegung im Jahre 1848 wurde ausgelöst durch ein erstarktes Bürgertum, welches eine Mitwirkung am Staatswesen forderte,²³ sowie von städtischen Unterschichten, die sich wirtschaftlich in einer Notlage befanden (Arbeitslosigkeit, hohe Lebensmittelpreise und

²⁰ Microsoft Encarta Enzyklopädie Professional 2003

²¹ Politische Strömung mit dem Ziel der Durchsetzung liberal-revolutionärer Gedanken. Zur Bedeutung des Begriffs und der Bewegung im deutschsprachigen Raum siehe unten.

²² Microsoft Encarta Enzyklopädie Professional 2003

²³ ebd.

Lohndruck).²⁴ Der Unmut über die sich bereichernde Oberschicht und die staatliche Obrigkeit wurde immer größer und vereinte weite Teile der Bevölkerung (Arbeiter, städtische Unterschicht und Intellektuelle).²⁵ Angefangen durch Massenproteste in Frankreich im Februar schwappte die Bewegung im März auf die deutschen Gebiete und die Habsburger Monarchie über (Entwicklung in Österreich siehe unten). Die zentralen bürgerlichen Forderungen waren in ganz Europa ähnlich: Pressefreiheit (Aufhebung der Zensur), Versammlungs- und Vereinsfreiheit, Ausweitung des Wahlrechts (Abschaffung des Zensuswahlrechts zugunsten eines allg. Wahlrechts) sowie Bürgerrechte gegen staatliche Willkür.²⁶ Dennoch gab es regional unterschiedliche Forderungen wie zB die Bestrebung nach der deutschen Einheit oder der Wunsch nach mehr Selbstbestimmung in den Ländern des Habsburgerreiches.²⁷ Nach teils blutigen Aufständen und Demonstrationen gelang es dem Bürgertum weitgehend, seine Forderungen durchzusetzen und diese konstitutionell abzusichern. Die Revolution(en) von 1848 enthielten zwar im Kern die Ideen der Französischen Revolution, doch wurden einige der Forderungen nachhaltiger umgesetzt als im Jahre 1789 (Kaelble 2001). In unmittelbar diachroner Betrachtung scheiterte auch diese Revolution, durch die (teils repressiven) Gegenrevolutionen, doch hat der Kampf um demokratische Partizipation und gegen Willkür die Monarchien europaweit massiv geschädigt. Auch wenn in der Literatur die Bedeutung der Revolution für die Demokratisierung Europas aufgrund des Nationalismus und wegen des Vorwurfs, ein Abklatsch der großen Revolutionen gewesen zu sein, kontroversiell diskutiert wird (ebd.), kann dennoch festgehalten werden: Staatliche Repression wurde immer schwieriger, denn durch die entstandene Mobilität mittels Eisenbahn sowie durch den Ausbau des Telegrafenetzes entstanden ein "Zeitalter der Meinungsvielfalt"²⁸ und eine unrevidierbare Macht der politischen Öffentlichkeit. Vor allem in Deutschland und Österreich richteten sich die Forderungen nach einer Zählung der staatlichen Willkür nicht wie anderswo auf die Niederschlagung der Monarchie, sondern manifestierten sich in der Bestrebung nach konstitutionellen Elementen. Und so hatte "Tocquevilles Demokratiebegriff [...] in Deutschland [und Österreich, Anm. PK] nicht in die Breite gewirkt und blieb politisch im 19. Jahrhundert im allgemeinen ohne Folgen" (Conze 2004: 883).

²⁴ <http://geschichtsverein-koengen.de/Revolution1848.htm> (22.3.2010)

²⁵ Auch wurden in dieser Zeit die sozialistischen Forderungen immer populärer. Die Publikation des Kommunistischen Manifests von Marx und Engels fiel in diese Zeit.

²⁶ http://www.bpb.de/publikationen/TOGGVD,1,0,M%E4rzrevolution_und_Liberalisierung.html#art1 (22.3.2010)

²⁷ Microsoft Encarta Enzyklopädie Professional 2003

²⁸ http://www.bpb.de/publikationen/TOGGVD,0,0,M%E4rzrevolution_und_Liberalisierung.html#art0 (22.3.2010)

Die Revolution von 1848 wird trotz des Scheiterns in einigen Ländern dennoch als wichtiges Element in der historischen Entwicklung hin zur modernen Demokratie gesehen. Auch wenn die Bestrebungen scheiterten oder revidiert wurden, wurde das aufstrebende Bürgertum nachhaltig gestärkt und hielt weiterhin an den (demokratischen) Forderungen fest.

2.6 Entwicklung in Österreich

Die Entwicklung von den ersten Bestrebungen, die absolute Macht des Kaisers einzuschränken, bis hin zur Durchsetzung eines auf demokratischen Prinzipien aufgebauten Verfassungsstaates, umfasst in Österreich einen nahezu 150-jährigen Prozess. Jahrhunderte lang galt in der österreichisch-ungarischen Monarchie das monarchische Prinzip, deren Herrschaft durch die Gnade Gottes legitimiert wurde. Durch die Aufklärung und die Einflüsse der Französischen Revolution wurde dieses Modell brüchig. Mit der schrittweisen Auflösung der Feudalaristokratie durch eine Staatsbürokratie verstand sich der Monarch zunehmend als oberster Diener des Staates ohne Gottesbezug – was als die aufgeklärte Komponente des Absolutismus verstanden wird (Funk 2007). Hervorgebracht wurden diese Bestrebungen vor allem durch die österreichischen Jakobiner, welche, wie in Frankreich, eine reformistisch-liberale Politik durchsetzen wollten.²⁹ "Die Jakobinerbewegung in Wien und Ungarn 1794/95 gilt in der Geschichtsschreibung zu Recht als wichtiges Beispiel frühdemokratischer Bestrebungen sozialer Mittel- und Unterschichten in der Habsburger Monarchie [...]" (Reinalter 1980: 148). Weitgehend manifestieren sich die Forderungen der Jakobiner anhand von Eingrenzung der Macht und Willkür des Monarchen und an Mitbestimmungsrechten – also am Festhalten an der Monarchie. Dennoch gab es auch in Österreich Jakobiner, welche, im Gegensatz zu den Josephinern und Leopoldinern,³⁰ bereits republikanische Begehrlichkeiten äußerten (Wangermann 1980). Auf die Wünsche einer politischen Einbindung ging das System nicht ein, jedoch änderte sich wie erwähnt die Legitimationsgrundlage. "In diesem Zusammenhang ist das System des aufgeklärten Absolutismus, wie es sich im 18. Jahrhundert entwickelte, auch aus der Notwendigkeit heraus zu verstehen, den wirtschaftlichen Anschluß an die westeuropäischen Länder nicht zu verlieren und so den Herrschaftsbereich der Habsburger zu erhalten" (Ucakar 1985: 30). Die Jakobinerbewegung sollte durch eine restaurative Phase niedergeschlagen werden. In den so genannten Jakobinerprozessen wurden rechtsstaatliche Prinzipien ausgehöhlt um die "politischen Verbrechen" möglichst rasch und effizient zu bestrafen (Schuh

²⁹ Die deutschen/österreichischen Jakobiner unterschieden sich von den französischen jedoch in der geringeren Radikalität ihrer Aktivitäten (Grab 1980).

³⁰ Jakobiner, welche die Monarchie nur reformieren wollten.

1980). Neben Inquisitionsprozessen sowie der Verweigerung eines ordentlichen Gerichtsverfahrens wurden Haftstrafen und sogar Todesurteile verhängt (ebd.).

Im Vormärz (bis März 1848) versuchte das System unter dem Staatskanzler Metternich weitere Forderungen und Bestrebungen durch Repression (Zensur, Spitzel- und Polizeiwesen) niederzuschlagen, was unter dem Namen Restauration in die Geschichte Eingang gefunden hat (Ucakar 1985). Von den Februaraufständen in Paris beflügelt, konnten sich die heterogenen Oppositionsbewegungen (liberaler Adel, Bourgeoisie, Kleinbürgertum, Studenten, Bauern und seit der Industriellen Revolution im großen Ausmaß auch Proletarier) einen und das System zu Zugeständnissen zwingen (ebd.). In Folge der Märzrevolution von 1848 sollte ein Verfassungsentwurf mit bürgerlichen Rechten etabliert werden – die Pillersdorffsche Verfassung. Nach neuerlichen Aufständen im Mai, aufgrund von unzureichender Umsetzung des Verfassungsentwurfes, wurde der Reichstag nach Kremsier verlegt, um dort einen neuen Vorschlag auszuarbeiten. Hierbei wurden vor allem die Bestrebungen der Abgeordneten gegen die Interessen des Kaisers sichtbar. Der Kampf ging zugunsten der kaiserlichen Macht aus – die Phase des Neoabsolutismus wurde eingeleitet (ebd.). Diese Phase war geprägt von militärischen Misserfolgen und einer schlechten Finanzlage, welche zusammen mit der ungelösten Frage der Arbeiterschaft zu einer Öffnung der Politik des Kaisers führte (Funk 2007). Auf dem Weg zur konstitutionellen Monarchie wurden weitere Verfassungsentwürfe vorgelegt (Oktoberdiplom 1860, Februarpatent 1861, Sistierungspatent 1865), doch erst die Dezemberverfassung 1867 mit ihren Grundrechten konstituierte die Monarchie (ebd.).

Die Situation der Arbeiterschaft und die weiterhin fehlenden Partizipationsmöglichkeiten verbesserten sich durch die Verfassung 1867 jedoch nicht (Ucakar 1985). Die Wahl zum Reichstag wurde durch ein Zensuswahlssystem geregelt – es konnte gar von einem "Privilegienparlamentarismus" gesprochen werden (ebd.). Die Forderungen der unterprivilegierten Schichten nach einer Ausweitung des Wahlrechts blieben ein Dauerthema im Parlament. Mit der Entstehung von Massenparteien im ausgehenden 19. Jahrhundert wurden die Forderungen der Arbeiterschaft durch die Sozialdemokratie im Parlament institutionalisiert. Vor allem in den 1880er Jahren wurde die Frage des allgemeinen, gleichen und direkten Wahlrechts auf der Ebene der Herrschaftslegitimation des Staates diskutiert (ebd.). Durch die Badenische Wahlreform 1896 wurde, mittels der Einführung einer fünften Kurie, das allgemeine Wahlrecht (für Männer) eingeführt – jedoch musste zum Missfallen der Sozialdemokraten und Teilen der Christlichsozialen ein Hauptwohnsitz in Österreich (Cisleithanien) nachgewiesen werden (ebd.). "Das Abgeordnetenhaus, das aus den Parlamentswahlen von 1897 hervorging, wies zwar gegenüber dem früheren beträchtliche Veränderungen auf, es war aber noch immer

weit entfernt, ein repräsentatives 'Volksparlament' zu sein" (ebd.: 271). Frauen hatten noch immer kein aktives und passives Wahlrecht – was sich erst 1918 mit der Republikgründung ändern sollte. Die Integration der Proletarier, welche Karl Renner schon in den ersten Jahren des neuen Jahrhunderts forderte, wurde in einer Wahlrechtsreform 1907 letztendlich durchgesetzt. Dies stellte insofern eine Zäsur in der Rechts- und Demokratieentwicklung dar, als dass erstmals das "allgemeine, gleiche, direkte und geheime Wahlrecht" (für Männer) etabliert wurde (ebd.: 353).

Maßgebende Kraft für die Ausweitung des Wahlrechts und für die Demokratisierung waren nach den letzten revolutionären Tendenzen im Jahre 1848 vor allem die reformistischen Abgeordneten im Parlament. Interessanterweise war der liberale Klub oftmals gegen derartige Bestrebungen, da dieser zu dieser Zeit sehr viele Mandate besaßen – auch konnten die Mitglieder die heterogenen Interessen nicht in einer Massenpartei bündeln (ebd.).

Mit der Gründung der Republik am 12. November 1918 wurde als Diskontinuität zur Monarchie (Brauneder 2008) eine neue staatliche Herrschaftsstruktur etabliert. Klar war für alle beteiligten Parteien des Parlaments, dass die neue Staatsform eine demokratische sein müsse – unklar blieb noch einige Tage, ob Monarchie oder Republik.³¹ "Die Verwirklichung des demokratischen Prinzips gleichberechtigter politischer Partizipation [...]" (Bader-Zaar 2008: 25) bereitete den jahrzehntelangen Forderungen und Kämpfen ein Ende.

Die Demokratie in Österreich hat sich also zum einen aufgrund von Massenprotesten und revolutionären Strömungen entwickelt, zum anderen durch die wiederkehrenden Bestrebungen einiger (vor allem sozialdemokratischer) Parlamentsabgeordneter sowie (später) durch die politischen Parteien insgesamt.³² Ziel war die Ausweitung der politischen Inklusion aller Bevölkerungsschichten und die Sicherstellung der Abwehr³³ monarchischer/staatlicher Willkür.

Beschrieben wurden bislang im Wesentlichen die markanten Ereignisse sowie geistigen Strömungen, welche die Entwicklung moderner Demokratien ermöglichten. Die konkreten historischen Entwicklungsstufen einzelner Länder können hier nicht beschrieben werden. Dennoch ist zu sagen, dass seit 1918 – mit einem faschistischen Zwischenspiel – in dem meisten europäischen Ländern Demokratie zum gängigen Modell wurde; die "Demokratie war keine Utopie mehr wie 1848" (Kaelble 2001: 58).

³¹ http://www.parlament.gv.at/PA/WENDP/REP_PS/show.psp?P_TEXT=1&P_MEHR=J (24.3.2010)

³² Die Frage der Legitimierung der Verfassung könnte mit dem Hinweis des Fehlens einer Zustimmung des Volkes als Verfassungsgesetzgeber (was staatsrechtliche Dogmatik darstellt) kritisch diskutiert werden.

³³ mittels Absicherung in einer Verfassung

Vielmehr scheint nun die Frage von Bedeutung zu sein, warum Demokratie (genau in dieser Zeit) überhaupt entstehen konnte, nicht zuletzt vor dem Hintergrund einer jahrhundertlangen absolutistischen Repression.

2.7 Wie und warum konnte Demokratie entstehen?

Es gibt zahlreiche Theorien und Überlegungen, warum Demokratie entstanden ist und welche Bedingungen hierfür erfüllt sein müssen. Viele dieser Überlegungen zielen darauf ab, den ökonomischen Entwicklungsstand als Determinante für die Demokratieentwicklung heranzuziehen. Vor allem in Rational-Choice-theoretischen oder kritischen (klassentheoretischen) Ansätzen wird der Kapitalismus als eine Funktionsvoraussetzung für Demokratie definiert (siehe Schmidt 2008). Kaelble (2001) sieht den Demokratieschub nach dem Zweiten Weltkrieg wesentlich durch den wirtschaftlichen Aufschwung begründet. Carles Boix geht davon aus, dass Demokratie nur bei einer erhöhten Umverteilung entstehen kann, da durch die erreichte Mobilität des Kapitals die Herrscher dieses nicht besitzen und gegen das Volk einsetzen können (Ziblatt 2006). Auch Daron Acemoglu und James Robinson gehen von einer Annahme einer Kosten-, Nutzen- und Outputrechnung aus. Bei großer Ungleichheit bildet sich eine kritische Masse, welche auf wenig Zugeständnisse eingeht und damit demokratische Reformen erzwingt. Ist die Ungleichheit sehr gering, existiert wenig "Nachfrage nach Demokratie". Ein mittleres Level der Ungleichheit ist also nötig, um Demokratie entstehen zu lassen. Dies beruht auf der ökonomischen Theorie einer U-förmigen Relation Ungleichheit/Demokratie nach Kuznet (ebd.).

Geht man jedoch von der Prämisse aus, dass die Gesellschaft gerade ab dem Spätmittelalter langsam zu einer funktional differenzierten Gesellschaft³⁴ evoluierte, so erscheinen diese Erklärungen von Demokratie zu kurz gegriffen zu sein. Diese Theorie geht davon aus, dass sich durch einen evolutionären Prozess die Gesellschaft von einer stratifikatorischen – im Wesentlichen von einer Feudalgesellschaft – zu einer modernen Gesellschaft mit Funktionssystemen (welche Kommunikationssysteme sind) entwickelt hat (siehe dazu Luhmann 1997). Es entstanden Funktions- oder Kommunikationssysteme wie Wirtschaft, Bildung, Massenmedien oder Politik, welche ihre funktionsspezifische Kommunikation, aber auch konkrete Funktionen für die Gesamtgesellschaft besitzen (ebd.). Der neo-darwinistische Ansatz (angewandt auf

³⁴ Die Theorie der funktionalen Differenzierung der Gesellschaft fungiert als metatheoretisches Postulat in der vorliegenden Arbeit. Näher wird darauf auch im nächsten Abschnitt eingegangen.

Sozialwissenschaften) geht aus von einer Evolution nach dem Schema Variation, Selektion und (Re-) Stabilisierung. Die Auswahl, also Variation, manifestiert sich in der Gesellschaftsentwicklung anhand der Ebenen Ja/Nein-Codierung der Kommunikation, Erfindung von Schrift und Buchdruck (später dann Telekommunikation) sowie Konfliktfähigkeit und Konflikttoleranz (Wimmer 2002). Aus diesen Überlegungen heraus ist die demokratische Eigenschaft eines politischen Systems nicht durch Faktoren wie Kapitalismus oder Armut zu verstehen. Vielmehr fand eine "Binnenevolution" innerhalb des politischen Systems statt. Demokratie ist eine "[...] komplexe und [in] ihrer Kombination unwahrscheinliche Eigenleistung des politischen Systems" und weiter: "'Demokratie' verstehen wir daher nicht als Nebenprodukt des Kapitalismus oder durch 'strukturierte' Klassenverhältnisse [...] sondern auf allgemeiner Ebene als Resultat einer evolutionären Binnendifferenzierung bzw. Subsystembildung im politischen System selbst" (Wimmer 1996: 45).

Die Dynamik dieses evolutionären Prozesses ist kausal anhand von drei wesentlichen Entwicklungen zu verstehen: die Entwicklung einer politischen Öffentlichkeit, die Entwicklung von Parteien und Parteiensystemen sowie die Entstehung des modernen Staates samt Institutionen – für Demokratie, vor allem Parlament, von substantieller Bedeutung (Wimmer 2000). Auch für Kaelble (2001) sind die markanten Bedingungen für Demokratie die Entwicklung von Medien, Parteien und Verbänden. Mit der Erfindung der Schrift und im weiteren Verlauf der Geschichte mit der Entwicklung des Buchdrucks Mitte des 15. Jahrhunderts hatten sich wesentliche Bedingungen verändert (Wimmer 2000: 465ff): Es gab erstmalig ein externes/unabhängiges Gedächtnis (Anstieg des EXMF³⁵), auf dessen Wissen auch in weiteren Generationen noch zugegriffen werden konnte. Eine exakte und vergleichende Wissenschaft konnte etabliert werden, welche erstmals auch breiteren Schichten zugänglich war. Das Maß an Literalität stieg nicht zuletzt aufgrund der Möglichkeit der Unterhaltung in den Volkssprachen.³⁶ Schon in der Reformation – welche als "book event" beschrieben wird – hat sich die Macht der Bücher (Medien) gezeigt. Aufgrund der ökonomischen Orientierung dieser neuen Massenmedien war die Zensurpolitik keine Frage des Überlebens für diese (flourierende Untergrundpresse) und es konnte zu einer Vollinklusion des Volkes in das politische System kommen (Wimmer 2002). Die Wirkung von publizistischer Fähigkeit stellte wie schon erwähnt auch Thomas Paine eindrucksvoll unter Beweis und so wurde "[d]ie Sphäre der Öffentlichkeit konstituiert [...] aus der Interaktion von Massenmedien und Diskursen der Bürger"

³⁵ External Memory Field

³⁶ Zuvor war Schriftlichkeit und Lesekenntnis ausschließlich gehobenen Schichten vorenthalten und dies meist in lateinischer Sprache.

(Wimmer 2000: 505). Wesentliches Merkmal wurde zudem, dass jeder zur (politischen) Öffentlichkeit dazugehören konnte (ebd.).

Die im Entstehen begriffenen politischen Parteien (als Massenorganisationen) im ausgehenden 19. Jahrhundert sind der zweite elementare Faktor der Evolution hin zur modernen Demokratie im politischen System bzw. in den politischen Systemen (ebd.: 617ff). Sie hatten zum einen fortan die Funktion, Themen aus der politischen Öffentlichkeit³⁷ anhand ihrer ideologischen Codes auf die Entscheidungsebene des politischen Systems zu transferieren, zum anderen rekrutierte sich aus ihnen das Personal für staatliche Ämter (Wimmer 2002). Auch in der Entwicklung in Österreich oder im britischen Parlament (siehe oben) zeigten sich im Laufe der Zeit die elementaren Proponenten der Demokratieentwicklung, es waren die Abgeordneten in den Parlamenten, welche die Positionen ihrer Parteien vertraten.

Wie ebenfalls eingangs erwähnt, kann die Entwicklung moderner Demokratien nicht ohne die Entstehung von modernen (Verfassungs-) Staaten verstanden werden. Staatlichkeit ist wesentlich mit der Vorstellung der Durchsetzung von Sicherheit, Ordnung, aber auch (Freiheits-) Rechten verbunden – aufgrund des Monopols der legitimen physischen Gewaltsamkeit (Weber 1959). Aus diesem Grunde braucht eine Demokratie auch Staatlichkeit. Entscheidend für den Evolutionsprozess war nun als dritter Faktor die Etablierung von Parlamenten als wichtige staatliche Institution. Durch die Integration der Opposition in die Institution Parlament war diese nicht mehr länger Systemopposition, sondern Teil des Systems, was als markanter Punkt in der Entwicklung moderner Demokratie verstanden werden kann (Wimmer 2000: 693ff). Parlamente hatten alsdann den Vorteil der Minimierung des Risikos von Fehlentscheidungen³⁸ sowie der Verhinderung und Kontrolle von Machtmissbrauch.

Die funktionale Differenzierung der Gesellschaft als (notwendige) Bedingung, verbunden mit den eben dargestellten Dynamiken und Subsystembildungen können den evolutionären Prozess der Demokratisierung erklären. In Anbetracht der realhistorischen Ereignisse erscheint dies als ein konsistentes Bild dieser Entwicklung. Die Frage, ob Kapitalismus notwendig für Demokratie ist (oder Begleiterscheinung), kann hier nicht erschöpfend behandelt werden. Nur soviel: Durch die Differenzierung des Funktionssystems Wirtschaft entstand ein "selbstreferenzielles" System mit eigener Kommunikation und eigenen Funktionsmechanismen. In der modernen Gesellschaft ist dies eben eine freie (kapitalistische) Orientierung ohne Vorstellung einer zwingenden Schaffung von Klassenstrukturen. Dennoch bleibt das Problem eines "Restbestandes" an Exklusion durch Armut (Wimmer 2002: 255).

³⁷ Agenda-Setting Funktion der Massenmedien

³⁸ Bislang auch dilettantische Einzelentscheidungen von Monarchen die Regel.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Demokratieentwicklung ohne die Auflösung von Feudalstrukturen, ohne Massenmedien und politische Öffentlichkeit, ohne Partei(systeme) und Staatlichkeit nicht erklärt werden kann. Historisch gesehen war dieser Prozess dauerhaft begleitet von der Bestrebung, individuelle Freiheitsrechte gegenüber der Obrigkeit durchzusetzen sowie die Willkür des Monarchen zu begrenzen. Die Aufklärung samt den einhergehenden philosophischen Strömungen und die Neurezeption der antiken Schriften waren Wegbegleiter dieser Entwicklung. Die Vorstellungen der Menschen, ihr Leben selbst in die Hand zu nehmen und nicht eine gottgewollte Ordnung hinzunehmen, sind von entscheidender Bedeutung für die "Idee" des sich Selber-Regierens. Der stufenweise und manchmal (besonders in Österreich) langwierige Prozess ist begleitet von vielen kleinen Forderungen und Bestrebungen, einen Teil in Richtung Freiheit und Selbstbestimmung durchzusetzen – manchmal auch blutig und brutal. Die heutigen Formen der institutionellen Ausgestaltung von Demokratie können verstanden werden als vorläufiger (!) Entwicklungsendpunkt der Frage: Wie können all diese (historischen) Forderungen und Ideen institutionell aber auch real umgesetzt und gesichert werden.

3 Kriterien und Theorien moderner Demokratie

Die im ersten Kapitel dargestellten Forderungen und Bestrebungen nach Demokratisierung und Auflösung von absolutistischen Herrschaftsstrukturen sind vor dem jeweiligen historischen Hintergrund zu betrachten. Diesen klassischen Vorstellungen fehlten eine umfassende Erfahrungspraxis mit den neu entstandenen Verfassungsstaaten, in denen die geforderten Freiheits- und Schutzrechte etabliert wurden, sowie die Praxis von dauerhafter Partizipation aller Bürger/innen im Gefüge eines Parteiensystems. Daher sind die klassischen Demokratietheorien bis in das 19. Jahrhundert "mangelhaft" (Schmidt 2008). Moderne Demokratietheorien kombinieren zumeist normative Vorstellungen, wie Demokratie sein soll, mit dem empirischen Erfahrungshorizont realer Bedingungen und Entwicklungen im (demokratischen) Verfassungsstaat.

Das vorliegende Kapitel soll einen kursorischen Überblick über die wichtigsten Stränge moderner Demokratietheorien geben. Eingebettet in das Korsett von Verfassung, Gewaltenteilung, Machtbegrenzung, Partizipation usw. haben all diese Theorien unterschiedliche Zugänge zur Demokratie und differente Prioritäten. Zu den bedeutendsten gehören die ökonomischen und marktorientierten Theorien, die pluralistischen Theorien, die beteiligungszentrierten Theorien sowie die sozialen Demokratietheorien.³⁹ Normative Vorstellungen sind Ideale, die in der Realität oftmals nur schwer und peripher erreicht werden können. Aus diesem Grund werden im zweiten Teil dieses Abschnittes Kriterien für Demokratie entwickelt, die als definitorische Grundlage von Demokratie für den weiteren Verlauf dieser Arbeit gelten sollen.⁴⁰

3.1 Theorien moderner Demokratie

3.1.1 Ökonomische und marktorientierte Demokratietheorien

Ökonomische Demokratiemodelle leiten sich aus einer Wissenschaftsrichtung ab, welche in den 50er und 60er Jahren des letzten Jahrhunderts entwickelt wurde. Die Ökonomische Theorie der Politik versucht politisches Verhalten von Wähler/innen, Politiker/innen, der Bürokratie usw. mittels wirtschaftswissenschaftlicher Erklärungsmuster zu analysieren. Rationales, also nutzenmaximierendes, Handeln von Individuen sowie Institutionen ist die substanzielle

³⁹ Weitere wie die kritischen Demokratietheorien, die komplexen Theorien uam. werden hier nicht behandelt.

⁴⁰ Es wird also die Frage "Was ist Demokratie?" (im praktischen Sinne) als Prämisse dieser Arbeit beantwortet werden.

Prämisse dieser Theorierichtung. Der Mensch fungiert in seinem politischen Handeln als *homo oeconomicus* (vgl. zB Holzinger 2005).

Einer der ersten Autoren, welcher die Demokratie in dieser Denkweise analysierte, war Joseph Schumpeter. Im Zentrum seiner Betrachtung stehen politische Führungspersonen. Sie alle stehen als eine Art Unternehmer auf einem Markt (um die Wählerschaft) in dauernder Konkurrenz. Der "Konkurrenzkampf um die politische Führung" wird also von den politischen Eliten ausgetragen, womit Schumpeters Theorie als elitistisches Demokratiemodell bezeichnet wird (Schmidt 2008). Er versteht Demokratie nicht wie in der klassischen Vorstellung als Herrschaft des Volkes für das Volk, sondern sieht die Demokratie als eine politische Methode zur Erreichung von bestimmten Zielen; "[...] die demokratische Methode ist diejenige Ordnung der Institutionen zur Erreichung politischer Entscheidungen, bei welcher einzelne die Entscheidungsbefugnis vermittelt eines Konkurrenzkampfs um die Stimmen des Volkes erwerben" (Schumpeter 2005: 428). Wichtigstes Partizipationsinstrument für das Volk sind die Wahlen. Demokratie bedeutet für Schumpeter also nur, dass "[...] das Volk die Möglichkeit hat, die Männer, die es beherrschen sollen, zu akzeptieren oder abzulehnen" (ebd.: 452). Auf deliberative und konsensuale Elemente kann Schumpeter in seiner Theorie verzichten, denn für ihn ist ein bestimmbarer Volkswille oder ein Gemeinwohl nicht existent. Der Volkswille ist für ihn endogen bestimmt, wird also erst durch den politischen Prozess erzeugt (Schmidt 2008). Dennoch sind Prinzipien einzuhalten, dass die "politische Maschine" als eine demokratische bezeichnet werden kann: Die Hauptfunktion der Stimmabgabe des Wahlvolkes muss der Rekrutierung und Bildung der Regierung dienen. Die Regierung muss sich aus einer Mehrheit im Parlament ergeben (ansonst würde eine Minderheit über die Mehrheit entscheiden). Das Kabinett wacht über den "Willen des Volkes" in der Verwaltung.⁴¹ Die Setzung von Recht fungiert als Hauptaufgabe des Parlaments. Da die Regierung die Mehrheit der repräsentativen Versammlung innehat, nimmt sie eine höhere Stellung im politischen System ein. Die Rolle der Wählerschaft ist auf die Wahl beschränkt, die restlichen Aufgaben im politischen Willens- und Entscheidungsfindungsprozess obliegt den Parteien (Schumpeter 2005: 433ff).

Das zweite und weitest verbreitete ökonomisch angelehnte Modell der Demokratie ist jenes von Anthony Downs. Dieses in den 50er Jahren entwickelte Modell beruht auf den Prämissen von Nutzen maximierenden und Kosten minimierenden Individuen im politischen Prozess. Sowohl das Handeln der Wählerschaft als auch das (rationale) Handeln der Parteien und poli-

⁴¹ Interessante Argumentation, wonach sich nach Schumpeter der Volkswille nur über die Wahl der Eliten ableiten lässt.

tischen Entscheidungsträger wird durch Kosten- und Nutzenabwägungen erklärt (Schmidt 2008). Rationales Handeln ist bestimmt durch die Maximierung des individuellen, subjektiven Nutzens. Jede/r rationale/r Bürger/in fragt sich: Was bringt mir persönlich diese oder jene Politikmaßnahme bzw. was bringt es mir, wenn die Partei A oder B an der Macht ist? Für Downs tritt Altruismus in der Politik in den Hintergrund,⁴² die Realität werde durch das Eigennutz-Axiom besser approximiert (Downs 1968). Rationale Wahl ist nun eine ökonomische Kosten-Nutzen-Rechnung, in der von den vergangenen Leistungen einer Partei und dem zukünftig erwartbaren Nutzen einer Partei ein Differential genommen wird. Ist das "erwartete Parteidifferential" einer Partei (also der persönliche Nutzen wenn diese Partei in die Regierung kommen sollte) größer als das "gegenwärtige Parteidifferential" (subjektive Vorteile der amtierenden Partei oder Koalition), dann wird sich der/die Wähler/in für die Oppositionspartei entscheiden. Sind die Leistungen der Vergangenheit höher bewertet als die zukünftigen, wird er/sie die amtierende Partei bestätigen (ebd.).

Auch Parteien und Entscheidungsträger handeln rational im Sinne einer Stimmenmaximierung. Downs stellt hierbei das "Medianwählertheorem" auf (Schmidt 2008), welches besagt, dass in wenig polarisierten politischen Systemen, in denen ein breiter Grundkonsens herrscht, sich rund um den Median die höchste Wählerdichte (in der Mitte des Links-Rechts-Spektrums) konzentriert. Rationale Parteien tendieren also dazu, ideologisch und programmatisch in die "Mitte" zu rücken; so genannte "Allerweltparteien" sind charakteristisch hierfür (Downs 1968). In einer polarisierten Gesellschaft sind an den Rändern des Wählerspektrums höhere Stimmenanteile zu erzielen und die Parteien tendieren programmatisch in diese Richtung – siehe Österreich, Erste Republik.

Demokratisch ist für Downs eine Regierungsform jedoch nur, wenn folgende Eigenschaften erfüllt sind: Die Regierung(spartei) muss vom Volk in periodisch stattfindenden Wahlen bestimmt werden. Diese müssen nach dem Grundsatz der Allgemeinheit durchgeführt werden. Weiters muss eine Wahl akzeptiert und Ergebnisse dürfen niemals gewaltsam verändert werden. Bei jeder Wahl müssen einander mindestens zwei konkurrierende Gruppen gegenüber stehen (ebd.: 23).

Vor allem in der US-amerikanischen Politikwissenschaft spielen ökonomische Theorien der Politik und der Demokratie eine weit verbreitete Rolle – weniger in Europa (Holzinger 2005). Vielfach wird hier kritisiert, dass politisches Verhalten nicht durch die ökonomische Rationalitätsvorstellung approximiert werden kann. Zudem fehlen normative Implikationen über den

⁴² es sei denn, die subjektive Präferenzordnung setzt anti-egoistisches (altruistisches) Verhalten an oberer Stelle fest

demokratischen Prozess (Schmidt 2008). Aufgrund der Kompaktheit und einfachen Anwendbarkeit werden derlei Modelle jedoch immer wieder herangezogen.

3.1.2 Pluralistische Demokratietheorien

Pluralistische Demokratietheorien gehen davon aus, dass eine Gesellschaft demokratisch verfasst ist, wenn die Vielfalt (Pluralität) der gesellschaftlichen Interessen durch die unterschiedlichen Interessens- und Parteiorganisationen gebündelt werden und diese formal gleiche Chancen, sich am politischen Willens- und Entscheidungsprozess zu beteiligen, erhalten (Eisfeld 2005 und Schmidt 2008). Interessen können und sollen artikuliert und organisiert werden, damit im politischen Prozess ein "Gleichgewicht" zwischen den Partikularinteressen hergestellt wird (Schmidt 2008), um damit der Idee des Gemeinwillens zu entsprechen. Entscheidend ist jedoch der nötige Grundkonsens, wonach die (institutionalisierte) Interessenskonkurrenz zu akzeptierten Entscheidungen führen muss (vgl. Frevel 2009). Ein freiheitsförderndes politisches System, in dem autoritäre Züge verhindert werden, sowie die Idee der Repräsentation sind Leit motive dieser Theorierichtung (Schmidt 2008). Zu den wichtigsten Vertretern gehören Robert Dahl und Ernst Fraenkel.

Dahl geht davon aus, dass sich in einer Gesellschaft Gruppen von Menschen zusammenschließen können (und können sollten), um gemeinsame Interessen zu artikulieren und diese auf die politische Entscheidungsebene zu bringen. Jede Person muss gleich behandelt werden in dem Sinne, dass für alle dieselben Regeln und Pflichten gelten. Entscheidungen in diesen Organisationen⁴³ sind für ihn nur demokratisch, wenn folgende 5 Kriterien erfüllt sind: Jedes Mitglied der Organisation muss dieselben Partizipationsmöglichkeiten haben (*effective participation*); gleiche Chancen und Stimmgewichte für jedes Mitglied bei Abstimmungen und Wahlen (*voting equality*); jede/r muss dieselben Möglichkeiten haben, Informationen und Wissen über die abzustimmende Sache zu erwerben (*enlightend understanding*); das Agenda-setting obliegt ausschließlich den Mitgliedern selbst (*control of the agenda*) sowie Inklusion aller erwachsenen Staatsbürger/innen (*inclusion of adults*) (Dahl 1998: 37f).

Da es für Dahl jedoch keine perfekte Demokratie gibt, nennt er die heutigen Demokratien nach westlichem Maßstab *Polyarchien*. Um den genannten normativen Demokratie Kriterien in den realen Polyarchien (annähernd) gerecht zu werden, müssen diese gewisse Institutionen aufweisen. Entscheidungsträger müssen gewählte Personen sein, welche jederzeit wieder ab-

⁴³ Implizit meint Dahl hier auch staatliche Institutionen wie das Parlament; seine Theorie fokussiert jedoch primär auf die Organisierung von gesellschaftlichen Interessen und auf die Frage der demokratischen Entscheidungsfindung innerhalb dieser Interessengruppen.

gewählt werden können. Wahlen müssen in einer Polyarchie frei, fair und regelmäßig stattfinden sowie frei von Zwang durchgeführt werden können. Jede/r Staatsbürger/in muss das Recht auf freie Meinungsäußerung haben. Gegeben sein muss ein freier Zugang zu Informationen und die Möglichkeit von Alternativen (Medienpluralität). Zentral ist ihm die Freiheit der Bildung von Organisationen und Koalitionen zur Artikulation von Interessen und Meinungen. Da alle Staatsbürger/innen von politischen Entscheidungen betroffen sind, müssen all diese Rechte allen Staatsbürger/innen zukommen (ebd.: 85f).⁴⁴ Neben den normativen und empirischen Indikatoren, welche eine Demokratie als solche aufweisen muss, beschreibt er noch Funktionsvoraussetzungen, welche – empirisch gesehen – die Etablierung von Demokratie erleichtern. Diese sind unter anderem eine marktorientierte Ökonomie oder eine politische Kultur mit homogenen Grundwerten (ebd.).

Ernst Fraenkels Theorie wird der Gruppe der Neo-Pluralisten zugerechnet (Eisfeld 2005). Im Gegensatz zu Dahl, welcher die Notwendigkeit der Pluralität in der Artikulation und Organisation von gesellschaftlichen Gruppen sieht, zielt Fraenkel vielmehr darauf ab, dass sich die Pluralität in den staatlichen Institutionen verwirklichen müsse (Schmidt 2008). Substanziell in Fraenkels Vorstellung ist die Herstellung eines a posteriori Gemeinwohls, welches sich durch Interessenorganisationen und Parteien innerhalb des pluralistischen Staats verwirklicht (Fraenkel 1974). Der politische Prozess muss eingebettet sein in einen gemeinsamen Wertekodex und Konsens, in Grundwerte und eine geringe soziale Differenzierung (ebd.). Staatliche Institutionen sowie sämtliche Interessenorganisationen dürfen niemals eigennützig handeln, sondern immer im Sinne des Gemeinwohls. Eine westliche Demokratie ist für Fraenkel am besten zusammengefasst Folgendes: "Das Bekenntnis zur 'westlichen Demokratie' erfordert gleicherweise die Anerkennung der Befugnisse der Bürger, ihre Interessen frei und ungehindert vertreten zu können, wie die Anerkennung der Befugnis der Gesamtheit, dem Primat des Gemeinwohls gegenüber allen Interessengruppen gleichzusetzen. Die Aufdeckung der dialektischen Spannung zwischen Interessenrepräsentation und *volonté générale*, das niemals endende Bemühen, mittels freier und offener Auseinandersetzungen einen Ausgleich zwischen diesen beiden Prinzipien herzustellen, bildet eines der kennzeichnenden Merkmale der 'westlichen Demokratien'" (ebd.: 40, Hervorhebung im Original). Über den liberalen Rechtsstaat – welcher auf Ordnungs- und Regelungspolitik beschränkt ist – sollte der pluralistische Staat bei Fraenkel soziale Rechte im Bereich der Arbeitswelt und Wirtschaft etablieren (Schmidt 2008).

⁴⁴ Eine Definition, wer nun inkludiert werden sollte, ist unklar, da er auf der einen Seite von *inclusive citizenship* spricht und auf der anderen Seite von allen Erwachsenen, die permanent im Land leben.

3.1.3 Beteiligungszentrierte und deliberative Demokratietheorien

Demokratietheorien haben allesamt unterschiedlich normative Zielrichtungen. Die eine Richtung fokussiert auf den Output von Demokratie, welcher Nutzen maximierend sein sollte. Die andere zielt auf bestmögliche rechtliche Absicherung gegenüber staatlicher Willkür ab. Wiederum anderen Richtungen ist die bestmögliche Repräsentation des Volkes das Wesensmerkmal von Demokratie. Die vorliegende Theorierichtung ist normativ vielmehr an der Inputseite von Demokratie interessiert, am politischen Prozess. "Die Teilnahme und Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an der Politik muss in einer Demokratie kontinuierlich rechtlich und faktisch möglich sein" (Frevel 2009: 64/65). Größtmögliche Partizipation der Bürger/innen am politischen Willensfindungsprozess, bei der Planung und Ausführung von Gesetzen sowie bei der Themensetzung sollte eine breite Akzeptanz innerhalb der Bevölkerung erzeugen (Schmidt 2008). Die Vertreter/innen der partizipatorischen Demokratietheorie begnügen sich mit der normativen Forderung nach bestmöglicher Beteiligung, jene der deliberativen Theorie gehen darüber hinaus (ebd.). Deliberation bedeutet abwägen und beraten und ist abgeleitet von der Diskurstheorie – im Speziellen von Jürgen Habermas. Hierbei wird auf die Überzeugungskraft und die Konsensfähigkeit nach und innerhalb von öffentlichen Debatten gesetzt. Zudem steht ein verständnisorientiertes und kommunikatives Handeln der Bürger/innen im Zentrum des politischen Prozesses (Schultze 2005). Einige Vertreter des beteiligungszentrierten Ansatzes schlagen eine "expansive Strategie", eine weiterführende Demokratisierung sämtlicher Lebensbereiche wie Ökonomie, Bildungswesen oder der Privatsphäre vor. Andere wiederum präferieren eine "integrative Strategie", wonach breites Mitwirken der Bürger/innen am politischen Prozess die beste Partizipation und Deliberation ermögliche (Schmidt 2008).

Für Habermas ist Demokratie ein (Kommunikations-) Verfahren, welches durch den Prozess der Deliberation, also der Findung eines Konsens durch gegenseitiges Abwägen von Meinungen und Interessen, eine höherrangige Form der Legitimität erzeugt (Habermas 1996). Seine Idee geht also über die klassische Legitimationsvorstellung hinaus, wonach die Akzeptanz der politischen Ordnung sowie input-Legitimationsformen (wie Wahlen, Plebiszite etc.) die Grundlagen der Legitimität bieten. Ferner legt Habermas den Fokus nicht auf eine Staats- oder Institutionenzentrierung, welche gewisse Bedingungen und Eigenschaften erfüllen müssen, um eine Demokratie zu verwirklichen. Durch jene breite Partizipation im deliberativen Modell sollte die Vorstellung des sich Selbst-Regierens am besten verwirklicht werden. Dennoch ist das Modell von Habermas an Kommunikationsvoraussetzungen gebunden, um funk-

tionieren zu können. Dazu zählen unter anderem die Möglichkeit und Chance eines gleichen Zugangs zu Informationen und Beratung, eine argumentative Form des Austausches von Informationen bezüglich öffentlicher Angelegenheiten, die Bereitschaft, eine Beratung unbegrenzt fortzusetzen, bis eine Lösung – ein Kompromiss – gefunden wird uam. (Schmidt 2008: 242f). Entscheidend ist jedoch auch, dass sich diese deliberativen Prozesse und deren Ergebnisse institutionalisieren. "Einen empirischen Bezug gewinnt der Begriff einer deliberativen Politik erst dann, wenn wir der Vielfalt der Kommunikationsformen Rechnung tragen, in denen sich ein gemeinsamer Wille nicht nur auf dem Wege der *ethischen Selbstverständigung* bildet, sondern auch durch Interessenausgleich und *Kompromiß*, durch *zweckrationale* Mittelwahl, *moralische Begründung* und *rechtliche Kohärenzprüfung*" (Habermas 1996: 284, Hervorhebung im Original). Ferner heißt es: "Dieses *demokratische Verfahren* stellt einen internen Zusammenhang zwischen *Verhandlungen*, *Selbstverständigungs-* und *Gerechtigkeitsdiskursen* her und begründet die Vermutung, daß unter solchen Bedingungen vernünftige bzw. faire Ergebnisse erzielt werden" (ebd.: 285/86, Hervorhebung im Original).

Kritisiert werden diese Theorien wegen ihres sehr optimistischen Bürger/innenbildes, wonach alle Beteiligten optimale Informationen und Wissen über die sich auszutauschende Angelegenheit besitzen. Die empirische Partizipationsforschung geht davon aus, dass diese von sozioökonomischen Variablen abhängig ist (Schmidt 2008). Habermas' Theorie der deliberativen Demokratie habe zudem ein hohes normatives Abstraktionsniveau, was bislang wenige Vorschläge einer praktischen Umsetzung gebracht hat (Schultze 2005).

Nichtsdestotrotz muss gesagt werden, dass eine breite Beteiligung am politischen Willens- und Entscheidungsfindungsprozess sowohl die Akzeptanz der Entscheidungen als auch die Legitimität der Herrschaftsordnung an sich erhöht.

3.1.4 Theorie der Sozialen Demokratie

Die Theoriegattung der Sozialen Demokratie fokussiert auf drei wesentliche Merkmale: Erstens versteht sie die Form der Volksherrschaft als etwas Dynamisches (wie auch bei der deliberativen Theorie), zweitens will sie die politische Demokratie ausweiten auf sämtliche gesellschaftliche Teilbereiche und drittens ist sie an einem Outcome von politischen Entscheidungen interessiert, welcher soziale Ungleichheit minimiert und breite Teilhabe maximiert (Schmidt 2008). Nach den theoretischen Forderungen der Marxisten und deren (erfolgloser) Umsetzung war es Eduard Bernstein, welcher sozialistische Ideen in die westlichen Demokra-

tien implementieren wollte. In dieser Zeit⁴⁵ sah man den "Sozialismus" als etwas vom Grundgedanken Gleichartiges wie Demokratie, so auch Bernstein (Huster 2000). Die Theorie der Sozialen Demokratie ist stark gekoppelt an die Realität und Programmatik der sozialdemokratischen Parteibewegungen in Europa. Eine moderne Variante der Sozialen Demokratie etablierte Thomas Meyer.

Meyer geht von zwei Varianten der liberalen Demokratie aus: der libertären (*libertarian democracy*) und der sozialen (*social democracy*) Demokratie. Die libertäre Demokratie ist die klassische liberale Vorstellung von Demokratie; der Staat hat demnach eine Ordnungsfunktion, schafft Recht und Sicherheit, Bürger/innen besitzen Rechte und Pflichten, es gibt eine Eindämmung der staatlichen Willkür etc. Die soziale Demokratie hingegen sieht den klassischen Rechtsstaat vielmehr als einen sozialen Rechtsstaat an, welcher die Etablierung von sozialen Rechten, Minimierung von sozialer Ungleichheit sowie eine "sozialpolitisch flankierende Marktwirtschaft" (Merkel 2003) als oberstes Ziel verfolgt. Losgelöst von der klassisch marxistisch-leninistischen Argumentation, der Kapitalismus determiniere alle gesellschaftlichen Bereiche, sind Meyers Argumentationsstränge jedoch nicht ganz frei von marxistischen Gedanken. Er kritisiert und negiert die Philosophie des Rechts auf Eigentum nach Locke. Die libertären Demokratien hätten das Dilemma, dass Armut die individuelle (und proklamierte) Freiheit minimiere und dadurch eine "positive Freiheit" – nämlich die freie Nutzung von Ressourcen – nicht möglich sei (Meyer/Hinchman 2007). Verwiesen wird bei diesen sozialen Grundrechten, für die der Staat auch Verpflichtungen übernehmen soll, auf die UN-Konvention der Menschenrechte aus dem Jahr 1966. Diese umfasst neben dem Gleichbehandlungsrecht, das Recht auf Nahrung, das Recht auf einen adäquaten Lebensstandard auch das Recht auf Arbeit und jenes, am kulturellen Leben teilnehmen zu können.⁴⁶ Da es in einer (unregulierten) Gesellschaft zahlreiche Risiken wie Arbeitslosigkeit oder Armut gibt, hat der Staat die Verpflichtung, diese Risiken gegenüber dem Individuum zu versichern und zu minimieren, auch wenn Personen selbst Risiken eingehen! "Even when people assume private risks that turn out badly for them, the state has some responsibility to insure that the standards of human dignity are upheld" (ebd.: 64). Weiters muss der Staat durch seine sozialdemokratische Politik sicherstellen, dass jedes Individuum selbstständig (self-reliant) am gesellschaftlichen Leben teilnehmen und für sich selbst sorgen kann. Welche "Aktionen" der Staat dafür setzen muss, wird enumerativ beschrieben; Aktionen wie Sicherstellung von sozialen und ökonomischen Rechten (Minimierung Armut, Recht auf Bildung, Inklusion am Arbeitsmarkt, Wohlfahrts-

⁴⁵ Ende 19. Jahrhundert – Zeit der Entstehung sozialdemokratischer Arbeiterparteien

⁴⁶ <http://www.hrweb.org/legal/undocs.html> (26.08.2010)

staatlichkeit und Einkommensgleichheit), Garantie von politischer Autonomie für das Individuum, eine Öffentlichkeit, in der Deliberation stattfinden kann, Demokratisierung von Bildung, Kultur, Ökonomie und Verwaltung etc. (ebd.: 66f). Aus der Sicht von Meyer kann also Demokratie nur in einem (sozialdemokratischen) Wohlfahrtsstaat realisiert werden, in dem der Staat Rechte und Garantien nicht nur im klassischen Sinne bietet, sondern auch Politikziele (wie Armutsbekämpfung oder sozialer Ausgleich) als Demokratiedeterminanten ansieht. "The theory of social democracy has suggested two reasons why social and economic rights play a constitutive role. First, they are a vital aspect of the 'politics of recognition.' Second, they provide a means of protecting a person's private, social and political autonomy when social risks occur. All of these three dimensions of personal autonomy, as protected by basic rights, are epitomized in the sociological category of *inclusiveness*. If they do nothing else, social democracies must therefore guarantee social inclusiveness" (ebd.: 210, Hervorhebung im Original).

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Theorie der Sozialen Demokratie sämtliche Kriterien und Aspekte von anderen Demokratietheorien und -vorstellungen übernimmt (wie Rechtsstaatlichkeit, Schutz vor Willkür, Menschenrechte, Grundrechte, Partizipation etc.) und diese um die Bedingungen eines Wohlfahrtsstaates erweitert. Sogar Marxisten kritisieren diese Theorie, da sie die Klassentheorie und die Strukturdefekte, welche der Kapitalismus mit sich bringt, akzeptiert bzw. verschweigt (Schmidt 2008). Wenn Meyer davon ausgeht, dass der Staat eine vollständige Inklusion jeder Person am Arbeitsmarkt garantieren müsse, stellt sich die Frage, wie dies ohne sozialistische Planwirtschaft möglich ist, wo er gleichzeitig die Marktwirtschaft akzeptiert? Die Frage der Demokratisierung sämtlicher Gesellschaftsbereiche ist ein weiterer Kritikpunkt, welcher aus systemtheoretischer Sicht klar als nicht möglich zu qualifizieren ist.

Auf weitere Richtungen in der Demokratietheorie, wie die kritische Demokratietheorie – welche vorwiegend die Mehrheitsregel und den "Willen des Volkes" kritisch beleuchtet – oder die komplexe Demokratietheorie nach Scharpf (siehe Schmidt 2008) kann hier nicht näher eingegangen werden.

3.2 Kriterien moderner Demokratie

Bevor nun einzelne Kriterien einer Demokratiedefinition – welcher dieser Arbeit zugrunde liegen – erörtert werden, muss kurz auf die Subsysteme von Politik eingegangen werden. Von diesen ausgehend können, die Kriterien aufgelistet und erklärt werden.

Im Zentrum des politischen Systems steht der Staat samt Verfassung, welcher die Staatsleitung, Regierung und Parlament sowie weitere Institutionen von Staatlichkeit sicherstellt und rekrutiert (zum modernen Staat siehe Wimmer 2000). Zwischen der politischen Öffentlichkeit und dem Staat stehen die Parteien und Verbände bzw. Interessenorganisationen. Dieses (Parteien-) System fungiert als Vermittler von gesellschaftlichen Interessen und dient der Integration der Bürger/innen in die Ebene der staatlichen Entscheidungsfindung. Zudem besitzen Parteien eine personelle Rekrutierungsfunktion für staatliche Ämter. An der Peripherie des politischen Systems befindet sich der/die Bürger/in, in der er/sie mittels der politischen Öffentlichkeit und deren System der Massenmedien am politischen Prozess partizipieren kann. Auch Luhmann geht von einer Zentrum-Peripherie-Beziehung aus, in der ein Machtkreislauf zwischen Regierung, Verwaltung und Publikum herrscht. Strukturell gekoppelt wird das politische System durch die Massenmedien (Giegel 2002). Das heißt, moderne Demokratie ist ohne einen funktionierenden modernen Staat, ohne ein Parteiensystem und ein System von Interessenorganisationen sowie ohne ein System von politischer Öffentlichkeit und Medien nicht vorstellbar (Wimmer 1996). Graphisch kann das politische System samt Subsystemen einer modernen Gesellschaft, welche für Demokratie essentiell sind, folgendermaßen illustriert werden:

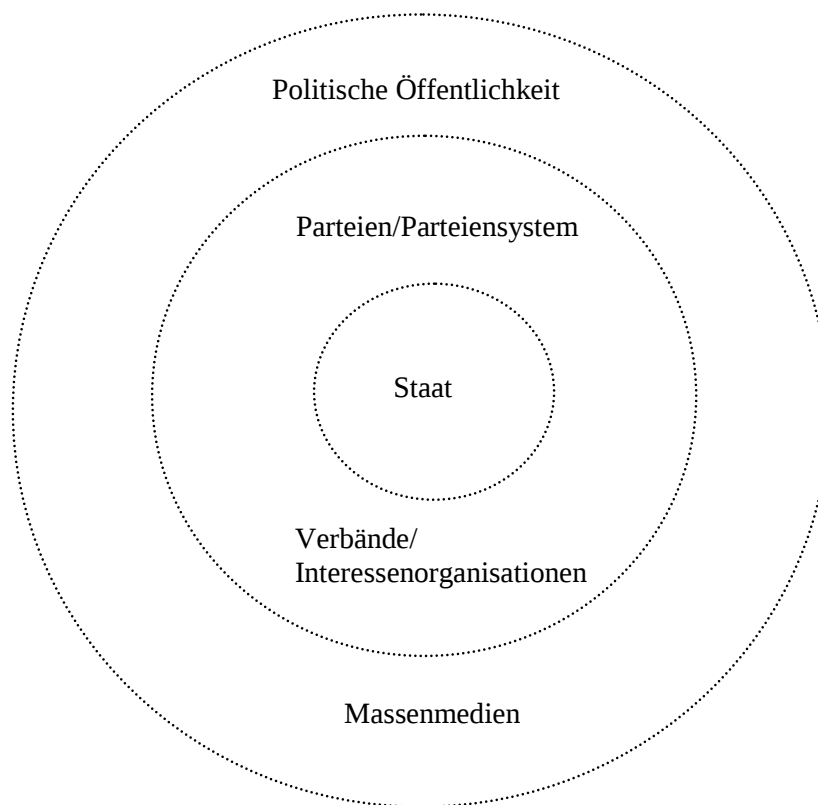


Abbildung 1 - Subsysteme moderner Demokratie
 Quelle: Wimmer (1996)

Substanziell für eine moderne Demokratie sind das Vorhandensein und das Funktionieren von moderner *Staatlichkeit*. Die Institutionen eines modernen Staates – Militär/Polizei, Verwaltung/Bürokratie, Staatsleitung (Regierung, Parlament) sowie Steuern (Wimmer 2000) – sind als Garantieleistung für demokratische Verfahren sowie zur Sicherstellung von Freiheit und Schutz vor Willkür in einem Gemeinwesen unumgänglich.⁴⁷ In der Systemtheorie wird das Rechtssystem als eigenständiges, autopoietisches, Subsystem der Gesellschaft gesehen (Luhmann 1993) – trotzdem muss gesagt werden, dass gerade die staatlichen Institutionen (hier insbesondere die Steuern und deren Verteilung) ein Funktionieren des *Rechtssystems* sicherstellen müssen. Ohne ein funktionierendes Rechtssystem könnte dem "Willen des Volkes", welcher durch dessen positivrechtlichen Charakter sichergestellt werden sollte, bei der Umsetzung und Durchführung von Herrschaft nicht entsprochen werden. In der Literatur wird daher "Rechtsstaatlichkeit" vielfach als elementares Kriterium für Demokratie gesehen (zB Frevel 2009). Weiter ausgeholt, kann gesagt werden, dass moderne Demokratie ohne eine

⁴⁷ Mit dem Kriterium der modernen Staatlichkeit wird deutlich, dass der vorliegende Demokratiebegriff keiner ist, welcher auf andere Gesellschaftsbereiche übertragbar wäre. Auch in diachroner Sichtweise lässt sich konstatieren, dass die Freiheits- und Demokratiebestrebungen sich innerhalb einer staatlichen Ordnung manifestiert haben.

moderne, also funktional differenzierte Gesellschaft nach Luhmann (1997) nicht vorstellbar wäre.

Auch die österreichische Bundesverfassung anerkennt die Wichtigkeit von staatlichen Institutionen (hier des Bundesheeres) zur Sicherstellung von Demokratie und Freiheit: "Das Bundesheer ist, soweit die gesetzmäßige zivile Gewalt seine Mitwirkung in Anspruch nimmt, ferner bestimmt [...] zum Schutz der verfassungsmäßigen Einrichtungen und ihrer Handlungsfähigkeit sowie der demokratischen Freiheiten der Einwohner [...]" (Art 79 B-VG). Die Frage der "Sozialstaatlichkeit" wird weiter unten im Zuge von Partizipation und deren effektiven Möglichkeiten behandelt werden.

Durch die obige Zitierung der österreichischen Verfassung wird auch klar, dass es zur Sicherstellung von demokratischen Verfahren und Rechten eine demokratische *Verfassung* als oberste (Rechts-) Instanz braucht. Eine Verfassung dient der Herrschaftsbegrenzung, der Machtverteilung, der Sicherstellung von Minderheitenrechten und Grundrechten aller Bürger/innen und zudem fungiert sie als oberste identitätsstiftende Instanz.⁴⁸ Sie regelt weiter die Konstituiertheit sämtlicher staatlicher Organe und deren Verfahren – zu den Verfahren siehe unten. Historisch gesehen konstituierten sich die damals noch absolutistischen Staaten, um die Herrschaft des Monarchen zu reglementieren, zu verteilen und personell bzw. institutionell aufzuteilen. Damit entstand das klassische Konzept der Gewaltentrennung in Exekutive, Legislative und Justiz, welches vielfach als unabdingbares Kriterium für Demokratie gesehen wird. Hier wird jedoch von dieser strikten institutionellen Trennung als Demokratie Kriterium abgesehen. Schon Montesquieu spricht von einer Verteilung der staatlichen "Befugnisse" in unterschiedliche Hände (siehe oben) und sieht keine strikte Trennung der Staatsgewalten vor (Frevel 2009).⁴⁹ Vielmehr ist als Kriterium für Demokratie wichtig, dass eine Verfassung die Macht der einzelnen Institutionen regelt und begrenzt sowie diese auf verschiedene Institutionen und Ebenen im Staate verteilt – sei es horizontal oder vertikal.⁵⁰ "Die mehr oder minder breite Verteilung von Entscheidungs-, Umsetzungs- und Kontrollkompetenzen auf unterschiedliche Akteure bewirkt die Begrenzung von Macht, beugt Machtmissbrauch vor und

⁴⁸ Identitätsstiftend deshalb, weil der Verfassungsgesetzgeber theoretisch das Volk als Ganzes ist. Dies wird vor allem in den USA sichtbar; in Österreich begnügt man sich mit einer theoretischen Rückführbarkeit auf das Bundesvolk aufgrund der 2/3-Mehrheit im Repräsentativorgan Parlament.

⁴⁹ In parlamentarischen Systemen kommt es zudem zu einer Verschränkung von Exekutive und Legislative. Aus systemtheoretischer Sichtweise, in der das Rechtssystem als eigenständiges Subsystem der Gesellschaft existiert, bleibt für diese klassische Sichtweise zudem wenig Platz.

<http://powiki.univie.ac.at/ylvi/YlviArticleServlet?templateBindingId=37595> (23.09.2010)

⁵⁰ Also vertikal auf verschiedene Institutionen im hierarchischen Sinne (zB Bund-Länder-Gemeinden) und eine horizontale Verteilung auf einer Ebene (wie Personen, Dienststellen etc.).

begünstigt den ausgiebigen politischen Diskurs, der ein Grundmerkmal von Demokratie ist" (ebd.: 70).

Da ein Herrschaftssystem nur von langfristigem Bestand sein kann, wenn es von einer breiten Mehrheit akzeptiert und damit legitimiert wird, haben sich im Laufe der Geschichte Grund-, Freiheits- und Minderheitenrechte als Teil der Verfassungsordnung etabliert. Grund- und Freiheitsrechte, wie sie die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) enthält, sind für eine moderne Demokratie unumgänglich als Schutz vor Herrschaftswillkür. Diese enthalten Rechte wie bspw. Recht auf Leben, Verbot von Folter oder Sklaverei, Recht auf Freiheit und Sicherheit, Recht auf ein faires Verfahren, Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit, Freiheit der Meinungsäußerung, Versammlungsfreiheit uvm.⁵¹ Substanziell in einer Demokratie ist zudem, dass die Herrschaft nicht zu einer "Tyrannei der Mehrheit" verkommt (siehe de Tocqueville oben). Zu diesem Zwecke sind verfassungsrechtlich garantierte Minderheitenrechte obligatorisch. "In the *constitutional context* the concern is about minorities, not majorities. More precisely, the problem that comes to the fore in this context is that the minority or minorities must have the right to oppose, the right of opposition" (Sartori 1987: 133, Hervorhebung im Original). Es muss in einer Demokratie theoretisch möglich sein, dass Minderheiten zu Mehrheiten werden und umgekehrt (siehe Wahlen unten).

Nachdem sich das Konzept der direkten Demokratie als Herrschaft des Volkes im wahrsten Sinne des Wortes seit der Antike nicht etablieren konnte, dient die Idee der Repräsentation als zentraler Baustein von moderner Demokratie. In den neuen Territorialstaaten des Spätmittelalters war eine Versammlungsdemokratie mit der Anwesenheit aller Bürger/innen nicht mehr möglich. Um der Idee, "das Volk gibt sich seine Gesetze selbst", dennoch entsprechen zu können, entwickelten sich *Parlamente*, mit vom Volk gewählten Repräsentanten, als zentrale Instanz der Gesetzgebung. Durch das gewählte Parlament wird das zentrale Herrschaftsorgan der politischen Entscheidungsfindung legitimiert, und durch die direkte und indirekte Rückführbarkeit auf das Volk entspricht diese Idee der Rousseau'schen Vorstellung der Volkssouveränität (Frevel 2009). Die Volkssouveränität widerspiegelt sich also in der Legislative als Legitimation von Gesetzen, aber auch in der Verfassungsgesetzgebung als Legitimation des Herrschaftssystems selber. Auch Sartori (1987) konstatiert, dass in einer (empirischen) Demokratie nie die gesamte Bevölkerung in die Entscheidungsfindung inkludiert werden kann und es deshalb Repräsentanten braucht, die mittels einer Entscheidungsregel abstimmen. Die-

⁵¹ Die EMRK wurde in Österreich gänzlich in die Bundesverfassung übernommen und ist Teil der Grundrechtsordnung.

se Entscheidungsregel ist in modernen Demokratien die limitierte Mehrheitsregel (limited majority principle) – mehr dazu unten.

Den Bogen zwischen Bürger/innen und den staatlichen Institutionen der politischen Willens- und Entscheidungsfindung spannen die *Parteien, Verbände und Interessenorganisationen*. Diese sind unverzichtbar für moderne Demokratie, da sie die pluralen Interessen in der Gesellschaft aggregieren und auf die politische Entscheidungsfindungsebene transferieren können (zB Frevel 2009). Dazu ist es wichtig, dass die in den Grund- und Freiheitsrechten enthaltenen Bestimmungen über Partei- und Vereinsfreiheit nicht nur formell, sondern auch faktisch umgesetzt werden. Die Konstruktion des politischen Systems muss derart bestimmt sein, dass diese Akteure die zentrale Rolle in der Willensbildung innehaben. In der österreichischen Bundesverfassung bekommt dies Ausdruck durch die Bestimmung der "Vielfalt politischer Parteien" als "wesentlicher Bestandteil der demokratischen Ordnung" sowie deren zentrale Aufgabe an der "politischen Willensbildung" (Art1 § 1 PartG). Zudem garantiert das weitreichende System der Zwangsverbände (Kammern) sowie der Sozialpartnerschaft⁵² den Einfluss unterschiedlicher Interessen in der Gesetzgebung.

In den Territorialstaaten des späten Mittelalters herrschte die Vorstellung, dass durch ein (möglichst) homogenes Staatsvolk eine innere Stabilität garantiert werden kann. Dies war und ist ein Trugschluss, denn jede Grenzziehung bringt Minderheiten (ethnisch, religiös, sprachlich etc.) hervor. Auch die ideologischen Unterschiede und die damit einhergehende Minderheitenproblematik muss berücksichtigt werden. Um nun innerer Stabilität und dem normativen Ziel der Aggregation verschiedenster Interessen gerecht werden zu können, muss eine moderne Demokratie einen gesellschaftlichen und politischen *Pluralismus* akzeptieren und fördern. Zu diesem Zweck müssen die politischen Institutionen frei von einer Staatsideologie oder -religion sein. Die Pluralismustheoretiker sehen den Ausgleich zwischen und die Integration von vielfältigen Interessen in der politischen Entscheidungsfindung als das zentrale Merkmal von Demokratie. Auch das Nachkriegseuropa – mit seinen vielfältigen Migrationsströmungen – hat die Wichtigkeit der Integration von gesellschaftlicher Pluralität gezeigt. Eine "Tyrannei der Mehrheit" würde die allgemeine Akzeptanz der Herrschaftsordnung in Frage stellen und die Idee des Selbstregierens des (gesamten) Volkes unterminieren.

In vielen Demokratien – allen voran den USA und Großbritannien – fungiert die Mehrheitsregel als zentrale Entscheidungsfindungs- und Abstimmungsregel. In mehrheitlich homogenen politischen Systemen ergeben sich daraus nur wenige Akzeptanzprobleme, hingegen in stark

⁵² Akkordierte und konzertierte Politik im Bereich der Einkommens-, Wirtschafts-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik (Tálos 2006).

heterogenen Strukturen kann eine Herrschaft mittels Mehrheitsregel zu Instabilitäten und gar Bürgerkrieg führen. Arend Lijphart (2008) plädiert daher für die Etablierung eines Systems der Konsensdemokratie in Ländern mit heterogener Gesellschaftsstruktur. Somit kann sichergestellt werden, dass durch einen deliberativen Prozess sämtliche Interessen berücksichtigt werden und durch den erzielten Konsens eine win-win-Situation entsteht. Durch komparative Länderstudien zeigt Lijphart, dass eine Konsensdemokratie einen höheren Demokratiewert (Qualität) besitzt als Systeme mit breiter Anwendung der Mehrheitsregel. "It is consensus rather than majoritarian democracy that has the slight edge with regard to effective policy-making, and the performance of consensus democracy with regard to the indicators of democratic quality is not just superior, but vastly superior – confirmed by clear results of statistical tests" (ebd.: 270). Nichtsdestotrotz wird sowohl die Konsens- als auch die Mehrheitsdemokratie als Typologie von moderner Demokratie in der Literatur akzeptiert (zB Pelinka 2005).

Nach der Konstitutionalisierung der absolutistischen Monarchien in Europa kam es zu einer Inklusion der Revolutionisten in das politische System. Die frühere Form der *Opposition* war alsdann keine Systemopposition mehr, sondern institutionalisierte sich innerhalb und als Teil der neuen politischen Ordnung. Die Opposition dient der Kontrolle der Regierenden und zeigt Missstände über das Vehikel der Massenmedien auf. Zudem werden alternative politische Konzepte vorgeschlagen und auf die Willensbildungsebene gebracht. Die Macht der Opposition manifestiert sich in der Macht, Positionen möglichst breitenwirksam an die politische Öffentlichkeit zu bringen (Wimmer 2000). Die oben zitierte Schrift von Thomas Paine kann als eine der ersten Schriften dieser Art klassifiziert werden, deren publizistische Wirkung eine enorme Breite erreichte.

Das Parteiensystem moderner Demokratien muss also derart pluralistisch aufgestellt sein, dass es zumindest zwei verschiedene Parteien gibt. Ein System mit nur einer Partei oder nur einer Interessenorganisation, welche den aggregierten Willen des Volkes auf die staatliche Entscheidungsfindungsebene bringt, ist keine Demokratie. Dies manifestiert sich auch in der Institution von Wahlen; besteht keine Möglichkeit der Wahl einer Alternative, so gilt der Vorgang nicht als Wahl, sondern per Definition als Abstimmung (Nohlen 2005) – mehr zu Wahlen unten. Welche tatsächlichen Mitwirkungsmöglichkeiten und welche Macht dazu oppositionelle Partei- und Verbändeorganisationen haben, variiert in der Realität oftmals enorm und hängt von unterschiedlichen Faktoren ab. Entscheidend für Demokratie ist jedoch, dass jedes Interesse die Möglichkeit besitzt, sich zu organisieren und am politischen Prozess teilzunehmen. Der oppositionelle "Dauerappell" muss die Möglichkeit der Transformation in die politi-

sche Öffentlichkeit besitzen. Inwieweit dieser dort dann erfolgreich aufgenommen wird, ist eine andere Frage.

Nachdem die Idee der Versammlungsdemokratien in den modernen Territorialstaaten nicht mehr weiter verfolgt werden konnte, brauchte es neue Formen der Inklusion des Demos ins politische System. Dabei kommt dem System der *Massenmedien* eine entscheidende Rolle zu. Medien dienen als Kommunikationsinstanz zwischen dem Volk, den Parteien und Verbänden sowie der staatlichen Ebene. Sie können sowohl Interessen auf die Entscheidungsebene transferieren als auch politische Entscheidungen und Vorhaben der Eliten kommunizieren. Eine Entscheidungs- und Willensbildung wäre ohne Massenmedien nicht denkbar und somit für die Idee des sich selbst Regierens unverzichtbar. "Die moderne Demokratie wäre ohne Massenmedien nicht möglich" (Wimmer 2000: 460). Substanziell erscheint hierbei jedoch zu erwähnen, dass das System der Massenmedien auf freien Medien beruhen muss. Medien, die unter der Kontrolle der Regierung stehen und somit vorgefertigte Meinungen kommunizieren, können nicht Teil einer demokratischen Ordnung sein. Daher ist die bereits erwähnte Pressefreiheit (ohne Zensur) elementarer Bestandteil moderner Demokratie. Notwendig ist weiters eine gewisse Medienpluralität. Würde es nur ein einziges Leitmedium geben, würde dies einen indoktrinären Charakter (aufgrund einer einzigen Meinung und Blattlinie) haben und von einer freien Willensbildung könnte keine Rede mehr sein. "Citizens have a right to seek out alternative and independent sources of information from other citizens, experts, newspapers, magazines, books, telecommunications, and the like. Moreover, alternative sources of information actually exist that are not under the control of the government or any other single political group attempting to influence public politics beliefs and attitudes, and these alternative sources are effectively protected by law" (Dahl 1998: 86).

Durch die Möglichkeit der *Partizipation* am politischen Prozess kommt es zu einer Inklusion aller Bürger/innen. In der antiken Demokratie wurde die Partizipation mittels Akklamation zu jedem einzelnen Regelungsvorhaben sichergestellt. Dies war – wie im historischen Teil gezeigt – in den modernen Staaten aufgrund der Größe nicht mehr möglich. Andere Beteiligungsformen mussten gefunden werden. Zunächst ist jedoch festzuhalten, dass in einer modernen Demokratie jeder und jede die Möglichkeit haben muss, sich am politischen Willens- und Entscheidungsfindungsprozess zu beteiligen, sei es über Partei- oder Verbandsmitgliedschaft, durch zivilgesellschaftliche Organisationen, Bürger/innenbewegungen, durch Diskussionen, Initiativen, Wahlen etc. An der staatlichen Entscheidungsfindungsebene können nicht

alle Menschen beteiligt sein, deshalb werden Repräsentanten gewählt, welche die Interessen der Wähler/innen vertreten sollten. Durch die Wahl der Repräsentanten ist die theoretische Rückführbarkeit des Volkswillens zu politischen Entscheidungen sichergestellt. Wahlen in modernen Demokratien müssen den Charakter der Freiheit, der Fairness, der Allgemeinheit und der Gleichheit aufweisen. Frei und fair in dem Sinne, dass ohne Gewalt und Repression sich konkurrierende Gruppen/Parteien zur Wahl stellen und aufstellen lassen können, welche alle dieselben (theoretischen) Chancen haben. Allgemein dadurch, dass sich alle Staatsbürger/innen aktiv, aber auch passiv an der Wahl beteiligen können.⁵³ "Das aktive Wahlrecht gehört in allen Demokratien zu den wichtigsten konventionellen und verfassten Partizipationsmöglichkeiten" (Frevel 2009: 100). Entscheidend bei Wahlen im Zuge der Demokratietheorie ist auch die zeitliche Dimension von Herrschaft. In einer Demokratie sollte keine (wenn auch gewählte) Elite auf Lebenszeit die Macht innehaben; daher ist die Macht in einer Demokratie eine "Herrschaft auf Zeit" (Kotzur 2005). Periodisch wiederkehrende Wahlen sollten daher die Macht auch zeitlich begrenzen sowie die Möglichkeit der Abwahl bzw. der Wahl von Alternativen ermöglichen. Wahlen sind zudem ein wesentlicher Teil der Legitimation von politischer Herrschaft (input-Legitimation). Angesichts von sinkenden Wahlbeteiligungen und der zunehmenden Politik- und Politikerverdrossenheit, stellt sich die Frage der Legitimation sehr häufig. Ist ein geringes Partizipationsniveau einhergehend mit einer zunehmenden Ablehnung der Demokratie? Im Einzelfall kann dies durch empirische Studien teilweise überprüft werden, vielmehr scheint jedoch die Frage des Interesses am politischen Prozess im Zusammenhang mit dem Funktionieren einer modernen Demokratie von Bedeutung zu sein. Würde das Interesse auf ein kritisches Niveau fallen, in dem den Leuten egal ist über was entschieden wird und wie, wäre die Idee der Selbstbestimmung im Prozess der Normsetzung innerhalb der Gesellschaft obsolet. Ein gewisses Grundinteresse an Themen und Inhalten, welche nach der Entscheidungsfindung einer kollektiven Verpflichtung dienen, muss in einer Demokratie vorhanden sein, dh es muss eine demokratiefreundliche politische Kultur vorhanden sein.

Eine weitere institutionalisierte Form der bürgerschaftlichen Partizipation bilden Plebiszite, also Volksabstimmungen. Da eine weit reichende direktdemokratische Beteiligung aus technischen Gründen nur sehr begrenzt möglich ist, können Plebiszite punktuell die Legitimation von Entscheidungen heben bzw. können sie in strittigen Fällen als die demokratischere Form der Entscheidungsfindung gesehen werden. Problematisch ist dies jedoch, wenn

⁵³ Die Frage des Wahlrechts manifestiert sich an der Frage der Staatsbürgerschaft. Im Sinne der Vorstellung, dass das Volk sich seine Regeln selber gibt, wäre eine Diskussion über einen Wahlrechtsbegriff, welcher sämtliche im Herrschaftsgebiet wohnenden Personen umfasst, durchaus sinnvoll, kann aber hier nicht geführt werden.

Referenden für populistische Zwecke missbraucht werden.⁵⁴ In Summe kann gesagt werden, dass "[...] der demokratische Mehrwert, der durch direktdemokratische Elemente erreicht werden soll, nicht evident [ist]" (Sommermann 2005: 201) und daher kein obligates Kriterium für Demokratie darstellt.

Ziel von breiten Partizipationsmöglichkeiten ist die Integration aller Bürger/innen in das demokratische Gefüge. Damit drängt sich jedoch auch die Frage auf, ob wirklich jede/r Bürger/in dieselben Möglichkeiten der Teilhabe besitzt oder ob es privilegierte Gruppen gibt, die den politischen Diskurs bestimmen? Grundsätzlich muss in jeder Demokratie politische Gleichheit vorherrschen, dh gleiches Recht für alle, gleiche Bedingungen, aber auch Chancen und Pflichten. Für Dahl (1998) ist entscheidend, dass jede/r Bürger/in dasselbe Recht auf Freiheit hat und seine Interessen bestmöglich verwirklichen können muss (intrinsic equality). Die kritische Variable scheint hierbei jedoch die Frage der ökonomischen/materiellen Gleichheit zu sein. Festzuhalten ist aber, dass Ungleichheit der Menschen die natürliche, in der Realität vorherrschende Form ist (ebd.).⁵⁵ Sartori (1987) schlägt Gleichheitskriterien vor, in denen politische Gleichheit unabhängig von ökonomischer Gleichheit ist. Vor dem Gesetz sollten Gleiche gleich sein und Ungleiche ungleich – zB unterschiedliche Steuerregressionen. Menschen sollten nach ihren Möglichkeiten und Bedürfnissen behandelt werden, um so einen gewissen Grad an Gleichheit sicherzustellen. Um im Endeffekt (outcome) Gleichheit sicherzustellen, muss jedoch eine gewisse ungleiche Behandlung in Kauf genommen werden (ebd.). Eine genaue Quantifizierung lässt Sartori jedoch aus, dennoch kann festgehalten werden, dass es in einer Demokratie gewisse Umverteilungsmechanismen für Bedürftige geben muss. Über Höhe und Umfang lässt sich sicher streiten, doch ein (Wirtschafts-) System mit nur einigen wenigen Partizipierenden und Wohlhabenden würde zu große Exklusionen mit sich bringen, würde die Akzeptanz schwinden lassen und soziale Instabilitäten hervorrufen. Ob ein Wohlfahrtsstaat europäischer Ausprägung zwingend notwendig für Demokratie ist, sei aber dahingestellt. Substanziell sind gleiche Zugangs- und Partizipationschancen und die Chance auf gleiche und freie Bildung, was wiederum die Zugangschancen und Möglichkeiten im ökonomischen Sinne egalisieren.

Die nachstehende Tabelle soll die wichtigsten Kriterien und Merkmale von Demokratie sowie deren normative Zielsetzung, welche dieser Arbeit zugrunde liegen, zusammenfassen.

⁵⁴ Zur aktuellen Debatte in der Schweiz siehe zB "Die Presse", 26.08.2010

⁵⁵ und dies nicht nur im materiellen Sinne

Subsystem	Kriterium/Merkmal	normative Zielsetzung
Staat	moderne Staatlichkeit/funktionierende staatliche Institutionen	Sicherstellung und Garantie von Demokratie, deren Verfahren und Einrichtungen
	Sicherstellung eines funktionierenden Rechtssystems	Sicherstellung der Umsetzung des Willen des Volkes durch das positive Recht
	Verfassung	Herrschaftsbegrenzung Machtverteilung Grund- und Freiheitsrechte Minderheitenschutz
	Parlament	Idee der Repräsentation Volkssouveränität
Parteien, Verbände	Integration des gesellschaftlichen Pluralismus	Aggregation und Integration pluraler Interessen, impliziert Akzeptanz und Stabilität
	Opposition	Kontrolle der Regierung alternative Politikkonzepte Wettbewerb
Pol. Öffentlichkeit und Medien	freie Massenmedien	Transformations- und Kommunikationsfunktion zwischen den Subsystemen Willensbildung
	gleiche Partizipation	input-Legitimation Inklusion aller Bürger/innen Idee der Selbstbestimmung demokratiefreundliche pol. Kultur

Tabelle 1 - Kriterien moderner Demokratie
eigene Darstellung

4 Qualität von Demokratie und deren Messung

Nach der "Dritten Welle der Demokratisierung" in der Post-89-Ära schien sich der globale Durchbruch von Demokratie durchgesetzt zu haben. Viele Länder etablierten demokratische Strukturen bzw. versuchten dies nach dem Vorbild der westlichen Welt. Einige Länder wiederum erhoben und erheben für sich den Anspruch, eine Demokratie zu sein, was nach klassisch westlicher Demokratiedefinition nicht als zutreffend verstanden werden kann. Die Bedeutung der analytischen Klassifizierung von Systemtypen und deren Demokratiegehalt hat aus diesem Grund seit Ende des 20. Jahrhunderts innerhalb der Politikwissenschaft enorm zugenommen (Lauth 2005). Nicht nur die Systemtypisierung von Ländern ist interessant, sondern im Sinne dieser Arbeit vor allem die Frage, wie demokratisch ist eine Demokratie? Es geht also auch darum, einen Überblick zu bekommen, welche Unterschiede es innerhalb von nominellen Demokratien gibt (Müller/Pickel 2007). Messinstrumente, welche die "Qualität von Demokratie" messen, sind notwendig, um die normativen Vorstellungen, die an Demokratie gestellt werden, auf ihren Realitätsgehalt zu überprüfen (Schattl 2008). Zudem sollte durch Messung der Demokratiequalität zu einem bestimmten Zeitpunkt, ein politisches System eingeschätzt und verstanden werden (Lauth/Pickel/Welzel 2000).

Grundsätzlich wird hierbei zwischen der qualitativen und der quantitativen Methode unterschieden, welche in ihren Ergebnissen meist Indizes bilden. Die quantitative Methode versucht mittels einer Quantifizierung, also mittels einer Zuteilung von numerischen Werten, den Demokratiegehalt eines Landes zu bestimmen. Die qualitative Methode verwendet keine auf eine Zahl gebrachte Bewertung von Demokratie. Sie versucht vielmehr Stärken, Schwächen, Probleme einer Demokratie und Verbesserungsvorschläge zu analysieren und zu erarbeiten. Im Allgemeinen wird zwischen zwei verschiedenen Herangehensweisen unterschieden: der induktive und deduktive Zugang. Bei der induktiven Herangehensweise werden alle realen und faktischen Elemente einer Demokratie erfasst, um dann deren Vor- und Nachteile zu analysieren und zu bewerten. Die deduktive Variante geht von einer normativen Vorstellung von Demokratie aus, welche anhand von abgeleiteten Kriterien das Maß und die Qualität von Demokratie bestimmt (Müller/Pickel 2007). Die deduktive Variante ist hierbei jedoch zu bevorzugen, denn "[n]ur ein normatives Verständnis der Demokratie eröffnet den Zugang zu einer empirischen Überprüfung, aber nicht umgekehrt" (Traine 2000: 211). Ein Messverfahren des Demokratiegehalts eines politischen Systems bedarf also mehrerer Ebenen: erstens der Ebene der Konzeptspezifikation, zweitens jener der Operationalisierung und drittens die der Messung an sich (Müller/Pickel 2007, Abromeit 2004). In der ersten Phase wird ein Demokratie-

begriff erarbeitet oder ein bestehender verwendet, also das Konzept von Demokratie bestimmt. Zu klären gilt es, welche normativen Zielsetzungen und Dimensionen der Begriff Demokratie implizieren sollte bzw. für das Forschungsvorhaben impliziert. So gehen liberale Demokratiekonzepte von Wettbewerb und Machtbegrenzung aus, andere wiederum von einer breiten Partizipation oder sind am (sozialen) Output einer Demokratie interessiert (siehe voriges Kapitel). Je enger und sparsamer ein Demokratiebegriff ist, desto leichter lassen sich in der Folge Demokratie-Indizes ermitteln, dies gilt vor allem für quantitative Indizes (Müller/Pickel 2007). In der zweiten Phase, der Phase der Operationalisierung, werden Indikatoren erstellt, welche das Messen des vorliegenden Demokratieverständnisses ermöglichen sollen. Beispielsweise kann für die Vorstellung von Wettbewerb die Zahl der zur Auswahl stehenden Parteien stehen oder für Partizipation die Anzahl der mitwirkenden Parteien und Vereine am Gesetzgebungsprozess. Auf dieser Ebene ist zu unterscheiden, ob eine Messung eindimensional beschrieben wird – also die Messergebnisse einfach addiert werden – oder mehrdimensional – dh miteinander multipliziert werden (Gaber 2000). Mehrdimensionale Indizes haben den Vorteil, dass normativ bestimmt werden kann, wenn ein Kriterium nicht (ausreichend) erfüllt ist, der Demokratiegehalt automatisch sinkt. Hingegen können bei eindimensionalen Indizes trotz eines negativen Ergebnisses in einem Kriterium noch gute Gesamtergebnisse erzielt werden (ebd.). Abromeit (2004) schlägt vor, an dieser Stelle noch "Kontextvariablen" wie Homo- oder Heterogenität der Gesellschaftsstruktur als Indikatoren einzufügen. Wenn nun Konzept und Indikatoren zur Operationalisierung gefunden wurden, folgt die Phase der Messung. Hierbei kann zwischen einer objektiven und einer subjektiven Messung unterschieden werden. Bei der objektiven Messung werden die erarbeiteten Indikatoren anhand von bereits analytisch erfassten Merkmalen bestimmt, wie zB amtliche Wahldaten. Subjektive Messungen beruhen auf Einschätzungen von Individuen, dh Personen bestimmen den Gehalt der einzelnen Indikatoren. Messungen, welche von subjektiven Einschätzungen numerisch objektiviert werden, nennt man quasi-objektive Messungen (Pickel 2000). Für bestimmte Indikatoren ist jedoch eine subjektive Bewertung notwendig – nicht alles lässt sich objektiv und exogen feststellen. Forschungen haben jedoch ergeben, dass ein hoher Grad an Korrelation zwischen subjektiven und objektiven Bewertungen existiert (ebd.).

Vor allem bei quantitativen Indizes kommt es immer wieder zu Problemen und Verzerrungen in Hinblick auf Validität und Reliabilität der Ergebnisse (vgl. Müller/Pickel 2007, Schattl 2008), worauf hier jedoch nicht näher eingegangen werden kann. Internationale komperative Studien haben ergeben, dass die Korrelation der unterschiedlichen quantitativen Indizes rela-

tiv hoch ist, seit 1990 diese jedoch leicht abgenommen hat (ebd.). Qualitative Messungen können nicht international verglichen werden, da sie von Land zu Land unterschiedlich konzipiert sind.

Nachdem nun ein kursorischer Überblick über die Methodik der Messbarkeit von Demokratiequalität gegeben wurde, werden im Folgenden einige quantitative Demokratieindizes⁵⁶ vorgestellt und deren Ergebnisse für Österreich präsentiert. Es wird sich zeigen, dass Österreich in allen Indizes gute Ergebnisse aufweist und diese Indizes somit wenig Erkenntniskraft über die qualitativen Problemfelder der Demokratie bieten.

4.1 Freedom House Index

Freedom House ist eine Non-Profit-Organisation, welche seit den 1970er Jahren den Stand der Demokratie und Freiheit in sämtlichen Ländern der Welt erfasst. Im jährlichen Abstand erscheinen zwei Skalen, welche zu einem Freiheitsstatus des jeweiligen Landes subsumiert werden (Schmid 2008). Gemessen werden zum einen politische Rechte (political rights) und zum anderen Bürgerfreiheiten (civil liberties). Die zwei Skalen reichen jeweils von 1 bis 7, wobei der Wert 1 für volle Rechte bzw. Freiheit steht und 7 für gänzlich fehlende Rechte und Freiheiten. Der Gesamtindex ist additiv und reicht von 2 (bester Wert) bis 14 (ebd.). In den zwei Skalen werden Länder mit einem Zahlenwert von 1,0 bis 2,5 als freie Staaten definiert, Staaten mit Werten von 3,0 bis 5,0 als halb oder bedingt frei und Länder mit Werten von 5,5 bis 7,0 als unfrei bewertet.⁵⁷

Freedom House geht von einem liberalen Demokratiebegriff aus, in dem Wettbewerb, Partizipation und Pluralismus im Mittelpunkt der Betrachtung stehen (Schmid 2008). Anhand eines Fragenkataloges der Skala der politischen Rechte sowie der Bürgerfreiheiten bewertet und analysiert ein internationales Autoren- und Expertenteam den Stand der Freiheit im jeweiligen Land.⁵⁸ Diese subjektiven Bewertungen werden ausgedrückt durch eine numerische Zuordnung zur jeweiligen Frage – es handelt sich also hierbei um eine quasi-objektive Bewertungsmethode. Der Fragenkatalog bezüglich der politischen Rechte umfasst Fragen zu den Wahlen (gibt es faire und freie Wahlen; werden die Repräsentanten für eine gesamtstaatliche Legislative gewählt; dürfen sich alle politischen und gesellschaftlichen Gruppierungen für eine Wahl organisieren uam.), Fragen zur Partizipation und dem politischen Pluralismus (hat die Opposition reale Chancen, die Macht durch eine Wahl zu erwerben; haben Minderheiten

⁵⁶ Auswahl willkürlich; genannten Indizes sind jedoch Standardindizes

⁵⁷ http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=351&ana_page=355&year=2009 (11.10.2010)

⁵⁸ ebd.

volle politische Rechte und Beteiligungschancen uam.) sowie Fragen über die Funktionsweise des Regierungssystems (ist die Regierung frei von Korruption; gibt es eine Rechenschaftspflicht der Regierung gegenüber den Wählern uam.).⁵⁹

Die Skala bezüglich der Bürgerfreiheiten umfasst Fragen zur Meinungs- und Glaubensfreiheit (Freiheit der Medien, Freiheit des Bildungswesens von Indoktrination usw.), Fragen zur Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, Fragen zur Rechtsstaatlichkeit (unabhängige Judikative, Gleichbehandlung aller Bürger/innen, Schutz vor Terror, Folter usw.) sowie Fragen zur persönlichen Autonomie und Individualrechte (Berufsfreiheit, Recht auf Eigentum, Chancengleichheit sowie Schutz vor ökonomischer Ausbeutung uam.).⁶⁰ Anders als differente Demokratieindizes bewertet Freedom House nicht nur die formale Verfassungsstruktur, sondern die de facto vorherrschende Verfassungswirklichkeit (Schmid 2008). In Summe versucht der Index den Demokratiegehalt der Länder dieser Welt zu messen, doch wird kritisiert, dass eine Summierung der beiden Indizes Verzerrungen mit sich bringen kann, denn nicht jeder Verfassungsstaat muss eine etablierte Demokratie darstellen (ebd.). Negativ ist zudem zu konstatieren, dass Kodierungsregeln sowie Angaben zur Operationalisierung nur unzureichend kommuniziert werden (Mayer 2008), da Detaildaten der einzelnen Fragen nicht vorhanden sind (Müller/Pickel 2007).

Österreich schneidet in beiden Skalen von Freedom House für das Jahr 2009 mit der besten Bewertung ab. Sowohl die Skala zu den politischen Rechten, als auch jene zu den Bürgerfreiheiten werden mit 1 bewertet. Somit wird Österreich im Gesamtindex mit Wert 2 als freies Land bewertet. Dennoch gibt der kleine Länderbericht nur wenige Aufschlüsse darüber, wo Problembereiche sind bzw. wo schlechtere Bewertungen (in Österreich) vorgenommen wurden.

4.2 Polity IV

Polity ist ein Projekt, welches den Demokratie- und Autokratiegehalt von Staaten auf einer jährlichen Aktualisierungsbasis misst. Zum einen wird eine Autokratieskala erstellt, welche von 0 bis 10 Punkten reicht. Der Wert 0 widerspiegelt hierbei einen fehlenden Autokratiegehalt eines politischen Systems, der Wert 10 einen vollständigen Autokratiegehalt.⁶¹ Analoges gilt für die Demokratieskala. Für einen Gesamtindex wird der Autokratieindex vom Demokratieindex subtrahiert. Liegt der ermittelte Wert zwischen +6 und +10, sprechen die Autoren

⁵⁹ ebd.

⁶⁰ ebd.

⁶¹ <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm> (11.10.2010)

von einer Demokratie, für die mittleren Werte von -5 bis +5 von einer "Anokratie" (anocracy) sowie von einer Autokratie für Werte darunter (bis -10).⁶²

Der Demokratiebegriff von Polity ist dimensioniert anhand von freier Partizipation, Beschränkung der Exekutive sowie von bürgerschaftlichen Garantien (Müller/Pickel 2007). Gemessen wird dies anhand von vier Indikatoren: Wettbewerbsintensität politischer Partizipation, Offenheit der Rekrutierung von Amtsinhabern, Wettbewerbsintensität der Rekrutierung von Amtsinhabern und Begrenzung der Exekutive (vgl. Schmid 2008).

Auch dieser Index ist ein quasi-subjektiver, da das Autorenteam die Bewertungen vornimmt und anschließend in numerische Werte zwischen null und zehn transformiert. Kritisiert wird der Index von Polity wegen seiner Exekutivlastigkeit (ebd.), dh das Augenmerk wird zu sehr auf die Zügelung der Regierung gelegt. Dies hat zur Folge, dass die Vereinigten Staaten, im historischen Vergleich, bereits im Jahre 1871 den Höchstwert von 10 erreicht haben. Weiters wird an dem Index bemängelt, dass er – im Gegensatz zu Freedom House – nur Bezug auf die Formalverfassung nimmt (Mayer 2008).

Auch in diesem Index schneidet Österreich mit der Höchstwertung von 10 Punkten für das Jahr 2008 ab. Zudem zeigt ein historischer Vergleich (siehe Graphik), dass laut Polity Österreich seit Beginn der Zweiten Republik als vollständige Demokratie analysiert wurde. Dieses Ergebnis erscheint nicht besonders verwunderlich, da sich die österreichische Verfassung seit 1945 in ihren Kernelementen nicht geändert hat.

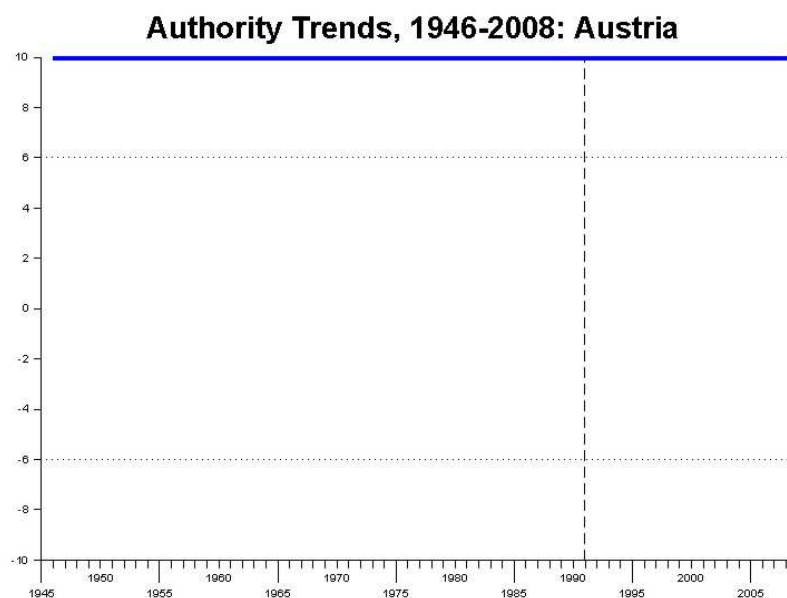


Abbildung 2 - Polity Index für Österreich Zweite Republik

Quelle: <http://www.systemicpeace.org/polity/aus2.htm> (11.10.2010)

⁶² ebd.

4.3 Demokratisierungsindex nach Vanhanen

Tatu Vanhanen geht in seinem Index der Demokratisierung von einem an Robert Dahl angelehnten Demokratiebegriff aus. Wie für Dahl sind für Vanhanen Partizipation und Wettbewerb die zentralen Elemente einer Demokratie (Schmid 2008). Die Indikatoren, mit der er dies für seinen Index misst, sind sehr eng geschnürt und umfassen lediglich zwei Merkmale. Der eine Indikator (Wettbewerbsgrad) definiert sich als der Prozentsatz an kleineren Parteien und deren Unabhängigkeit, gemessen an ihren Sitzen im Parlament, der zweite Indikator (Partizipation) ist der Prozentsatz der Wahlbeteiligung (Vanhanen 2000). Den trade-off zwischen der Tiefe der Untersuchung (genauere Analyse; ins Detail gehend) und der Breite (möglichst viele Länder zu erfassen) entscheidet Vanhanen eindeutig für die Breite mittels der lediglich zwei substanziellen Demokratiemerkmale (Mayer 2008). "Concentration of power in the hands of one group, no matter what group it is, represents the opposite of democracy, because power sharing is a crucial characteristic of democracy. The same applies if power holders are not elected at all, or if no organized groups are allowed to take part in elections" (Vanhanen 2000: 188/89).

Der Partizipationsgrad wird ermittelt durch die Zahl der an der letzten Wahl teilgenommenen Wähler/innen, dividiert durch die Gesamtbevölkerung (mal 100 um einen Prozentwert zu erhalten). Der Wettbewerbsgrad wird ermittelt mittels der Rechnung: 100 minus dem Stimmenanteil der stärksten Partei der letzten Wahl zu einem nationalen Vertretungskörper. Beide Prozentwerte werden anschließend miteinander multipliziert und durch 100 dividiert. Theoretisch ist der höchstmögliche Wert also 100 (vgl. Schmid 2008). Somit ist der Index von Vanhanen ein multi-level-Index, da er bei einer schlechten Bewertung eines Teiles (zB Wettbewerbsgrad) den Gesamtindex niedrig ausfallen lässt. Die ist durchaus sinnvoll, da es Länder mit hoher Wahlbeteiligung, aber mit einem Einparteiensystem gibt. Zudem werden ausschließlich externe Daten verwendet, womit der Index einen objektiven Charakter hat.

Kritisiert wird der Index meist wegen seiner teilweise "irritierenden" Ergebnisse (ebd.), welche nicht kompatibel sind mit anderen Indizes. So weist beispielsweise Italien sehr hohe Werte auf und liegt in der Rangliste über Deutschland! Zurückzuführen ist dieser Bias auf die geringe Tiefe des Messniveaus (Mayer 2008). Bei der Messung aus dem Jahr 2001 haben Dänemark mit 44,2 Punkten und Belgien mit 42,8 Punkten die höchsten Werte erreicht. Österreich hat mit 37,7 Punkten einen sehr hohen Wert und liegt in der Rangliste an einer hohen Stelle.

Die nachstehende Tabelle soll die Ergebnisse der bisher genannten quantitativen Demokratieindizes nochmals zusammenfassen und das gute Abschneiden von Österreich im internationalen Vergleich hervorheben:

Index	Bewertung	max. Bewertung
Freedom House (politische Rechte)	1 ^a	1
Freedom House (Bürgerfreiheiten)	1 ^a	1
Polity IV	10 ^b	10
Vanhanen	37,7 ^c	100 ^d

Tabelle 2 - Bewertung Österreich in ausgewählten Demokratieindizes

^a <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&country=7558&year=2009> (11.10.2010)

^b <http://www.systemicpeace.org/polity/aus2.htm> (11.10.2010)

^c Schmid (2008: 392ff)

^d theoretisch erreichbar; tatsächlich erreichter Höchstwert jedoch 44,2

Wie gezeigt wurde, erhält Österreich in vielen quantitativen (international vergleichenden) Demokratieindizes sehr hohe Noten, vielfach sogar Bestnoten. Im internationalen Vergleich kann also mit Sicherheit gesagt werden, dass Österreich eine etablierte und konsolidierte (gefestigte) Demokratie ist. Um nun jedoch mehr über die Demokratiequalität des österreichischen politischen Systems zu erfahren, reichen diese quantitativen Messungen nicht aus. Dies ist auch das Grundproblem von quantitativen Indizes; sie können aufgrund der Breitenwirkung Demokratieprobleme und Kritik an individuellen Demokratien nicht erörtern. Daher bieten qualitative Studien über etablierte Demokratien oftmals bessere und aufschlussreichere Erkenntnisse (Lauth 2005, Fuchs 2004). Nur festzustellen, ob ein System mehr oder weniger demokratisch ist, genügt für qualitativ hochwertige Analysen zur Demokratiequalität eines Landes nicht, denn man kann auch nicht die "Bananenhaftigkeit von Äpfeln und Birnen" vergleichen und messen (Berg-Schlosser 2000).

Das *democratic audit* aus Großbritannien ist eine derartige qualitative Studie, welche die Demokratiequalität und "the British way" der Demokratie untersuchte (Beetham/Weir 2000). Anhand von Kriterien wurden Vorzüge und Problembereiche der britischen Demokratie mit sektoralen Experten sowie Bürger/innen erarbeitet, um so den Diskurs über die Weiterent-

wicklung der Demokratie zu verstärken. Zudem sieht sich das democratic audit als eine Instanz, welche die politische Bildung im Land fördern sollte (ebd.).

Ein Nachahmer zur qualitativen Erforschung der Demokratiequalität für Österreich nach dem Vorbild des democratic audit ist durch Schaller/Campbell (2002) entstanden. Da diese Analyse jedoch keinem einheitlichen Demokratiekonzept bzw. klar abgegrenzten Indikatoren zugrunde liegt, sind die Erkenntnisse nach Ansicht des Verfassers nur bedingt brauchbar. Die Abhandlung der Analysebereiche erinnert zwar an ein Demokratiebild von Dahl (Wettbewerb, Partizipation), doch hat sie ohne einheitliche Definition den Anschein der willkürlichen Herangehensweise.

Der weitere Verlauf dieser Arbeit soll nun, geleitet von dem ihr zugrunde liegenden Postulat, dass qualitative Herangehensweisen bessere Erkenntnisse über den Zustand und die Probleme von etablierten Demokratien bieten, Problembereiche der Demokratiequalität des österreichischen politischen Systems analysieren.

5 Probleme der Demokratiequalität Österreichs

Der bisherige Verlauf der Arbeit hat sich im Wesentlichen mit der diachronen Betrachtung und Entstehung von Demokratie sowie mit den normativen Implikationen, wie Demokratie sein soll, beschäftigt. Das folgende Kapitel soll nun Probleme, welche sich durch die Betrachtung der Demokratiequalität des politischen Systems in Österreich ergeben, analysieren. Anhand von ausgewählten Themen bzw. Problembereichen soll gezeigt werden, dass die Demokratie in Österreich, trotz ihrer im internationalen Vergleich hervorragenden Bewertung, durchaus Defizite, Mängel und Verbesserungspotenzial im Hinblick auf ihre Qualität aufweist. Es wird kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben, vielmehr werden die Bereiche Korruption, Sozialpartnerschaft, Medienkonzentration und politische Kultur analysiert und sollen als Basis für weitere Auseinandersetzungen mit diesem Thema dienen.

Als Einführung zu Beginn der jeweiligen Analyse- bzw. Problembereiche fungiert eine Definitions- und Begriffsarbeit, in der auch gezeigt werden soll, warum diese Bereiche aus normativer Sicht (laut Kriterien) die Demokratiequalität negativ tangieren. Danach folgt jeweils eine empirische Gegenwartsanalyse der österreichischen Realität.

5.1 Korruption

Unter Korruption wird im Allgemeinen die missbräuchliche Ausübung von Macht, Amt oder Mandat für einen persönlichen Nutzen oder zum Vorteil Dritter verstanden (vgl. Schultze 2005a). In dieser Arbeit wird von einer *politischen Korruption* ausgegangen, da es sich um öffentliche Macht bzw. um ein politisches Amt oder Mandat handelt. Im Gegensatz dazu ist die *Wirtschaftskorruption* zu nennen, in denen geschäftliche Beziehungen oder Positionen zum privaten Vorteil missbraucht werden (zB Schmiergelder für schnellere Auftragsabwicklung – "speed money" [Myrdal 1989] – oder in Vergaben). Bei der Analyse eines politischen Systems ist jedoch stets die politische Korruption im Zentrum der Betrachtung und wird im weiteren Verlauf auch synonym mit Korruption verwendet.

Der Missbrauch eines öffentlichen Amtes zum privaten Zwecke kann über die Zahlung eines Bestechungsgeldes erfolgen, um somit einen Verwaltungsakt zu beschleunigen bzw. durchzusetzen oder um in den legislativen Prozess einzuwirken. "In everyday life corruption means that a civil servant abuses his authority in order to obtain an extra income from the public" (Klaveren 1989: 25). Key (1989) unterscheidet neben der Bestechung (bribery) auch noch

andere Techniken der Korruption wie Erpressung (extortion), Diskriminierungen in der öffentlichen Verwaltung sowie Auto-Korruption (auto-corruption) – welche von einem ganzen Ring an involvierten Personen ausgeht, die ihren persönlichen Nutzen durch ihr Handeln erhöhen.

Diese Form der materiellen Vorteilsnahme ist meist durch strafrechtliche Normierungen als nicht zulässig und wird mit teils hohen Strafen sanktioniert. In Österreich wurden durch das Korruptionsstrafrechtsänderungsgesetz (KorrStrÄG) aus dem Jahr 2009 (siehe BGBl. 98/2009) die strafrechtlichen Bestimmungen novelliert und umfassen nachstehende Paragraphen:

§ 302 StGB – Missbrauch der Amtsgewalt,

§ 304 StGB – Bestechlichkeit,

§ 305 StGB – Vorteilsannahme,

§ 306 StGB – Vorbereitung der Bestechlichkeit,

§ 307 StGB – Bestechung,

§ 307a StGB – Vorteilszuwendung,

§ 307b StGB – Vorbereitung der Bestechung oder der Vorteilsannahme,

§ 308 StGB – Verbotene Intervention,

§§ 153, 313 und 74 StGB – Untreue unter Ausnützung einer Amtsstellung oder unter Beteiligung eines Amtsträgers,

§ 153a StGB – Geschenkkannahme durch Machthaber,

§ 168b StGB – Wettbewerbsbeschränkende Absprachen bei Vergabeverfahren,

§ 147 StGB – Schwerer Betrug,

§ 148 StGB – Gewerbsmäßiger Betrug,

§ 168c Abs. 2 StGB – Geschenkkannahme durch Bedienstete oder Beauftragte,

§ 165 StGB – Geldwäscherei,

§§ 278 und 278a StGB – Vereinigung oder Kriminelle Organisation.

Neben diesem strafrechtlich relevanten Korruptionsbegriff können auch noch sozialwissenschaftliche Begriffsimplicationen, welche auf den Missbrauch von anvertrauter Macht abzielen, genannt werden (Arnim 2003). Dieser weit gefasste Korruptionsbegriff umfasst nicht nur Bestechung und Korruption im Sinne einer (straf-) rechtlichen Relevanz, sondern auch Phänomene wie Klientelismus, Patronage(netzwerke) oder Nepotismus (Johnston 1989).⁶³

⁶³ Diese Arbeit geht von diesem weiter gefassten Korruptionsbegriff aus.

Unter dem Begriff *Klientelismus* wird ein reziprokes Abhängigkeitsverhältnis zwischen zwei Akteuren (Gruppen oder Personen) verstanden, welche ungleiche Ressourcen (Asymmetrie) zu ihrem gemeinsamen Nutzen einsetzen (vgl. Ziemer 2005). Die politische Form von klientelistischen Beziehungen widerspiegelt sich meist in der Form, dass der "Patron" (Schutzherr) politische Ressourcen für seinen "Klienten" bereitstellt und jener dies durch Parteitreue, seine Wählerstimme oder Aktivbeteiligung an der Partei belohnt. Eine Gegenleistung, welche auf eine vorangegangene Leistung folgt, ist somit vorhanden. Leistungen des Patrons sind bspw. Arbeitsplätze (im öffentlichen Bereich), Sozialleistungen, Subventionen, Steuererleichterungen (Bendel 2005) oder vereinfachter Zugang zu öffentlich subventionierten Wohnungen. Stehen dem Schutzherrn, wie angesprochen, politische Ressourcen zur Verfügung, wird auch von *Patronage* gesprochen (Ziemer 2005a). Hierbei fungieren meist politische Parteien oder Amtsträger als Patrone. Werden über diese Mechanismen politische Ämter vergeben, spricht Scheuch (2003) gar von der "folgeschwersten Form der Korruption". Dabei werden Personen nicht aufgrund von objektiven Sachentscheidungen in öffentliche Ämter bestellt, sondern aufgrund klientelistischer "Freundeskreise". Dennoch scheint diese Form der Ämterpatronage auch in etablierten Demokratien – vor allem mit einem stark integrierten Parteiensystem – weit verbreitet zu sein. "Es gibt praktisch keinen Klinikchef, keinen Schulleiter und keinen leitenden Redakteur in einer öffentlichen Rundfunkanstalt, der seine Karriere nicht der Parteilförderung verdankt" (ebd.: 65/66). Tritt diese Form der Abhängigkeitsbeziehungen in der Politik im Zuge verwandtschaftlicher Verhältnisse auf, so wird von *Nepotismus* (Vetternwirtschaft) gesprochen; "[...] A beschäftigt Frau/Tochter/Sohn des Abgeordneten B, B einen Duzfreund von C und C die Ehefrau von A" (ebd.: 48). Scheuchs (2003: 48) wenig erfreulicher Befund: "Mit dieser Korruption wird eine gewaltige kulturelle Eroberung rückgängig gemacht, nämlich die Versachlichung der Beziehungen zwischen Amtsinhabern, Kollegen und Klienten".

Problematisch ist hierbei auch die Tatsache, dass Beamtengehälter oder Politikergehälter keine sind, welche über Marktmechanismen zustande kommen (Klaveren 1989) und somit ein besonderes Risiko darstellen, unterbewertet zu sein. Da die involvierten Akteure Eigennutzmaximierer sind, gibt es eine natürliche Neigung, anvertraute Macht zu missbrauchen, was schon Montesquieu (Buch 11, Kapitel 4) konstatierte. Hinzu kommt noch das weitgehende Fehlen von Unrechtsbewusstsein für jegliche Formen der Korruption (vgl. Scheuch 2003, Leys 1989).

Warum ist Korruption (samt Patronage) in Hinblick auf die normativen Kriterien problematisch für die Demokratie? Zum einen wird durch die ungleiche Behandlung vor dem Gesetz die Rechtsstaatlichkeit unterminiert und es entstehen Ungleichheiten, welche es in einer Demokratie nicht geben darf (Ositha 2001). Durch ungleiche Behandlung im Legislativakt oder in der Verwaltung nimmt das allgemeine Vertrauen in das politische System ab, es kommt zu einem Verlust der Legitimation (ebd.). Zum anderen werden durch korrupte und klientelistische Handlungen Eigeninteressen verfolgt, welche nicht im Einklang mit der Gemeinwohlorientierung von Demokratie stehen (Lowenstein 1989). Korruption dient dem privaten Zweck und somit sind "Gemeinwohl und Korruption also konträre Begriffe" (Arnim 2003: 24). Es werden die Kriterien der Gleichheit im Rechtssystem (Rechtsstaatlichkeit), gleiche Partizipation (und dessen Möglichkeiten) sowie das Kriterium der Integration aller Interessen (Pluralität) negativ tangiert.

5.1.1 Korruptionswahrnehmung

Sieht man sich die Zahl der Verurteilungen aufgrund der strafrechtlichen Bestimmungen zur Korruption und zum Amtsmissbrauch an, so kann für Österreich von einem "marginalen Phänomen" gesprochen werden (Sickinger 2006). Es ist sehr wahrscheinlich, dass die Zahl der verurteilten Personen pro Jahr nicht über ein paar Dutzend liegt (ebd.). Auch eine Recherche im Rechtsinformationssystem des Bundeskanzleramtes (RIS) lässt unter den oben genannten Strafrechtsparagrafen wenig Evidenz auf eine hohe Zahl an Verurteilungen zu.⁶⁴

Zur eindeutigen und objektiven Messung und Quantifizierung liegen methodische Probleme vor, die nur schlecht zu lösen sind. Zum einen können die strafrechtlichen Bedingungen nicht sämtliche – aus politikwissenschaftlicher Sicht relevanten – Phänomene der politischen Korruption erfassen. Zum anderen besteht in diesem politisch höchst sensiblen Bereich durchaus die Gefahr, dass Kontrollmechanismen bewusst ineffizient konzipiert werden und somit die Zahl der Verurteilungen niedrig bleibt. Vielmehr können sozialwissenschaftliche Umfragen von Expert/innen und der Bevölkerung Aufschluss über die (zumindest gefühlte) Korruption bieten (Sickinger 2006a). Außerdem kann sich die Politikwissenschaft auf die intensive Skandal- und Korruptionsberichterstattung der Massenmedien stützen (Sickinger 2006), wobei hier natürlich stets die Qualität und Zuverlässigkeit des Mediums zu berücksichtigen ist.

Transparency International führt jährlich eine Umfrage unter Expert/innen durch, welche die Wahrnehmung der Korruption (von außen) quantifizieren soll. Mit einem Höchstwert von 10

⁶⁴ <http://www.ris.bka.gv.at/Jus/> (25.11.2010)

gilt ein Land als wenig bis gar nicht korruptionsanfällig, ein Wert von 0 würde volle Korruptionsanfälligkeit bedeuten. Österreich weist im "Corruption Perceptions Index" (CPI) Mitte der 1990er Jahre Werte um die 7,5 bis 7,8 auf (Sickinger 2006a) und konnte die Bewertung kontinuierlich verbessern, bis zu einem Höchstwert von 8,7 im Jahr 2005. Danach gingen die Werte im CPI Index – siehe Tabelle – stetig zurück und dieser hat einen aktuellen Stand von 7,9 im Jahr 2010 und somit ist Österreich auf Rang 16 aller untersuchten Länder. Die Bemühungen, Korruption effektiv zu bekämpfen, wurden von den Expert/innen offenbar noch vor fünf Jahren deutlich höher eingestuft als heute bzw. ist die Wahrnehmung von Korruptionsfällen offenbar gestiegen.

Jahr	Punkte	Rang
2002	7,8	15
2003	8,0	14
2004	8,4	13
2005	8,7	10
2006	8,6	11
2007	8,1	15
2008	8,1	12
2009	7,9	16
2010	7,9	16

Tabelle 3 - Corruption Perceptions Index (CPI)

Quelle: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi_2009_table (25.11.2010)

Der jährlich veröffentlichte Global Corruption Barometer von Transparency International gibt Aufschlüsse über die Wahrnehmung durch die jeweilige Bevölkerung des Landes (Wahrnehmung von innen). Für Österreich werden diese Umfragen von Gallup Österreich (Karmasin Institut) durchgeführt. Die Ergebnisse für das Jahr 2009:⁶⁵

Auf die Frage, welche Institutionen in welchem Ausmaß (1: gar nicht korrupt, 5: extrem korrupt) laut eigener Wahrnehmung von Korruption betroffen sind, ergeben sich durch die Befragung durchschnittliche Werte von 3,3 für die politischen Parteien, für das Parlament 2,6, für die Medien 3,0, für die Verwaltung 2,7 sowie ein Wert von 2,4 für die Justiz. 35 % der Be-

⁶⁵ http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2009 (15.10.2010)

fragten halten die politischen Parteien für den von Korruption am meisten betroffenen Sektor, lediglich 4 % gaben hier das Parlament und 11 % die Verwaltung an. 2 % der Befragten gaben an, dass sie selbst oder jemand, der im eigenen Haushalt lebt, Bestechungsgelder in den letzten 12 Monaten bezahlt haben.⁶⁶ Die Bestrebungen seitens der eigenen Regierung, gegen Korruption vorzugehen, werden von 57 % der Befragten als ineffektiv sowie von 32 % als effektiv bezeichnet, 11 % gaben weder noch an.

Wie diese Befragung zeigt, wird in der Wahrnehmung von innen das Phänomen Korruption in Österreich nicht negiert, vielmehr werden kleine Schmiergelder in manchen Bereichen für alltägliche Gefälligkeiten als existent und hilfreich wahrgenommen (Sickinger 2006). Entgegen der Beamtenbestechung kann jedoch der Einfluss und die Rolle der Parteien als wesentlich relevanter eingestuft werden (zum Thema Patronage siehe unten). Interessant ist auch eine Studie von Nick und Traweger (zitiert ebd.) über die Motive von (Partei-) Politikern, wonach 40,6 Prozent der befragten Personen in der Bevölkerung angaben, Politiker seinen korrupt. Jedoch bezeichneten sich nur 17,8 Prozent der befragten Politiker selbst als korrupt.

Auf die besondere Wichtigkeit der Aufdeckung von Korruptionsfällen (abseits der Justiz) durch die Massenmedien wurde oben bereits hingewiesen. Durch die Auswertung der kritischen Berichterstattung und des Aufdeckungsjournalismus seit den 1970er Jahren – allen voran durch die Nachrichtenmagazine "profil" und "News" – kann konstatiert werden, dass Korruption in Österreich kein zu marginalisierendes Thema darstellt (Sickinger 2006). In zahlreichen Fällen der jüngeren Vergangenheit brachte der Aufdeckungsjournalismus Praktiken und Methodiken zum Vorschein, was einhergehend mit einer gewissen Sensibilisierung für dieses Themas war. Die Sensibilisierung kam jedoch vorwiegend bei den Parteien und Politiker/innen zum Vorschein, da laut einer Umfrage von Transparency International aus dem Jahr 2004 der Stellenwert der Korruption, verglichen mit anderen (politischen) Problemen, von der überwiegenden Mehrzahl der Befragten als "kein besonders großes Problem" eingestuft wurde (Sickinger 2006a). Die durch die Berichterstattung der Massenmedien erzielten Erkenntnisse deuten darauf hin, dass Österreich besonders in den Bereichen zur Vergabe von öffentlichen Bauaufträgen (zB AKH-Skandal oder jüngst Skylink), bei der Beschaffung von (größerem) militärischem Material (zB Draken, Eurofighter), bei kommunalen Auftragsvergaben sowie im Milieu des Polizeiapparats korruptionsanfällig ist.

⁶⁶ Sickinger (2006a) weist darauf hin, dass die hohe Zahl jener, die darauf keine Antwort wussten, mit den klientelistischen Erfahrungen, den Mitgliedsbeiträgen von Parteimitgliedschaften sowie mit dem allgemein negativen Image von politischen Institutionen im Zusammenhang stehen könnte.

Auch das online-Archiv von Tageszeitungen lässt unter der Suche des Begriffes "Korruption" (hier für den Monat Oktober und November 2010) eine Unzahl an Meldungen aufscheinen, was für eine hohe Brisanz dieses Themas spricht. Einige ausgewählte Beispiele:

- Bei der Vergabe eines Auftrages zur Nachfolge einer Putzfirma für das Wiener AKH entstand der Vorwurf, dieser mit 50 Mio. Euro dotierte Auftrag sei nicht an den Bestbieter ergangen, sondern an die Firma des Freundes eines AKH-Beamten.⁶⁷
- Gegen den Kabinettschef im Infrastrukturministerium, August Reschreiter, wird der Vorwurf erhoben, er habe einem Freund einen lukrativen Beratungsauftrag "zugeschanzt", anstelle den Auftrag dem Bestbieter zu erteilen. Daraufhin haben Beamte des Ministeriums den Vorwurf des Amtsmissbrauches in einem offenen Brief erhoben.⁶⁸
- Dem ehemaligen Finanzminister Karl-Heinz Grasser wird vorgeworfen, er hätte sich im Zuge einer Novelle zum Glücksspielgesetz von der Firma Novomatic (Anm.: Wett- und Glücksspielkonzern) bestechen lassen. Auch im Zuge eines Verkaufes von Bundeswohnungen (BUWOG-Affäre) sollen Insiderinformationen von Grasser an die Lobbyisten Meischberger und Hohegger (Freunde Grassers) ergangen sein.⁶⁹
- Nicht nur unter dem Verdacht der Wirtschaftskriminalität laufen Ermittlungen gegen die Hypo-Alpe-Adria-Bank, auch der Verdacht der Bestechung eines Beamten des Innenministeriums in der Höhe von 12.000 Euro wird untersucht. Dieser soll das Verfahren für die Vergabe eines Geschäftes in Rumänien beschleunigt haben.⁷⁰
- Bei den Verhandlungen zur Übernahme der ungarischen MAV-Cargo (Bahnunternehmung) durch die ÖBB soll es zu Zahlungen in Höhe von 7,1 Mio. Euro an Lobbyisten gekommen sein.⁷¹ Beim Verkauf eines Postbus-Geländes in Wien-Erdberg im Jahre 2006 durch die ÖBB Immobilien Gesellschaft ist nun der Verdacht der Untreue aufgekommen, es soll Schmiergeldzahlungen gegeben haben.⁷²

In all diesen Fällen handelt es sich um Anschuldigungen, welche zur Zeit der Erstellung der Arbeit durch die Korruptionsstaatsanwaltschaft geprüft wurden. Dennoch ist die Intensität und Quantität des Themas Korruption in der österreichischen Politik evident. Die Rolle der Me-

⁶⁷ <http://diepresse.com/home/panorama/wien/605393/index.do?from=simarchiv> (25.11.2010)

⁶⁸ <http://diepresse.com/home/wirtschaft/economist/601301/Untreue-im-BuresRessort?from=suche.intern.portal> (25.11.2010)

⁶⁹ http://diepresse.com/home/wirtschaft/economist/591232/GrasserVerhoer_Geld-von-Novomatic?from=simarchiv; <http://diepresse.com/home/wirtschaft/economist/592841/Zweite-GrasserEinvernahme-in-Meidlinger-Kaserne?from=suche.intern.portal> (25.11.2010)

⁷⁰ <http://derstandard.at/1288160101958/Heuer-wieder-bis-zu-700-Millionen-Verlust> (25.11.2010)

⁷¹ http://diepresse.com/home/wirtschaft/economist/605845/profil_OeBBAufsichtsrat-sprach-offen-ueber-Schmiergeld?from=simarchiv (25.11.2010)

⁷² <http://derstandard.at/1288659377636/Verdacht-auf-Untreue-Staatsanwalt-holte-sich-Infos-ueber-OeBB-Immo-Deals> (25.11.2010)

dien hat sich demnach im Bereich der Korruptionswahrnehmung und -aufdeckung und ihrer "watch dog"-Funktion als besonders wichtig und effizient herausgestellt.

5.1.2 Patronage im Parteienstaat

Die Zweite Republik war weitgehend vom allumfassenden Einfluss der Parteien – bis in die 80er Jahre nahezu ausschließlich von SPÖ und ÖVP – in sämtlichen politischen und wirtschaftlichen Bereichen gekennzeichnet. Die Dominanz dieser Parteien im politischen Prozess ist diachron zu erklären: Die gegen Ende des 19. Jahrhunderts allmählich im Entstehen begriffenen Massenparteien (allen voran die Sozialdemokratische Arbeiterpartei) verstanden sich als Vorkämpfer für Freiheit und Demokratie. Die durch Repression und Zensur geprägte Monarchie fand ihr Ende mit einem breiten Konsens im Hinblick auf die Etablierung einer republikanisch-demokratischen Ordnung (siehe erstes Kapitel). Federführend in diesem Prozess waren die damalige christlichsoziale Partei, die Sozialdemokraten sowie teilweise die deutschnationalen Gruppierungen. Christlichsoziale und Sozialdemokraten verstanden sich jedoch als Staatsgründungsparteien und es begann ein Kampf um die Vereinnahmung der Bevölkerung bzw. Wählerschaft für sich. Es entstand eine tief verwurzelte Antipathie der beiden Parteien bzw. Lager und die so genannte "Lagermentalität" wurde zum negativen Leitbild der Ersten Republik (dazu zB Gerlich/Campbell 2000).

Auch noch weit in die Zweite Republik hinein prägte dieses Lagerdenken die politische Landschaft, entweder zur einen oder zur anderen Partei zu gehören. Diese "Parteibuchwirtschaft", also die Zugehörigkeit zu einer der beiden Parteien SPÖ oder ÖVP, dominierte nicht nur das politische, sondern auch das wirtschaftliche und gesellschaftliche Leben. "Diese beiden Parteien beschränkten sich nicht auf die übliche Rolle politischer Parteien in liberal-repräsentativen Systemen (Interessenvertretung und Rekrutierung der politischen Elite), sie regulierten auch den Zugang zu gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Positionen" (Pelinka/Rosenberger 2003: 161). Die gesamte Organisation des Lebens ("von der Wiege bis zur Bahre") war Kennzeichen der Ersten Republik, in der Zweiten Republik wurde dies durch die weit verbreitete Struktur der Patronage ersetzt (ebd.). Der Zugang zu öffentlichen Wohnungen oder Arbeitsplätzen (Subalternpatronage) war Teil dieser Patronagestruktur und war (bis in die 80er Jahre) ohne passendes Parteibuch nur schwer und mühsam zu erlangen (Müller 1988). Vor allem der Zugang zu öffentlichen Arbeitsplätzen sowie Wohnungen wurde seit den 80er Jahren stark objektiviert, dennoch ist Patronage nicht aus dem politischen System verschwunden, da wichtige (politische) Ämter und Positionen nach wie vor (auch) nach parteipolitischen Überlegungen besetzt werden – persönliche Beziehungen sind noch immer sub-

stanzial (Sickinger 2006a). Laut einer empirischen Studie für die Periode 1969-1985 gaben jeweils ein Fünftel bis zur Hälfte der Parteimitglieder an, dass ihre Parteimitgliedschaft (auch) patronagebedingt ist, um sich persönliche Vorteile zu sichern (Müller 1988). Die im internationalen Vergleich hohe Zahl an Parteimitgliedern kann somit unter anderem durch die (real existierenden) Patronagestrukturen erklärt werden (Sickinger 2006a).

Vor allem die Besetzung von Schulleiter/innen, von Mitgliedern der Nationalbank, von Verfassungsgerichtshofsmitgliedern usw. sind Bereiche, in denen sich diese Form des Klientelismus heute noch als substanzieller Bestandteil der österreichischen Realität widerspiegelt. Aktuelle Medienberichte (Herbst 2010) bestätigen dies:

- Nach dem Abgang von Karl Amon als Chefredakteur des täglichen Dienstes im ORF (zum ORF-Radio siehe unten) wurde Fritz Dittelbacher zum neuen Chefredakteur bestellt. Diese Bestellung ging mit der Kritik einher, die SPÖ habe sich für ihn stark gemacht, da er im Jahr 1999 eine für die SPÖ negative Sequenz aus einem Beitrag gelöscht habe.⁷³
- Die Bestellung von Karl Amon zum ORF-Radio-Direktor wurde unterstützt durch Stiftungsräte, welche der SPÖ und den Grünen zugerechnet werden können, ÖVP- und FPÖ-affine Räte waren dagegen.⁷⁴ Berichtet wird immer wieder über die Dominanz der Parteien bei der Bestellung von Stiftungsräten im ORF, welche dann nach parteipolitischen Präferenzen ihre Entscheidungen angleichen.
- "Die Presse" berichtete im August von einem Ärgernis rund um den Beschluss der oberösterreichischen SPÖ, ein junges Nachwuchstalente, zwecks privatwirtschaftlicher Erfahrungen, in die Voest Alpine zu schleusen. Die Konzernführung lehnte dies jedoch ab, woraufhin die SPÖ-Führung "total angefressen" gewesen sei (da ein "schwarzer" Pressesprecher kein Problem sei).⁷⁵ Öffentliche Statements dieser Art zeugen von einer nahezu Selbstverständlichkeit derartiger politisch motivierter Jobbesetzungen durch die Parteien.
- Der Chef der Wettbewerbsbehörde E-Control, Walter Boltz, wurde per Gesetz von Minister Mitterlehner entmachtet. Offenbar hat dieser seinen Job zu gut gemacht, da er laut Berichterstattung den Stromkonzernen "auf die Nerven" gegangen sei. Nun wird ihm ein Ko-Vorstand zur Seite gestellt.⁷⁶ Nicht nur parteipolitisch motivierte Postenvergaben werden durch ein Patronagesystem der Parteien gestützt, offenbar werden Personen auch nach Belieben abgesetzt oder entmachtet, falls sie zu vielen politiknahen Personen (mit Netzwerken) unangenehm geworden sind.

⁷³ "Die Presse", 14.10.2010

⁷⁴ http://diepresse.com/home/kultur/medien/593124/ORFRadiodirektor_Die-Zeichen-stehen-auf-Karl-Amon?from=suche.intern.portal (26.11.2010)

⁷⁵ "Die Presse", 28.08.2010

⁷⁶ "Die Presse", 16.10.2010

Auch diese Liste ließe sich noch weiter fortsetzen.⁷⁷ Parteipolitisch motivierte Postenvergaben sind immer wieder in der massenmedialen Berichterstattung zu finden. Sei es bei der Postenvergabe von staatsnahen Betrieben wie ÖBB, Asfinag, OeNB, BUWOG etc., oder aber auch bei bereits privatisierten Unternehmungen (wie VÖST, siehe oben).

Wie Sickinger (2006) konstatiert und bisher hier auch gezeigt wurde, ist weniger die strafrechtliche Seite von Korruption ein Problem für die Demokratiequalität in Österreich, als vielmehr der starke Hang zum Klientelismus im allumfassenden Parteienstaat. "Zusammengefasst lässt sich festhalten, daß die Erfüllung der Patronagefunktion einen wesentlichen Teil der personellen Kapazitäten der österreichischen Parteien bindet und ihre Erfüllung von den Politikern als besonders wichtige Voraussetzung erachtet wird, um im politischen Konkurrenzkampf zu bestehen" (Müller 1988: 478).

5.1.3 Parteienfinanzierung

Das Thema Parteienfinanzierung ist vor allem in den 70er Jahren heftig diskutiert worden und fand ihren Abschluss im Parteiengesetz 1975. In diesem ist vor allem die Finanzierung der Parteien mit öffentlichen Mitteln (staatliche Politikfinanzierung) geregelt. Die Bestrebungen, die damit einhergegangen waren – das bis dato de facto Zweiparteiensystem zu lockern bzw. aufzubrechen –, waren aus demokratiepolitischer Sicht (Stichwort Förderung des Pluralismus) durchaus ehrenwert. Die Startbedingungen für neue Parteien sollten durch staatliche Zuwendungen erleichtert werden. Zudem sollte durch eine staatliche Parteienfinanzierung die Korruptionsanfälligkeit von diesen minimiert werden – da kein Diktat der leeren Kassen –, eine finanzielle Chancengleichheit hergestellt sowie eine Effizienzsteigerung in den parteiischen Aufgabenbereichen erzielt werden (Sickinger 1997). Die Diskussion drehte sich jedoch schon damals vielmehr um die Quantität der Mittel als um die Qualität im Hinblick auf Korruptionsbekämpfung und Transparenz (Wicha 1988).

Mit dem damals geschaffenen Instrumentarium finanzieren sich die Parteien heute im Wesentlichen aus folgenden Quellen (Sickinger 2006a):

- Mitgliedsbeiträge und Kleinspenden
- Parteisteuern (Abgaben von Funktionären)
- Staatliche Parteienfinanzierung
- (Groß-) Spenden von Unternehmungen und Interessenverbänden

⁷⁷ Eine detaillierte empirische Medienanalyse zum Thema Patronage und Postenvergabe ("Postenschacher") wäre durchaus interessant und aufschlussreich.

- Kredite.

Bis zum Wirksamwerden des Parteiengesetzes 1975 waren vor allem die Mitgliedsbeiträge (für die Massenparteien SPÖ und ÖVP) sowie Großspenden die Haupteinnahmequellen für diese Parteien. Die Bedeutung von Spenden ist seit den 80er Jahren ebenso rückläufig wie jene von Mitgliedsbeiträgen (auch aufgrund sinkender Mitgliederzahlen). Die nachfolgenden Tabellen sollen einen Überblick über die wichtigsten Einnahmequellen der Parteien geben:

Für das Jahr 2004:

		SPÖ	ÖVP	FPÖ	Grüne
Mitgliedsbeiträge		6.058.575	3.089.320	--	--
staatl. Zuwendungen		8.833.014	9.513.822	1.593.669	1.519.898
Spenden		3.642.434	1.001.453	235.681	509

Tabelle 4 - Wichtige Finanzierungsquellen der Parteien aus 2004

Quelle: Rechenschaftsberichte der Parteien im Amtsblatt der Wiener Zeitung, zit. in: <http://www.castelligasse.at/Politik/PolitischeParteien/parteien.htm> (07.12.2010)

Für das Jahr 2006:

		SPÖ	ÖVP	FPÖ	Grüne
Mitgliedsbeiträge		5.588.270	3.202.425	--	--
staatl. Zuwendungen		10.185.272	10.791.633	1.561.487	1.592.607
Spenden		2.251.318	3.353.321	23.759	10.083

Tabelle 5 - Wichtige Finanzierungsquellen der Parteien aus 2006

Quelle: Rechenschaftsberichte der Parteien im Amtsblatt der Wiener Zeitung, zit. in: <http://www.castelligasse.at/Politik/PolitischeParteien/parteien.htm> (07.12.2010)

Für das Jahr 2009:

		SPÖ	ÖVP	FPÖ	Grüne
Mitgliedsbeiträge		3.492.631	2.141.879	--	--
staatl. Zuwendungen		8.048.281	8.321.981	3.016.017	1.882.840
Spenden		1.047.972	1.315.011	321	7.607

Tabelle 6 - Wichtige Finanzierungsquellen der Parteien aus 2009

Quelle: Rechenschaftsberichte der Parteien im Amtsblatt der Wiener Zeitung, zit. in: <http://www.castelligasse.at/Politik/PolitischeParteien/parteien.htm> (07.12.2010)

Wie deutlich ersichtlich ist, sind die staatlichen Zuwendungen laut Parteiengesetz die mit Abstand wichtigste Einnahmequelle aller im Nationalrat vertretenen Parteien (ohne BZÖ). Zu diesem Betrag kommen in Wahlkampfjahren noch Wahlkampfkostenrückerstattungen hinzu, welche bspw. für die FPÖ für die EU-Wahl 2009 1.678.658 Euro oder für die Grünen 1.311.306 betragen haben; was in diesen Jahren ein Drittel bis zur Hälfte der staatlichen Mittel noch zusätzlich bedeutet. Mitgliedsbeiträge sind vor allem für die beiden Mitgliederparteien SPÖ und ÖVP von Relevanz. Für das Jahr 2009 betrug der Anteil der Mitgliedsbeiträge für die SPÖ rund 20 Prozent, für die ÖVP rund 14 Prozent. Der Anteil der Spenden am Gesamtbudget betrug für die SPÖ im Jahr 2006 etwa 10 Prozent sowie für die ÖVP rund 14 Prozent. Für die Freiheitlichen und die Grünen betrug dieser Anteil weniger als 1 Prozent. Im Gegensatz zu einer Erhebung aus 1984, wonach der Spendenanteil bei der ÖVP bei 17,82 Prozent, jener der FPÖ bei 31,48 % und jener der SPÖ bei 0 % lag (Wicha 1988), hat sich der Anteil der Spenden in den Parteibudgets verringert, ist aber noch immer ein substanzieller Bestandteil. Vor allem die kleineren Parteien wären ohne die öffentliche Parteienfinanzierung kaum überlebensfähig.

Bei der Betrachtung und Analyse der Zahlen aus dem Rechenschaftsbericht ist jedoch anzumerken, dass diese nur "einen sehr eingeschränkten Teil der Parteienrealität widerspiegeln" (Sickinger 1997: 236). Mittel von Vorfeldorganisationen, den Klubs und den Parteiakademien müssten ebenso hinzugerechnet werden wie die indirekten Formen der Parteispenden (siehe unten).

Die staatliche Parteienfinanzierung ist vor allem unter dem Aspekt der "Entscheidung in eigener Sache" aus demokratietheoretischer Sicht problematisch (Verfolgung von Partikularinteressen), zudem fungiert der/die Bürger/in als ungefragter Beitragszahler (über Steuern). Österreich zählt im internationalen Vergleich zu den Spitzenreitern in Hinblick auf staatliche Parteienfinanzierung, womit Österreich zu einer besonders teuren Parteiendemokratie zählt (Sickinger 2006a). Problematisch ist in diesem Zusammenhang auch die fehlende Transparenz und Kontrolle. Die Praxis zeigt zudem, dass sich sämtliche Parteien bei der Forderung nach mehr Transparenz tendenziell bedeckt halten und den Status quo beibehalten wollen.

Obwohl die Spendenfinanzierung etwas abgenommen hat, stellt diese noch immer ein demokratietheoretisches Problem, vor allem in Hinblick auf Korruption, dar. Die Gefahr der inhaltlichen Einflussnahme durch Großspenden von Einzelpersonen oder Unternehmungen ist stets

gegeben und vergrößert sich, je intransparenter das System ist. Auch das Waschen von Schwarzgeld (Verbuchen von Parteispenden als Betriebsausgaben oder die Entgegennahme durch Parteiunternehmungen) fällt in diese problematische Kategorie. Das substanziellste Problem scheint hier jedoch die vorherrschende Intransparenz zu sein; (Groß-) Spender müssen nicht namentlich im Rechenschaftsbericht aufgelistet werden, sondern lediglich die Summe aller Spenden. Somit kann nicht erkannt werden, ob der angegebene Betrag einer Person/Unternehmung zugerechnet werden kann oder vielen. Die demokratietheoretisch notwendige Transparenz, welche Interessen hier vertreten und forciert werden, ist nicht gegeben. "Auch Großspenden von *Privatpersonen* und *Unternehmen* spielen nach wie vor eine Rolle – für die bürgerlichen Parteien waren sie traditionell eine wichtige Einnahmequelle. Dieser Bereich wird besonders diskret gehandhabt, und dies nicht nur wegen der von der Bevölkerung in diesen Bereich wahrgenommenen Korruptionsgefahr, sondern auch deshalb, weil – im Fall von Barspenden – nicht selten Schwarzgeld verschoben werden dürfte" (Sickinger 1997: 62/63, Hervorhebung im Original). Die schleichenden Formen der indirekten Spendenaktivität wie (überbezahlte) Inserate in Parteizeitungen, Zuwendungen von Vorfeldorganisationen, lebende Subventionen, Sachspenden oder Kostenübernahmen (zB Hotelspesen) stellen ein weiteres diesbezügliches Problem dar (ebd.). Schon in den 80er Jahren wurde konstatiert: "Von Transparenz war im Bereich der privaten oder kollektiven, jedenfalls nicht-staatlichen Drittmittel schon überhaupt keine Rede" (Wicha 1988: 498). Bis heute ist dieses Problem nicht gelöst und es sind auch keine Ambitionen ersichtlich, diese Schwachstelle zu bereinigen.

Insgesamt kann konstatiert werden, dass sich Österreich in den vergangenen Jahrzehnten durchaus positiv in Richtung Korruptionseindämmung entwickelt hat (Sickinger 2006a). Die staatliche Parteienfinanzierung wirkte ebenso hemmend wie die Sensibilisierung der Öffentlichkeit. Der Bereich der "grand corruption", also Bestechlichkeit und Amtsmissbrauch, ist auf einem – positiv zu bewertenden – niedrigen Niveau. Vor allem aber im Bereich der Transparenz der Parteienfinanzierung (hier insbesondere der Offenlegung aller Zahlungsströme und Spenden) kann noch kein befriedigendes Urteil abgegeben werden. Eine wirksame Kontrolle fehlt und daher ist die Gefahr einer ungestraften Korruption weiterhin enorm groß. "Wir wissen, dass Korruption ein Kontrolldelikt ist, das häufig risikolos ist, weil qualifizierte Kontrollen fehlen" (Leyendecker 2003: 114). Ebenso als problematisch sind nach wie vor die klientelistischen Beziehungen (Patronage) im Österreichischen Parteienstaat einzuschätzen (Sickinger 2006).

Trotz Fortschritten in den letzten Jahrzehnten bleibt Korruption ein Problembereich im österreichischen politischen System und mindert die Qualität der Demokratie. Von einem möglichen Nutzen der Korruption für die Politik, wie Ositha (2001) beschreibt, muss aus einer demokratietheoretischen Sichtweise Abstand genommen werden. Zur Weiterentwicklung der Demokratie(qualität) sind Anstrengungen bezüglich weiterer Minimierung von Korruption (auch im weiter gefassten Sinne) von Nöten; das fehlende Unrechtsbewusstsein⁷⁸ von Seiten der Politik dürfte sich hierbei jedoch nicht förderlich zu Buche schlagen.

5.2 Sozialpartnerschaft und Kammerstaat

Bevor auf die österreichischen Gegebenheiten der Sozialpartnerschaft und des Kammersystems eingegangen wird, soll eine begriffliche und theoretische Einordnung dieser speziellen Form der politischen Interaktion vorgenommen werden.

Der Politikmodus, der in unterschiedlichen Formen auftritt und die Einbindung von gesellschaftlichen Gruppierungen am politischen Willens- und Entscheidungsfindungsprozess bedeutet, wird als *Korporatismus* bezeichnet (Schubert 2005). Historisch gesehen ist dieses Modell weitgehend negativ konnotiert. Es entsprach einer autoritären Ordnung, in der per Zwang wirtschaftliche und gesellschaftliche Organisationen – zwecks Legitimation der Entscheidungen des Machthabers – am Entscheidungsprozess eingebunden waren (ebd.). Diese Politikform fand vor allem im Feudalsystem des Mittelalters (Einberufung der Stände), aber auch im modernen Faschismus der 1930er Jahre (zB austrofaschistischer Ständestaat) seine Anwendung. Ob diese Partizipationsform reale Mitwirkungsmöglichkeiten bot, sei hier dahingestellt. Der (moderne) *Neokorporatismus* verbindet diese historischen Formen der gesellschaftlichen Organisierung von Interessen mit den modernen, liberalen Konzepten der Freiheit und Autonomie (Alemann/Heinze 1981). Er beruht daher auf der freiwilligen Beteiligung von Interessenorganisationen am demokratischen Entscheidungsfindungsprozess, aber auch an der Politikformulierung und der Implementation (Schubert 2005). Die involvierten Verbände sollen in diesem Prozess möglichst wenig in Konkurrenz zueinander stehen, ihre Interessen und Ideen akkordieren, um dann im Konzertierungsprozess mit den staatlichen Institutionen (Regierung, Parlament) einen Konsens zu erzielen (vgl. ebd.).

Zu Beginn der theoretischen Diskussion zum Neokorporatismus wurde die Abgrenzung zum Pluralismus hervorgehoben. Die Sichtweise, Verbände als Gefahr zwecks Vereinnahmung des

⁷⁸ Kommentar Franz Hofbauer in "Die Presse", 06.11.2010

Staates zu sehen, löste sich auf (Alemann/Heinze 1981). Verbände gelten heute als zentraler Bestandteil des politischen Systems (zB Wimmer 2000). Ziel dieses Outsourcings der politischen Gestaltungs- und Entscheidungsfindungskompetenz auf die Verbände ist die Überwindung des Konfliktes zwischen kapitalistischer Wirtschaft und einem demokratisch-bürokratischen System (Schmitter 1981).

Die Korporatismusdiskussion erstreckt sich auf folgende vier Dimensionen (Alemann/Heinze 1981):

- Korporatismus wird als Strukturvariante des Pluralismus gesehen, in der real vorhandene Kooperationsmuster zwischen Staat und den Verbänden formalisiert werden. Es handelt sich sozusagen um einen institutionalisierten Pluralismus.
- Der Korporatismus versteht sich in der Rolle als Dirigent im (kapitalistischen) ökonomischen Prozess über das Vehikel des Korporatismus. Diese Sichtweise eines sozioökonomisch determinierten Systems ist vor allem in Großbritannien vorhanden.
- Eng verwandt damit ist die Sichtweise, den Korporatismus als sozioökonomische Strukturvariante zu verstehen. Dieser hat als Ziel die Integration der organisierten Arbeiterbewegung in das kapitalistische Wirtschaftssystem (kooperativer Kapitalismus).
- Die an der historischen (Theorie-) Entwicklung behaftete Sichtweise von Schmitter geht von einem neuen soziopolitischen System aus. In diesem ist der Pluralismus (verstanden als im Wettbewerb stehende Interessen, welche freiwillig und nicht hierarchisch sowie autonom handeln) durch den Korporatismus (System der Interessenvermittlung, welches eine begrenzte Zahl von Akteuren aufweist und das staatlich geregelt ist) überwunden worden. Als Endform dieses Prozesses sieht er den Syndikatismus, welcher ebenso ein System der Interessenvermittlung ist, das aber nicht vom Staat oder den Parteien eingesetzt wurde, jedoch Konflikte autonom löst.

Die Kooperation zwischen Staat, Arbeit (Interessenorganisationen der Arbeitnehmerschaft) und Kapital (Interessenorganisationen der Arbeitgeberschaft) wird als Tripartismus bezeichnet, jene zwischen Arbeit und Kapital als Bipartismus.

Aus theoretischer und auch empirischer Sicht ist die Bildung von Gruppen, welche dann als Akteure im korporatistischen Prozess agieren, mit einem Dilemma behaftet. Die Organisierbarkeit von Interessen und auch deren reale Mitwirkungsmöglichkeiten sind umso schwieriger, je größer die Gruppe ist (Groser 1981). Um dieses Dilemma von großen Gruppen zu lösen, können selektive Anreize wie Serviceleistungen für Verbandsmitglieder, Untergruppen, Indoktrination oder Zwang (siehe Pflichtmitgliedschaft in Österreich) etabliert werden (ebd.).

Das Problem des realen Einflusses widerspricht zumeist der alltäglichen Vorstellung, dass Gruppen mit hohen monetären Mitteln oder großen Mitgliederzahlen ein hohes Durchsetzungsvermögen haben. Dabei haben auch weniger gut organisierte Interessen bzw. kleinere Interessengruppen gute Chancen auf realpolitisch hohen Einfluss, indem sie eine Informationsmacht gegenüber der Regierung aufbauen, welche diese Informationen teuer erwerben müsste. Zudem können hohe Droh- und Störpotenziale und Mobilisierung von Wählerstimmen positiven Einfluss auf Mitwirkungschancen haben (ebd.).

Das System des Korporatismus kann jedoch nur gut funktionieren, wenn alle beteiligten Akteure einen Nutzen daraus ziehen können – es muss also eine Pareto effiziente Situation⁷⁹ vorherrschen (Alemann/Heinze 1981). Daher ist dieser Politikmodus abhängig von gegenseitigen Tauschbeziehungen. Der Staat, die Regierung tauscht politische Güter gegen Wählerstimmen, da die Verbände sich wiederum auf eine starke Wählermobilisierung und -rekrutierung berufen können (Groser 1981).

Bei den wenigen (großen) Verbänden, welche im korporatistischen Interessenausgleich an der Spitze stehen, ist die Gefahr der inneren Zersplitterung durch divergierende Interessen enorm groß.⁸⁰ Daher ist theoretisch, aber auch empirisch beobachtbar, die innerverbandliche Mitbestimmung auf ein Mindestmaß – nämlich das der Wahl von Spitzenfunktionären – zu beschränken (ebd.). Dies bringt jedoch demokratietheoretische Probleme, wie Einbeziehung von pluralistischen Interessen, mit sich (siehe dazu unten).

In der Theoriedebatte um den Neokorporatismus wird dieser auch als Mittel gegen die Unregierbarkeit eines politischen Systems angeführt (Beyme 1981). Gibt es keinen oder nur einen geringen allgemeinen Grundkonsens über Politikverfahren oder -inhalte seitens des Staates, kann mit einer Akkordierung von gesellschaftlichen Interessengruppen ein Stillstand vermieden werden. Diese Vorstellung kann auch auf die österreichischen Gegebenheiten nach dem Zweiten Weltkrieg, in der noch ein ausgeprägtes Lagerdenken mit diametral unterschiedlichen Vorstellungen und wenig Grundkonsens herrschte, angewandt werden.

Im Weiteren sollen nun die Sozialpartnerschaft und die Institution der verpflichtenden Kammern als eine spezielle Form dieses korporatistischen Musters in Österreich vorgestellt und deren Probleme in Hinblick auf die Demokratiequalität erörtert werden.

⁷⁹ Situation, in der alle besser oder gleich gestellt sind und niemand schlechter gestellt ist.

⁸⁰ Zumal der Korporatismus auch den Anspruch erhebt, im Sinne des Allgemeinwohl zu handeln sowie sämtliche gesellschaftlichen Interessen zu berücksichtigen (keine reine Partikularinteressenvermittlung). Die Idee der Findung eines Gemeinwohls durch die Verbände soll in diesem System realisiert werden.

5.2.1 Sozialpartnerschaft in Österreich

Österreich ist als eine Konsens- bzw. Konkordanzdemokratie einzuordnen (zB Tálos 2008, Pelinka/Rosenberger 2003). Im besonderen Maße ist das politische System von einem hohen Grad an korporatistischer Interessenpolitik geprägt. Zwar ist diese starke Form des Korporatismus, wie sie in Österreich unter dem Begriff Sozialpartnerschaft subsumiert wird, keine Singularität in Europa, dennoch weist sie eine besonders stabile Form auf (Tálos 2006). Nicht nur die Stabilität, auch die reale Mitwirkungsmacht ist enorm – in der öffentlichen Meinung fungiert die Sozialpartnerschaft gar als "Schatten-" oder "Nebenregierung". Die Akkordierung und Konzertierung kommt vor allem in den Bereichen Einkommens-, Wirtschafts-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik zum Tragen (ebd.). Zentrale Akteure in diesem tripartistischen System sind neben der Regierung die Dachverbände der vier großen Interessenorganisationen (Wirtschaftskammer – WKÖ, Arbeiterkammer – AK, Österreichischer Gewerkschaftsbund – ÖBG, Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern – PRÄKO).⁸¹

Historisch gesehen war die Form der Sozialpartnerschaft in der Zweiten Republik eine logisch-historische Entwicklung (Tálos 2008), da die zentralen Voraussetzungen dafür bereits in der Ersten Republik und im Austrofaschismus gelegt wurden. Damals kam es zur Bildung einer Einheitsgewerkschaft und einer Kammer für den Handel sowie zu einer korporativen Organisation der Gesellschaft in den jeweiligen Ständen (ebd.). Eine derartige Entwicklung kann, in diachroner Sicht, auch als Ausweg aus der Situation der Unregierbarkeit durch die Lagerstrukturen und bürgerkriegsähnlichen Zustände verstanden werden (siehe oben).

Diese spezielle Form der Politikgestaltung – Akkordierung der Dachverbände und Konzertierung mit der Regierung – kann nicht ohne die günstigen Voraussetzungen, die es in Österreich gab/gibt, verstanden werden (vgl. dazu Tálos 2006):

- Das österreichische Verbändesystem weist einen sehr hohen Konzentrations- und Zentralisationsgrad auf. Es gibt de facto eine Einheitsgewerkschaft und verpflichtende Interessenorganisationen der Berufsstände (Kammern), welche ihre Interessen akkordieren und zentral bündeln.
- Diesen Dachverbänden kommt im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozess eine privilegierte Rolle zu. Dies ist jedoch keineswegs strukturell, dh per Verfassung bedingt, sondern aus historischer Sicht und aufgrund des konsensorientierten Charakters der österreichischen Politikformulierung zu erklären. Die Verbände werden in besonderer Art und Weise (auf freiwilliger Basis seitens der Regierung) in den politischen Prozess einbezogen.

⁸¹ Wobei in den letzten Jahren die Industriellenvereinigung (IV) zunehmend an Stelle der PRÄKO getreten ist.

- Zudem verfolgen all die genannten Interessenorganisationen als Kernpunkt ihres Selbstverständnisses gemeinsame, gesamtwirtschaftliche Ziele (Gemeinwohlorientierung). Zu diesen Zielen gehören Wirtschaftswachstum, Beschäftigungssicherung, Stabilisierung der Kaufkraft sowie die Wahrung und Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit.
- Die Dachverbände verfügen zudem über ein ausgeprägtes Nahverhältnis bzw. vertikales Netzwerk zwischen diesen und den Parteien. Dieses ist sowohl institutionell als auch in hohem Maße personell bestimmt (Stichwort Kumulierung von Partei- und Verbandsfunktionen).
- Die ökonomische Struktur der österreichischen Wirtschaft (Kleinstaatökonomie) eignet sich im besonderen Maße für eine derartige Form der Politik.
- Nicht zuletzt kann/konnte sich die Sozialpartnerschaft auf eine breite Akzeptanz innerhalb der Bevölkerung stützen.⁸²

"Insgesamt betrachtet kann die Struktur der Sozialpartnerschaft verallgemeinert als ein breites und vielschichtiges Netzwerk von institutionalisierten formellen und/oder informellen Interaktionen auf zentraler Ebene zwischen den großen Dachverbänden als auch zwischen diesen und der Regierung beschrieben werden" (Tálos 2008: 56, Hervorhebung im Original).

Realpolitisch funktioniert das System der Sozialpartnerschaft wie folgt: Im vorparlamentarischen Raum werden in den angesprochenen Politikbereichen Themen von der Regierung an die Sozialpartner weitergeleitet. Diese einigen sich auf konsensualem Wege und akkordieren dies entweder nur zwischen den Dachverbänden (bipartistisch) oder auch mit der Regierung (tripartistisch). Erfolgt eine Einigung, kann eine Gesetzesinitiative per Regierungsvorlage in den Nationalrat zur Abstimmung gelangen (vgl. Tálos/Kittel 2001). Der Willensbildungsprozess wird hierbei oftmals außerhalb des in einer Demokratie eigentlich dafür vorgesehen Ortes, dem Parlament, durchgeführt. Die Verbände sind aufgrund ihrer weit reichenden Netzwerke nicht nur an Gesetzesinitiativen (vorparlamentarischer Raum), sondern auch im parlamentarischen Raum (Mitwirkung an der Willensbildung) sowie im nachparlamentarischen Bereich bei der Implementierung beteiligt (ebd.). In der Praxis erfolgen derartige Akkordierungen meist aufgrund von politischen Tauschakten (Tálos 2006).

⁸² Laut einer Umfrage aus den 70er Jahren von Gerlich und Ucakar stimmten 29 % voll und 36 % eher zu, dass die Zusammenarbeit der Sozialpartner wichtiger sei als jene des Parlaments (Tálos 2008). Auf die Problematik dieser Ansicht in Hinblick auf das Demokratieverständnis wird noch eingegangen werden.

Im Zuge von wirtschaftlichen, sozialen und politischen Veränderungen wie geringeres Wachstum, Erosion der Normalarbeitszeit, gestiegener Lohndruck, Erosion des Duopols SPÖ und ÖVP, Beitritt zur EU uvm. (ebd.) wird immer wieder von einem Ende der Sozialpartnerschaft und von einem "Auslaufmodell" gesprochen (Tálos/Fink 2003). Die Zeit der Regierung von ÖVP und FPÖ/BZÖ wurde dann als endgültige Zäsur in der Interessenpolitik gesehen (Tálos 2006). In der Tat wurde die traditionelle Form der sozialpartnerschaftlichen Einbindung nahezu ausgeschaltet, doch mit der Großen Koalition seit 2007 erlebte diese eine neuerliche Stärkung. Heute haben zwei ehemals hochrangige Funktionäre von ÖGB und WKÖ Ministerpositionen in der Regierung.⁸³ Im Jahr 2008 wurden die Kammern als Selbstverwaltungskörperschaften in den Verfassungsrang gehoben sowie die Anerkennung der Rolle der Sozialpartnerschaft durch die Republik formuliert (B-VG Art. 120a).

Auch eine Analyse von Tálos/Kittel (2001) von 145 Gesetzen in Bezug auf die reale Mitwirkung im Gesetzwerdungsprozess attestiert der Sozialpartnerschaft eine zentrale Rolle im politischen System:

Von den 145 analysierten Gesetzen waren 7 aufgrund eines bipartistischen Musters zustande gekommen sowie 43 durch eine tripartistische Zusammenarbeit. 18 Gesetze entstanden durch die Akkordierung zwischen Regierung und mindestens einem der Dachverbände; 6 entstanden durch Akkordierung Regierung–Dachverband ohne eine Akkordierung zwischen den Dachverbänden. In 12 Fällen kam es zu einer Abstimmung (Konzertierung) ohne Akkordierung. 10 Gesetze kamen mit einer formellen Einbindung und einem relevanten Einfluss der Dachverbände zustande, 38 Gesetze ohne relevante Mitwirkung. Nur in 11 Fällen kam es zu keiner Einbindung der Verbände im policy-making-Prozess. Zusammengefasst lässt sich diese Analyse in Prozenten wie folgt darstellen:

⁸³ Wirtschaftsminister Reinhold Mitterlehner, ehemals WKÖ Generalsekretär-Stellvertreter, sowie Sozialminister Rudolf Hundsdorfer, ehemals ÖGB-Präsident.

typische Form der Sozialpartnerschaft	bipartistisch und tripartistisch	34,5 %
typische Form plus Einbindung min. 1 Verbandes	bi- und tripartistisch, akkordiert	51,0 %
Einbindung mit Einfluss (typ. Form, Akkordierung, formelle Einbindung)	bi- und tripartistisch, akkordiert, formell eingebunden	57,9 %
keine Einbindung	keine formelle Einbindung oder relevante Mitwirkung	33,8 %

Tabelle 7 - Mitwirkung von Verbänden im Gesetzgebungsprozess

Quelle: Tálos/Kittel (2001: 230)
eigene Darstellung und Berechnung

In der deutlichen Mehrzahl aller Gesetze gab es laut dieser Studie eine relevante Mitwirkung der Verbände – in einem Drittel der Fälle kam es sogar zum typischen Muster sozialpartnerschaftlicher Akkordierung und Konzertierung. Für Tálos/Kittel (2001) zeigt dieses Ergebnis jedoch, dass es keinen allgemeinen Entscheidungsmodus im österreichischen Gesetzgebungsprozess gebe und dass die Vorstellung der "Allkompetenz" der Sozialpartnerschaft ein Mythos sei. Dennoch ist ein Drittel im Hinblick auf die noch zu beantwortende Frage eine hohe Zahl: Warum ist Sozialpartnerschaft aus demokratietheoretischer Sicht problematisch?

Durch die privilegierte Einbindung der Dachverbände, welche de facto im Alleingang kollektiv verbindliche Entscheidungen herbeiführen,⁸⁴ werden Gesetze von nicht demokratisch legitimierten Vertretern "beschlossen". Es gibt zwar eine innerverbandliche Partizipation durch Wahlen, doch sind diese sehr schmal gehalten (siehe oben). Zudem können die tendenziell partikularen Interessen niemals dem Ziel der Gemeinwohlmaximierung nachkommen. Zwar wird genau dies forciert, doch ohne demokratische Verfahren kann dies nicht einmal auf theoretischem Wege gelingen. Das Kriterium der Volkssouveränität ist eindeutig durch dieses Muster gebrochen. "Neokorporatismus wertet das Parlament als Träger der Volkssouveränität weiter ab, als es bereits der Verwaltungsstaat vermochte" (Alemann/Heinze 1981: 60). Einhergehend damit ist auch das Kriterium der gleichen Partizipation negativ tangiert, da aufgrund der Nichtinklusion von Nicht-Erwerbstätigen oder Nicht-Mitgliedern keine Vollinklusion aller Bürger/innen stattfinden kann. Aufgrund des De facto-Monopols auf Interessen

⁸⁴ Bei einer positiven Einigung fungiert das Parlament, aufgrund der personellen und parteilichen Vernetzung, in diesem Prozess bloß als formalisierende Instanz.

durch die Dachverbände kann ohne bestehende Konkurrenz kein pluralistisches Abbild erzeugt werden, Minderheitenfraktionen haben beschränkte bis keine Durchsetzungsmöglichkeiten (Tálos 1996). Zusammenfassend subsumiert Tálos (ebd.: 6) die Frage der Demokratiequalität so: "Sozialpartnerschaft hat keine"!⁸⁵

Nicht die 57 % oder die 51 % von oben sind aus demokratietheoretischer Sicht problematisch, sondern das Drittel der Gesetze, welche rein auf bi- oder tripartistische Weise zustande gekommen sind. Würde sich die These vom Auslaufmodell der Sozialpartnerschaft bestätigen, wäre dies aus Sicht der Demokratietheorie gut, setzt sich der Trend des Revivals der Sozialpartnerschaft weiter fort, ist die Demokratiequalität nach wie vor negativ tangiert.

5.2.2 Kammersystem in Österreich

Wie oben bereits erwähnt, ist die Strategie der verpflichtenden Mitgliedschaft eine, um die Organisierbarkeit von großen Interessengruppen bewältigen zu können. In Österreich wurde genau diese Strategie angewandt; es wurden für jeden Berufsstand Interessenverbände (so genannte Kammern) mit verpflichtender Mitgliedschaft konstituiert. Der 100%ige Organisationsgrad garantiert somit die Wahrung der Interessen zum allgemeinen Wohl ihrer Mitglieder. Politisch relevant sind jedoch im Wesentlichen die drei großen Kammerdachverbände – wie oben bereits ausgeführt.

Aus rechtlicher Sicht kann aufgrund dieser verpflichtenden Mitgliedschaft jedoch keine autoritäre Zwangsordnung abgeleitet werden, vielmehr begründet sich diese durch die Rechtspflicht, welche von Körperschaften öffentlichen Rechts ausgehen (Pernthaler 1994). Diese Körperschaften öffentlichen Rechts fungieren als Selbstverwaltungskörperschaften im österreichischen Verfassungssystem. Der gemeinwohlfördernde Charakter der Kammern ermöglicht es, dass es zu keinen unterrepräsentierten Minderheiten kommt.⁸⁶ Ohne die Pflichtmitgliedschaft wäre das System der Sozialautonomie funktionswidrig, da es kein gleich gewich-

⁸⁵ Dennoch soll hier nicht eine derart extreme Sichtweise, wie manche Linke sie vertreten, eingenommen werden, wonach in der Sozialpartnerschaft der faschistische Staat unter demokratischem Mantel weiter existiere: "Die Sozialpartnerschaft ist eine Konstruktion, die nicht nur ein harmonisches Verhältnis von Arbeit, Kapital und Staat herstellt und auf diese Weise die Gesellschaft versucht zu homogenisieren und zu formieren, sondern auch ein nationales Dach, unter dem der der Demokratie angeblich so zuwiderlaufende Antisemitismus und Rassismus ebenso fortgeführt wird und prächtig gedeiht wie der nationale Kollektivismus" (Grigat/Markl 2003: 117/18).

⁸⁶ Dennoch sind nicht alle repräsentiert, da nur im Erwerbsleben stehende Personen inkludiert sind, zudem nicht alle Interessen – wie bspw. jene von Frauen (Tálos 1996) – gleich behandelt werden und somit Minderheiteninteressen unterrepräsentiert bleiben. Die Herstellung eines Gemeinwillens kann durch dieses System nicht gesichert werden.

tetes System der Verbände gäbe (ebd.).⁸⁷ Zusammenfassend ist die rechtliche Position im Hinblick auf die Pflichtmitgliedschaft derart: "Die 'Repräsentation organisierter Interessen' [Hervorhebung im Original] durch öffentlichrechtliche Organisationsformen ist mit dem System der repräsentativen Staatsdemokratie [Hervorhebung im Original] voll vereinbar, wenn die prinzipielle Gesetzesgebundenheit und die Staatsaufsicht gewährleistet sind und der autonome Wirkungskreis der Selbstverwaltung auf die Besorgung der eigenen Aufgaben der Mitglieder beschränkt bleibt und nicht allgemeine [Hervorhebung im Original] öffentliche Angelegenheiten erfasst" (ebd.: 81).⁸⁸

Aus politikwissenschaftlicher Sicht ist die Verpflichtung, Interessen zu bündeln und organisieren, durchaus problematisch. Vielmehr wird hier auf die Möglichkeit der freien Interessenausübung und -organisation Bedacht genommen. Für Pelinka (1994) ist die verpflichtende Kammermitgliedschaft aufgrund einer Erosion der Legitimation der Kammern in Frage zu stellen. Da sich das verbandliche Umfeld geändert hat – Erosion der klassischen sozialen (auch lagergebundenen) Milieus, Erosion der Machtposition der zwei großen Parteien, Erosion der vertikalen Personalnetzwerke etc. – sind die Voraussetzungen für eine Pflichtmitgliedschaft zunehmend im Schwinden. "Gerade das System der Kammern, insbesondere der drei großen Kammerorganisationen [...] baut auf der Bedeutung der Zugehörigkeit von sozial definierten Milieus [auf]. Das System der Kammern setzt klar abgrenzbare und in ihrem Innen- sowie Außenverhältnis relativ stabilisierte Milieus voraus – sonst muß die Voraussetzung des Verbändestaates, nämlich ein stabilisiertes Kammersystem, immer stärker in Frage gestellt werden" (ebd.: 96).

Auch die innerverbandliche Legitimation der Kammern und der Pflichtmitgliedschaft ist im Sinken begriffen. Da bei einem 100%igen Organisationsgrad die Mitgliederstände oder die Austritte nicht als Maßstab für Legitimität herangezogen werden können, ist die interne Legitimation aufgrund der Partizipation an Kammerwahlen die einzige Möglichkeit dies festzustellen (Karlhofer 1994). Die immer weiter sinkende Beteiligung an den Kammerwahlen löste in den 90er Jahre eine breite Diskussion über die Kammern aus (Kammerkrise), welche dann jedoch mit einer Mitgliederbefragung einen positiven Ausgang genommen hatte. Die damalige These einer reinen Denkmittelwahl konkurrierte mit der These einer langfristigen Wahlabsistenz als irreversibler Trend aufgrund der geänderten Milieus (ebd.). Die zweite These einer langfristigen Abstinenz, einhergehend mit einer weit reichenden Entfremdung, hat sich als

⁸⁷ Diese rechtliche Sichtweise ist spekulativ, denn durch ein System der privatautonomen Interessen könnte genauso gut ein System des Interessenausgleiches etabliert sein.

⁸⁸ Im System der Sozialpartnerschaft kommen den Kammern jedoch allgemeine Aufgaben zu, wenn sie kollektiv verbindliche Entscheidungen treffen.

wahr herausgestellt. Dies zeigen auch die offiziellen Angaben über Wahlbeteiligungen an Arbeiterkammer- bzw. Wirtschaftskammerwahlen. Nachstehende Tabellen und Graphiken verdeutlichen diesen Trend.

Für die Arbeiterkammer:

Jahr	Beteiligung
1984	63,6 % ^a
1989	48,0 % ^a
1994	31,0 % ^a
2000	49,1 % ^b
2004	48,8 % ^b
2009	43,8 % ^b

Tabelle 8 - Wahlbeteiligung AK-Wahlen

^a Tálos/Kittel (2001: 115)

^b http://www.arbeiterkammer.at/bilder/d99/AK_Wahl09_in_Prozent.pdf (20.01.2011)

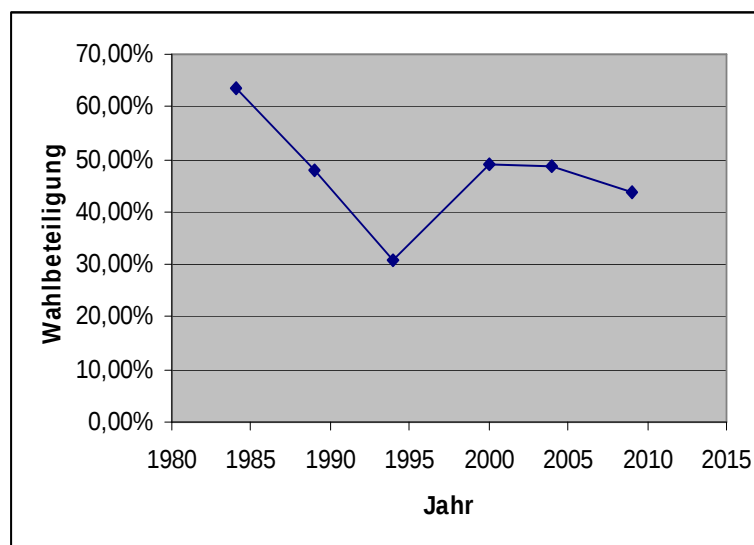


Abbildung 3 - AK-Wahlbeteiligung im Zeitverlauf
eigene Darstellung

Die absolute Krise bei den Wahlen 1994 mit nur 31 % Wahlbeteiligung konnte in den Folgejahren leicht abgewendet werden, dennoch ist der langfristige Trend deutlich negativ. Bei den letzten Wahlen im Jahr 2009 lag die Wahlbeteiligung bei knapp 44 %.

Ein ebenso negatives Bild lässt sich bei den Wahlen der Wirtschaftskammer konstatieren:

Jahr	Beteiligung
1985	70,0 % ^a
1990	61,9 % ^a
1995	51,7 % ^a
2000	53,5 % ^b
2005	47,9 % ^b
2010	48,0 % ^b

Tabelle 9 - Wahlbeteiligung WKÖ-Wahlen (alle Sparten)

^a Tálos/Kittel (2001: 115)

^b <http://wienerzeitung.at/default.aspx?tabID=3957&alias=wahlen> (20.01.2011)

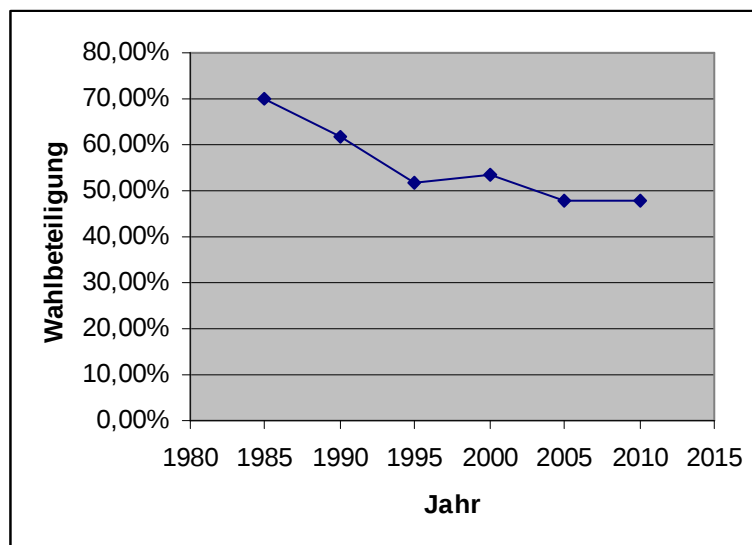


Abbildung 4 - WKÖ-Wahlbeteiligung im Zeitverlauf
eigene Darstellung

Nach einer Wahlbeteiligung um die 70 % noch Mitte der 80er Jahre verlief der weitere Trend negativ in Richtung 50%-Marke. Bei den Wahlen im Jahr 2010 konnte nur mehr eine Wahlbeteiligung von 48 % verbucht werden.

Die Ablehnungsfront bezüglich der Pflichtmitgliedschaft in Kammern ist zunehmend stärker geworden, dies bestätigen auch Meinungsumfragen (Tálos 1996). Die Frage der Pflichtmit-

gliedschaft ist jedoch stark mit der Frage des Bestandes der Kammern an sich korreliert, welche ein Ende der bisherigen Kammerstruktur mit sich bringen könnte (Karlhofer 1994).

Die bisherigen Argumente gegen eine Pflichtmitgliedschaft in Interessenorganisationen können durch demokratietheoretische Überlegungen ergänzt werden. Die Kammerstruktur in Österreich stellt eine negative Tangierung der Demokratiequalität insofern dar, als dass diese Struktur den Anspruch auf Erfüllung des Gemeinwohls und -willens stellt. Da jedoch dem Demokratie Kriterium der Inklusion aller Bürger/innen nicht gerecht wird (siehe oben), kann dieses nicht hergestellt werden. Die Vorstellung, dass eine Dachorganisation alle (partikularen) Interessen aller Berufsgruppen subsumieren kann, kollidiert mit der normativen Vorstellung der Integration sämtlicher (pluralistischer) Interessen. Würden die einzelnen (Berufs-) Kammern als Interessenvertretung (Lobbyisten) der partikularen Berufsgruppeninteressen im Gesetzgebungsprozess agieren, wäre diese Problematik weniger gegeben. Da dies nicht der Fall ist, also eine privilegierte Stellung der Dachverbände vorherrscht, sowie die Vorstellung der Existenz eines Allgemeinwohls herrscht, welches sich aus der Pflichtmitgliedschaft aller Arbeitnehmer/innen rekrutiert, ist dieses Kammersystem als ein Problembereich in der österreichischen Demokratie zu bewerten.

5.3 Medienkonzentration

Nachdem sich in der stark zensurierten Medienlandschaft der Monarchie erste Ansätze von freien Medien gebildet hatten, wurden diese durch die Ära des Faschismus wieder zurückgedrängt. Österreichs Mediensystem stand daher zu Beginn des Wiederaufbaues nach 1945 vor der Stunde Null (Fabris 1995). Das Kommunikationssystem entwickelte sich, auch aufgrund von technischen Innovationen und Neuerungen, entlang von drei Phasen (Plasser/Ullrich 2004): In der ersten Phase nach 1945 wurden Zeitungen und das Radio zu den wichtigsten (politischen) Informationsquellen, wobei am Zeitungsmarkt vorwiegend Parteizeitungen wie die Arbeiterzeitung (AZ) der SPÖ, Das Kleine Volksblatt der ÖVP sowie die Volksstimme der KPÖ dominierend waren. Aber auch erste unabhängige Tageszeitungen wie der Wiener Kurier, die Salzburger Nachrichten, die Oberösterreichischen Nachrichten, die Tiroler Tageszeitung sowie Die Presse entstanden, jedoch mit geringer Reichweite (Steinmaurer 2002). Die zweite Phase des Wandels im österreichischen Mediensystem ab den 60er Jahren kann als TV-zentriert charakterisiert werden. Durch technische Erneuerungen und die Expansion des TVs in Privathaushalte entstand eine neue, personalisierte Medienlogik (Plasser/Ullrich 2004).

Themen und Standpunkte traten zunehmend in den Hintergrund, vielmehr wurde der Fokus auf Nachrichtenwerte gelegt. In dieser Phase – welche bis in die späten 80er Jahre andauerte – kam es auch zu einem Rückgang der Parteipresse und einer Stärkung und Neuetaблиerung von unabhängigen Tageszeitungen (ebd.). Die dritte Phase dieser Entwicklung, in der es zu einer Fragmentierung des Programmangebotes und der Nutzungsgewohnheiten kam sowie verstärkt redaktionelle Politikvermittlung betrieben wurde und wird, kann als Phase der zentrifugalen Diversifikation titulierte werden (ebd.). Zielgruppengerechte Problemformulierung sollte dem jeweiligen Medium, unter dem Quotendruck, immer mehr Aufmerksamkeit bringen – inhaltliche Problemlösungen treten in den Hintergrund. Ebenfalls entstanden in dieser Phase, Anfang der 90er Jahre beginnend, neue Medien wie das Internet.

Zweifelsohne sind Medien ein zentraler Bestandteil von moderner Demokratie, wie durch die Erfindung der Rotationspresse bereits angedeutet wurde. Ohne politische Öffentlichkeit, welche durch eine mediale Öffentlichkeit transportiert werden kann, gibt es keine Demokratie. Die heutige Realität erweist sich durch den Übergang von einer extremen Parteifokussierung hin zu einer Fokussierung auf Medien als Realität einer medienzentrierten Demokratie (Plaszer 2004). "Spitzenpolitiker changieren permanent zwischen der Sphäre institutioneller *Entscheidungs*politik und der Sphäre massenmedialer *Darstellung*spolitik, deren Grenzen zunehmend unschärfer werden. Politische Realität ist in einer Mediengesellschaft zum überwiegenden Teil massenmedial konstruierte und vermittelte Realität" (ebd.: 21/22, Hervorhebung im Original).

Die österreichische Medienlandschaft weist jedoch vor diesem Hintergrund aus demokratietheoretischer Sicht Probleme auf. Nicht nur am Printmedienmarkt, sondern auch am Fernseh- und Radiomarkt ist ein enorm hoher Grad an Konzentration zu konstatieren. Jeweils wird der Markt durch einige wenige Medien dominiert – im Falle des Zeitungsmarktes durch die Kronen Zeitung, im Magazinmarkt durch die NEWS Verlagsgruppe und im Radio- und Fernsehmarkt durch den ORF. Es herrschen monopolartige Strukturen: "Kartelle und Monopole, anstelle eines funktionierenden Wettbewerbs, stellen in Österreich nicht nur im Medienbereich – überspitzt formuliert – beinahe so etwas wie einen natürlichen Zustand dar" (Fabris 1995: 642). Eine Problematik der Demokratiequalität ist aufgrund dieses Umstandes in zweierlei Hinsicht gegeben: Zum einen können durch die Macht eines einzigen Mediums die in der Gesellschaft vorhandenen pluralen Interessen und Meinungen nicht adäquat widergespiegelt werden. Jedes Medium verfolgt seine eigene Strategie und Logik und hat dadurch eine gewisse Linie, welche nicht zwingend auf einen pluralistischen Ausgleich gerichtet sein muss. Zum

anderen ist durch die monopolartige Stellung eines Mediums die freie Willensbildung gestört. Medien besitzen eine Transformationsfunktion zwischen der politischen Elite und der politischen (Massen-) Öffentlichkeit. Diese kann durch eine einseitige Darstellung eine funktionsentfremdete Wirkung mit sich bringen.

Eine hohe Medienkonzentration tangiert also die Demokratie Kriterien "Integration des gesellschaftlichen Pluralismus" sowie jenes der "freien Massenmedien" negativ im Sinne ihrer Demokratiequalität. Im Weiteren sollen nun die einzelnen Medien und die empirischen Realitäten in Österreich erörtert werden.

5.3.1 Printmedien

Wie bereits ausgeführt, dominierten in der ersten Phase der Zweiten Republik die Parteizeitungen die Printmedienlandschaft in Österreich. Doch mit der Gründung der "Neuen Kronen Zeitung" gelang in den frühen 60er Jahren ein Wendepunkt (Plasser/Ullrich 2004). Der Aufstieg der Kronen Zeitung war auch einhergehend mit einem großflächigen Zeitungssterben gegen Ende der 60er Jahre (Steinmaurer 2002). Durch die damals einzigartige Sonntagsausgabe einer Zeitung, Gewinnspiele und das "unglaubliche Gespür" von Hans Dichand für die Probleme und Empfindungen der Österreicher/innen steigerten sich die Absatzzahlen der Krone rasant (Fidler 2004). In den 80er Jahren kam es dann zu weit reichenden strukturellen Veränderungen im Mediensystem. Verlagskonzerne, vor allem ausländische, beteiligten sich an österreichischen Medienunternehmungen. Allen voran die Westdeutsche Allgemeine Zeitung (WAZ) mit ihrer Beteiligung an der Kronen Zeitung im Jahr 1987 mit zunächst 45 Prozent. Ein Jahr später wurde von der Kronen Zeitung, dem Kurier und der WAZ eine gemeinsame Tochterunternehmung namens Mediaprint gegründet (ebd.). Durch die Synergieeffekte wie gemeinsame Fernsehbeilage, Druckerei, Hauszustellung, Marketing etc. sowie Kombi-Anzeigen sollte ein weiterer Einfluss gesichert sein und es kam zu einer Kumulierung der Macht am Medienmarkt (Fidler 2004). Heute gibt es am österreichischen Tageszeitungsmarkt im Wesentlichen zwei dominante "publizistische Einheiten", welche zwei Drittel des gesamten Marktes dominieren. Nach der Mediaprint ist dies noch die Styria Medien AG mit Kleine Zeitung, Die Presse und Wirtschaftsblatt. Die Reichweite der Kronen Zeitung ist größer als die fünf nachstehenden Zeitungen kumuliert (Plasser/Ullrich 2004); im Vergleich dazu wirken die 17 Prozent Reichweite der deutschen Bild nahezu minimalistisch. Die nachstehende Tabelle verdeutlicht diese umfassende Marktdominanz der Krone aufgrund der letzten Reichweitenanalyse:

Tageszeitung	Reichweite in Prozent
Kronen Zeitung	39,8
Kleine Zeitung	12,5
Österreich	9,3
Kurier	8,6
Der Standard	5,6
OÖ-Nachrichten	4,7
Tiroler Tageszeitung	4,5
Salzburger Nachrichten	3,8
Die Presse	3,8

Tabelle 10 - Reichweite österreichischer Tageszeitungen

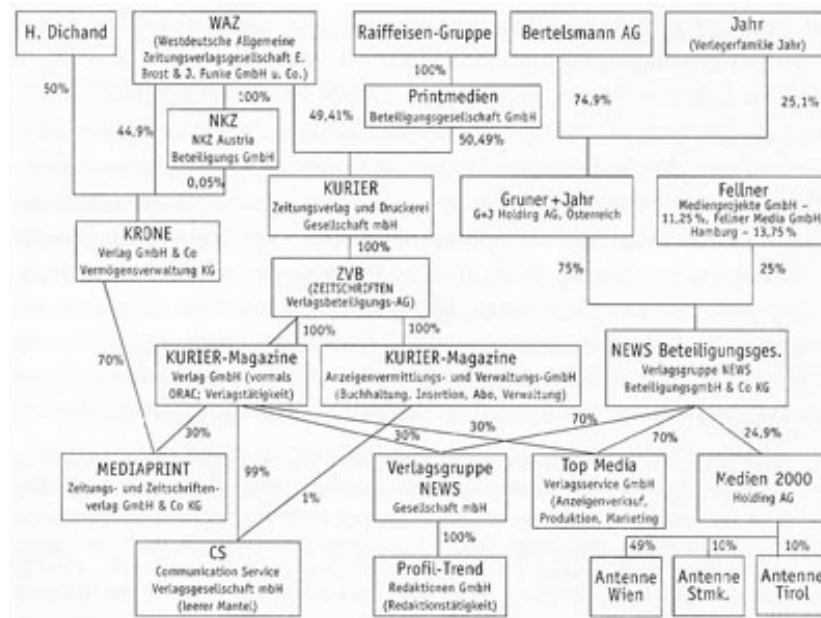
Quelle: Media-Analyse 09/10 Tageszeitungen total

Subsumiert man nun die Reichweiten der Zeitungen von Mediaprint, so lässt sich eine kumulierte Reichweite von 49,2 Prozent konstatieren, jene von Styria mit 17,6 Prozent.⁸⁹ Zusammen erreichen diese also zwei Drittel an Reichweite, womit von einer marktbeherrschenden Stellung gesprochen werden kann. Kritisiert wird in diesem Zusammenhang die mangelnde, inkonsistente Medienpolitik, welche kartellrechtliche Verschärfungen (zur Verhinderung derartiger Konzentrationen) erst nach erfolgreichen Fusionen etablierte. "Bezeichnend für die österreichische Medienpolitik bleibt der Umstand, dass – wie bereits im Fall der Gründung der 'Mediaprint' – Verschärfungen des Kartellrechts wiederum erst kurz nach einem erfolgten Zusammenschluss durchgeführt wurden, wobei an eine rückwirkende Entflechtung nie ernsthaft gedacht wurde bzw. wird. Die damit eingetretenen Auswirkungen auf die Einschränkungen der Meinungsvielfalt und den Wettbewerb müssen als demokratietheoretisch äußerst bedenklich eingeschätzt werden" (Steinmaurer 2002: 30).

Der Magazinmarkt entwickelte sich, im Sinne einer Diversifikation, zu Beginn noch äußerst gut. Zahlreiche Magazine und Wochenzeitungen entstanden; von rund 190 Titeln ist die Rede (ebd.). Doch auch hier kam es in den 90er Jahren zu zahlreichen Zusammenschlüssen und Kooperationen, welche in der Gründung der NEWS Verlagsgruppe endete. Durch die Gründung von NEWS durch Fellner, Gruner+Jahr sowie Kurier entstand am Magazinmarkt eine zentrale, marktbeherrschende Einheit mit rund 90 Prozent kumulierter Reichweite (Plasser/Ulram 2004). Zur Verlagsgruppe NEWS gehören fast alle bekannten österreichischen Ma-

⁸⁹ eigene Berechnung

Die nachstehende Grafik verdeutlicht anschaulich die komplexen Beteiligungsstrukturen und die Verflochtenheit der beiden dominanten Medienunternehmungen Mediaprint und NEWS:



Quelle: Steinmaurer (2002: 30)

Vermutungen über das (von politischer Seite möglich gemachte) Entstehen einer derartig konzentrierten Medienstruktur bleiben aufrecht, das Resultat ist jedoch faktisch: "Ökonomische Abhängigkeiten von ausländischen Kapitalgebern, komplexe Kapitalverflechtungen und dichte kaufmännisch-logistische Konzernverbindungen haben zu einer Ballung ökonomischer und publizistischer Machtstrukturen am österreichischen Pressemarkt geführt" (Plasser/Ullrich 2004: 48). Fabris (1995) spricht in diesem Zusammenhang gar von einer "historischen Konti-

nuitätslinie" zur Erklärung dieses Umstandes. Die Konsequenzen dieser Konzentration am Printmedienmarkt sind vielschichtig und betreffen die Einschränkung der publizistischen Qualität, die vergrößerten Einflussmöglichkeiten von Eigentümern, die Beschränkung des Wettbewerbs und die Gefahr einer Ausblendung von Gegenmeinungen (Plasser 2006).

Nun steht es jeder Zeitung und jedem Magazin frei, eine eigene Blattlinie zu verfolgen und bestimmte Positionen zu vertreten – dies ist im Sinne eines pluralistischen Meinungsaustausches sogar wünschenswert – doch aufgrund der nahezu einzigartigen Medienkonzentration⁹⁰ bedarf es diesbezüglich einer differenzierten Betrachtung. Die Marktmacht der Krone wurde immer wieder durch einen "Kampagnen-Journalismus" ausgenützt. Mono-thematische Berichterstattung, Dramatisierung und Emotionalisierung, negative Personalisierungen, tägliche Aufmacher (Titelblätter), ressortübergreifende Ausrichtung von Kommentaren, Appelle und direkte Aufrufe zur Beteiligung waren und sind die Merkmale eines derartigen Journalismus-Stils der Kronen Zeitung (Plasser/Ullrich 2004). Zahlreiche Kampagnen wurden von der Krone bisher unterstützt oder initiiert, wie bspw. das Anti-Temelin-Volksbegehren, der Kampf gegen Hainburg, oder die Kampagnen gegen die EU-Osterweiterung. Im erstgenannten Fall wurden berühmte Persönlichkeiten als Unterstützer auf der Titelseite publiziert, ohne deren Wissen (Fidler 2004). Im Falle des Anti-Temelin-Volksbegehrens fungierte die Krone laut Plasser/Ullrich (2004) gar als eine "Pseudo-Partei".

Der Einfluss auf Politik und Politiker/innen aufgrund dieser Kampagnen darf keinesfalls unterschätzt werden. Auch der Sieg von Kurt Waldheim im Bundespräsidentenwahlkampf im Jahr 1986 wird dem Kampagnisieren der Kronen Zeitung zugeschrieben (Rust 1991). Der Eindruck, Politiker/innen würden der Krone Zugeständnisse in derlei politischen Anliegen machen, um dann von dieser im nächsten Wahlkampf unterstützt zu werden, liegt nahe.⁹¹ "Seit Bruno Kreisky achten und fürchten sozialdemokratische Kanzler die Macht des Kleinformats – ob sie nun tatsächlich existiert oder nur deshalb, weil sie daran glauben" (Fidler 2004: 34).

Auch dem Vorwurf, rassistische Beiträge zu publizieren, muss sich die Kronen Zeitung stellen. Immer wieder gibt es antisemitische und rassistische Kolumnen, in denen gerne ein "sekundärer Antisemitismus" (mehr oder weniger versteckte Andeutungen und Anspielungen)

⁹⁰ Die Kronen Zeitung wird immer wieder (in Relation) als eine der größten Tageszeitungen der Welt kolportiert.

⁹¹ Man denke an den Leserbrief des jetzigen Bundeskanzlers Faymann in Bezug auf eine nötige Volksabstimmung im Falle eines neuen EU-Vertrages. Oder: die Negativkampagne gegen die damalige Außenministerin Plassnik (da sie nicht der Krone "folgen" wollte) brachte dieser vermutlich die Nichtaufstellung im jetzigen Regierungsteam. Siehe dazu: <http://www.profil.at/articles/0846/560/225587/uschi-beinhart-ursula-plassnik-gegen-spo-e-job> (06.03.2011)

angewandt wird (ebd.). Auch eine qualitative linguistische Analyse von Ruth Wodak zeigt diesen Befund: Die Methodik der Kronen Zeitung ist unter journalistischen Gesichtspunkten äußerst problematisch. Subjektive Kommentare werden oftmals als objektive Berichte verpackt, Politikermeinungen als Expertenmeinungen dargestellt, gezielte Falschinformationen werden veröffentlicht, auf Differenzierung in der Berichterstattung wird nicht geachtet, Forderungen erhoben, die rechtlich gar nicht möglich sind, oder Verbindungen von Personen ins kriminelle Umfeld werden hergestellt, obwohl die mögliche Tat eventuell nur eine Vermutung ist (Wodak 1991). In einem ganz krassen Fall eines Berichtes über Aids-Infizierte vom 14.8.1988 konnte Wodak gar eine gewisse Ähnlichkeit zur biologisch-rassischen Argumentation der NS-Propaganda feststellen (ebd.). Betrieben wird eine derartige Strategie, um Leserzahlen zu maximieren, denn die Menschen bräuchten Erklärungen zu gewissen Ereignissen oder Umständen, welche durch Nachrichten von so genannten "Außenfeinden" sehr einfach zu transportieren sind (ebd.). "In der Medienwelt Österreichs weiß die Neue Kronen Zeitung, welche Gruppe zu welcher Zeit eine außenstehende ist. Welche Stimmung im Lande herrscht, welche Ängste zu mobilisieren sind, das ist das Metier der Neuen Krone" (ebd.: 108).

In den letzten Jahren hat sich die Zahl der Internetuser exorbitant erhöht. Immerhin gaben bei der letzten Befragung 47,9 Prozent an, das Internet am letzten Tag und 64,2 Prozent in der letzten Woche genutzt zu haben.⁹² Zudem gaben 28,9 Prozent der Befragten an, in den letzten vier Wochen das Internet für Zeitungsinhalte genutzt zu haben; 32,4 Prozent erklärten, dieses für aktuelle News verwendet zu haben.⁹³ Das Internet hat neue Medien- und Kommunikationsmöglichkeiten geschaffen. Inwieweit die neuen Medien Einfluss auf die Reichweiten der klassischen Printmedien haben und wie die derzeitigen Macht- und Konzentrationsstrukturen⁹⁴ dadurch beeinflusst werden, bleibt noch abzuwarten (Pürer 2004). Bis dahin bleibt in Bezug auf die Beurteilung der Demokratiequalität für das einflussreichste Printmedium – die Kronen Zeitung – folgender, wenig erfreulicher Befund: "Immer wieder kommen Xenophobie, Sexismus, antiintellektuelle und antipolitische Ressentiments, Künstlerhetze, Law-and-Order-Parolen, Nationalismus, Rassismus und latenter bis offener Antisemitismus vor" (Franzobel zit. in Fidler 2004: 43).

⁹² Media-Analyse 09/10 – Internet Total

⁹³ ebd.

⁹⁴ Derzeit gibt es nur wenige explizite Online-Zeitungen, die meisten laufen online parallel zu den Printausgaben.

5.3.2 Fernsehen und Radio

Im Rundfunk- und Fernsehmarkt wurde anders als am Pressemarkt kein liberales Marktmodell etabliert. Vielmehr folgte man dem britischen Muster eines Public-Interest-Modells, also dem Modell einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt (Plasser 2006). Damit wurden nach anfänglich föderaler Zersplitterung in den Besatzungszonen die Rundfunksender wieder rezentralisiert und Rundfunkangelegenheiten seit 1954 wieder Bundesangelegenheit (Steinmaurer 2002). In der Praxis war der politische Einfluss auf den ORF jedoch enorm, sodass von einem charakteristischen Modus eines "Proporzrundfunks" gesprochen werden konnte (Plasser/Ullrich 2004). Nachdem durch das 1964 initiierte Rundfunkvolksbegehren 1967 ein neues Rundfunkgesetz in Kraft getreten war, brachte dies auch eine Abkehr vom "Koalitions-Journalismus" hin zu einem "Informations-Journalismus" (ebd.). Danach kam es zu einer wahren "Nachrichten-Explosion", das Informationsangebot hatte sich im Vergleich zu 1967 bereits 1981 verfünffacht und 2001 verzehnfacht (Plasser 2006).

Die Dominanz des ORF war, auch aufgrund des quasi rechtlichen Monopolzustandes, jahrzehntelang evident. Erst mit zunehmender Europäisierung und mehrmaliger Befassung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in dieser Kausa wurde der Liberalisierungs- und Öffnungsdruck immer größer. Politik, Verleger und der ORF haben jedoch jahrelang private Radio- und Fernsehstationen (zunächst erfolgreich) verhindert; dies auch bspw. durch Werbezugeständnisse unter der Leitung Gerd Bachers (Fidler 2004). Mit der schrittweisen Einführung von privaten Radios und TV-Stationen sowie der Öffnung des Kabelmarktes bekam der ORF Konkurrenz. Diese Entwicklung fand wie gesagt unter Druck von Sprüchen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und der EU durch gesetzliche Regelungen erst 2000 seinen Abschluss. "Mit dieser gesetzlichen Neuregelung nimmt Österreich Abschied von seiner Rolle als Schlusslicht in der Entwicklung zu dualen Rundfunksystemen in Europa, die immerhin schon 1954 in Großbritannien ihren Anfang genommen hat" (Steinmaurer 2004: 58).

Formell ist zwar eine Liberalisierung im Rundfunk- und Fernsehmarkt abgeschlossen, faktisch herrscht jedoch weiterhin (noch) eine Konzentration und Dominanz des ORF sowohl am Radio- als auch am Fernsehmarkt. Die nachstehenden Tabellen verdeutlichen anhand der letzten Reichweitenerhebung die zentrale Stellung des ORF am Fernsehmarkt:

Fernsehsender	Reichweite in Prozent
ORF gesamt	50,0
ORF2	38,6
ORF1	30,6
RTL	16,7
Sat.1	15,7
ATV	14,8
Pro7	14,5
ZDF	12,9
ARD	12,8
Kabel 1	10,1
RTL II	9,4

Tabelle 11 - Reichweite Fernsehsender

Quelle: Media-Analyse 09/10 Fernsehen Total

Die beiden ORF Programme sind mit Abstand jene beiden Sender am österreichischen Markt mit der größten Reichweite. Zusammen kommen diese auf eine Reichweite von 50 Prozent. Innerhalb des ORF liegt das Programm ORF2 mit rund 39 Prozent vor ORF1 mit rund 31 Prozent an Reichweite. Der dritthäufigst gesehene Sender RTL liegt mit fast der Hälfte der Reichweite bei knapp 17 Prozent. Es kann also weiterhin von einer Konzentration am Fernsehmarkt durch die beiden ORF Programme gesprochen werden.

Sieht man sich jedoch den Zeitverlauf der letzten beiden Jahrzehnte – illustriert an folgender Tabelle – an, so war die Dominanz des ORF schon einmal deutlich höher bzw. ist diese im Sinken begriffen:

Jahr	Reichweite in Prozent
1991	69,0
1992	65,1
1993	63,8
1994	62,3
1995	61,9
1996	60,9
1997	60,3
1998	60,8
1999	59,9
2000	59,8
2001	60,0
2002	61,9
2003	60,3
2004	60,6
2005	59,1
2006	57,3
2007	52,9
2008	51,8
2009	49,8
2010	50,7

Tabelle 12 - Reichweite des ORF-Fernsehen von 1991-2010

Quelle: ORF Medienforschung

Lag die Reichweite zu Beginn der 90er Jahre noch bei rund 70 Prozent⁹⁵, war sie zehn Jahre später schon um 10 Prozent auf 60 Prozent und im letzten Jahrzehnt wiederum um 10 Prozent gesunken. Die Reichweite der ORF Fernsehprogramme lag im Jahr 2010 nur mehr bei rund 50 Prozent. Auch die grafische Aufbereitung zeigt eine eindeutig sinkende Kurve der ORF-Dominanz:

⁹⁵ Es ist davon auszugehen, dass noch höhere Konzentrationsgrade in den 70er und 80er Jahren vorhanden waren.

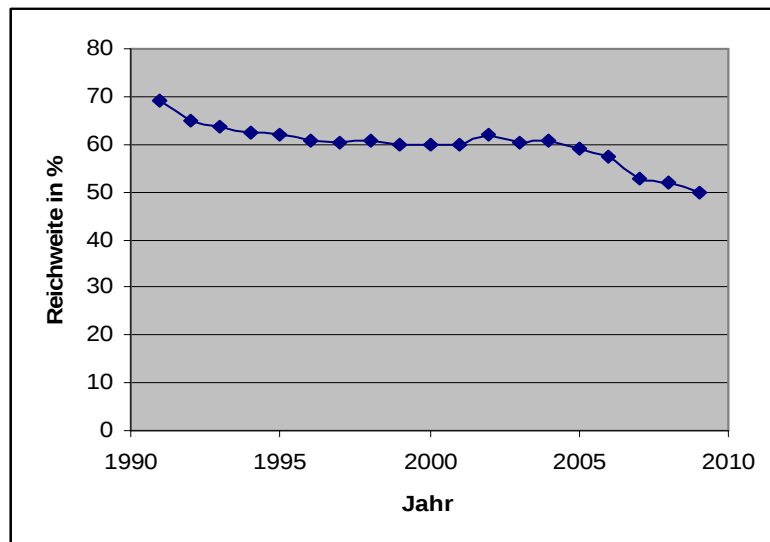


Abbildung 6 - Reichweite ORF-Fernsehen im Zeitverlauf
eigene Darstellung

Würde sich dieser Trend fortsetzen, wäre in zwei Jahrzehnten mit einer völligen Dekonzentration am Fernsehmarkt zu rechnen.

Am Radiomarkt ist es zwar durch die Liberalisierung zu einer Diversifizierung gekommen, doch sind nach wie vor die ORF Programme wie Ö1, Ö3, die ORF Regionalradios (von Radio Wien bis Radio Vorarlberg) und FM4 kumuliert die absolut dominanten Sender in Österreich. Nachstehende Tabelle zeigt die genaue Aufteilung der Reichweiten:

Radio	Reichweite in Prozent
ORF gesamt	70,6
Privatradio Inland gesamt	25,6
ORF Regionalradios gesamt	37,3 ^a
Ö3	36,5
RMS Top	24,7
Ö1	9,4
Kronehit	7,8
FM4	4,0

Tabelle 13 - Reichweite Radiosender

Quelle: Media-Analyse 09/10 Radio Total
^a eigene Berechnung

Neben Ö3 sind die ORF Regionalsender (kumuliert) mit rund 37 Prozent Reichweite jene beiden Gruppen mit der größten Reichweite. Mit kumulierten 25 Prozent Reichweite ist die Radiokombination RMS Top (bestehend aus Radio Arabella, Antenne, Radio Energy, Welle 1 uam.) weit hinter den ORF Sendern. Insgesamt können die ORF Radiosender über 70 Prozent des österreichischen Radiomarktes für sich beanspruchen, sodass von einer enorm hohen ORF-Konzentration gesprochen werden kann.

Die Konzentration am Radio- und Fernsehmarkt ist ähnlich hoch wie am Pressemarkt, doch ist hierbei ein wesentlicher Unterschied zu berücksichtigen: Der ORF ist ein öffentlich-rechtlicher Sender und unterliegt gesetzlichen Auflagen. Laut ORF-Gesetz verpflichtet sich dieser zu einer ausgewogenen und objektiven Berichterstattung, muss gewisse Programmgrundsätze erfüllen und hat interne Programmrichtlinien und Qualitätsgrundsätze, die für jede/n Journalisten/in gelten. Auch werden explizite Minderheitenrechte in der Berichterstattung eingeräumt.⁹⁶ Die Unabhängigkeit des Österreichischen Rundfunks ist zudem verfassungsrechtlich abgesichert.⁹⁷

Trotz formaler Regelungen über Unabhängigkeit und Objektivität des ORF ist die Faktizität des politischen Einflusses evident. Wie oben bereits berichtet, sind Personalbesetzungen im ORF nicht frei von politischer Einflussnahme. Immer wieder werden Interventionsanrufe seitens Politiker/innen an Journalist/innen kritisiert (Fidler 2004). Nach Regierungswechsel erfolgt meist auch – nicht nur im ORF – eine politische "Umfärbung" der wichtigsten Vorstandspositionen (beim ORF jene des Generaldirektors oder des Informationsdirektors). In Summe lässt sich sagen: "Medienpolitik ist nicht nur in Österreich Machtpolitik, aber hier ganz besonders. Und ganz besonders fokussiert sie sich auf den ORF. Nur auf dem Küniglberg hat die jeweilige Regierung einen derart direkten Zugriff auf das, was der Nation täglich um 19.30 Uhr in der 'ZiB 1', für ein Millionenpublikum durchgeschaltet auf beiden Fernsehkanälen des ORF, verkündigt wird" (ebd.: 199).⁹⁸

Zusammenfassend ist für den österreichischen Medienmarkt ein (im Vergleich) sehr hoher Konzentrationsgrad einiger weniger Medienunternehmungen zu konstatieren. Am Tageszeitungsmarkt dominieren Mediaprint und die Styria Medien AG mit einer Reichweite von gemeinsam rund zwei Drittel, am Magazinsmarkt dominiert mit einer über 90%igen Reichweite die Verlagsgruppe NEWS und am Fernseh- und Rundfunkmarkt behält der ORF (noch) die

⁹⁶ vgl. ORF-G §§ 10-12

⁹⁷ BGBl. 396/1974

⁹⁸ Die Zeit im Bild-Sendungen werden mittlerweile nicht mehr auf beiden Programmen durchgeschaltet.

dominante Stellung. Als besonders problematisch ist die Ausnutzung dieser Macht seitens der Kronen Zeitung zu titulieren, die mit journalistisch äußerst fragwürdigen Methoden durchaus Potenzial zur Beeinflussung der Massenöffentlichkeit besitzt. Im Bezug auf den ORF ist diese Konzentration am Markt nicht ganz so problematisch, da die Berichterstattung durch einen gesetzlichen, öffentlich-rechtlichen Auftrag keinen Kampagnen-Journalismus und gezielte Fehlinformationen zulässt sowie eine Meinungsvielfalt garantieren soll.⁹⁹

Eine negative Tangierung der Demokratiequalität ist dem österreichischen Mediensystem zu attestieren. Die Meinungsvielfalt ist durch das "dominierende Dreieck" von Mediaprint, NEWS und ORF erheblich eingeschränkt. Parallel mit dieser Konzentration und der tendenziell negativen Berichterstattung (vor allem durch die Kronen Zeitung) geht ein genereller Vertrauensrückgang in die Regierung und deren Problemlösungskompetenz einher (Plasser/Ulram 2004), was wiederum negative Folgen für den politischen Entscheidungsfindungsprozess mit sich bringt.

5.4 Politische Kultur

Im letzten Abschnitt zur Analyse von Problemen der Demokratiequalität des österreichischen politischen Systems werden Problembereiche in Hinblick auf die politische Kultur dieses Landes erörtert. Bei der Erarbeitung des Kriterienkataloges für Demokratie wurde bereits darauf hingewiesen, dass eine demokratiefreundliche politische Kultur vorherrschen muss, damit jene als solche bezeichnet werden bzw. diese funktionieren kann. Im Folgenden werden die Problembereiche Partizipation und politisches Interesse sowie Xenophobie und Rassismus als suboptimale Bereiche in Bezug auf eine gute Demokratiequalität analysiert.

5.4.1 Partizipation und politisches Interesse

Gleiche Partizipation wurde als Demokratiekritерium definiert, dh in einem demokratischen System muss eine Teilhabe der Bürger/innen am politischen Prozess gegeben sein. Das politische System gewinnt dadurch an Legitimität, zudem kann die Idee der Selbstbestimmung verwirklicht werden. Was aber, wenn dieses normative Kriterium vorhanden ist, aber dieses niemand in Anspruch nimmt? In diesem Fall kann ebenso wenig von einer Demokratie die Rede sein, als wenn es diese Möglichkeit nicht gäbe. Ohne Teilhabe in den verschiedensten Formen (Wahlen, Diskussionen, Demonstrationen, aktive Partei- oder Verbandsarbeit etc.)

⁹⁹ Die Kontrolle und Einforderung dieser Rechte dürfte sich jedoch als schwierig herausstellen.

oder Interesse am politischen Prozess ist kein demokratisches Verfahren möglich (Plasser/Ullrich 2002). Ohne die Möglichkeit, kollektiv verbindliche Entscheidungen durch demokratische Prozesse herzustellen, kann keine Legitimität des Systems sichergestellt werden. Die Qualität des demokratischen Prozesses wird also umso kleiner, je weniger Leute sich daran beteiligen bzw. überhaupt Interesse an gesellschaftlichen Problemlösungen zeigen.

Oftmals werden nationale Wahlen als zentrale und einzige aktive Partizipationsform genannt. Diese können auch als Indikator für die Akzeptanz einer politischen Ordnung oder das politische Interesse der Bevölkerung betrachtet werden. Österreich war jahrzehntelang geprägt von sehr hohen Wahlbeteiligungen von über 90 Prozent. Doch ist eine derart hohe Wahlbeteiligung, wie auch im internationalen Vergleich, im Sinken begriffen. Noch 1986 wählten rund 90 Prozent aller Wahlberechtigten die Abgeordneten zum Nationalrat. In den 90er Jahren konnten bei NR-Wahlen lediglich Wahlbeteiligungen von 80 Prozent plus verbucht werden. Besonders gering – im Vergleich zu den Anfängen der Zweiten Republik – sind die Wahlbeteiligungen im letzten Jahrzehnt. In dieser Zeit besuchten knapp weniger als 80 Prozent der zur Nationalratswahl berechtigten Personen ein Wahllokal. Die nachstehende Tabelle veranschaulicht diesen negativen Trend im Detail:

Jahr	Wahlbeteiligung in Prozent
1945	94,3
1966	93,8
1983	92,6
1986	90,4
1990	86,0
1994	81,9
1995	85,9
1999	80,4
2002	84,3
2006	78,5
2008	78,8

Tabelle 14 - Wahlbeteiligung bei NR-Wahlen (Auswahl)

Quelle: 1945-1999: Pelinka/Rosenberger (2003)
2002-2008: http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/ergebnisse/start.aspx (01.03.2011)

Weitaus geringere Wahlbeteiligungen sind bei anderen Wahlen wie bspw. der letzten Bundespräsidentenwahl 2010 mit 71 Prozent,¹⁰⁰ bei den Wahlen zum EU-Parlament 2004 mit nur 42 Prozent¹⁰¹ oder bei der Wiener Landtagswahl 2010 mit rund 68 Prozent¹⁰² zu verbuchen.

Strukturell erscheint jedoch auch die Tatsache, dass rund 9 Prozent der in Österreich lebenden Personen vom Wahlrecht auf nationaler Ebene ausgeschlossen sind, negative Auswirkungen auf die Demokratiequalität zu haben (Schaller 2002). Dies vor allem deswegen, weil diese Personen kollektiv verbindlichen Entscheidungen unterworfen sind, aber diese im Sinne des Kriteriums der Selbstbestimmung keine Mitbestimmungsmöglichkeiten via Wahl besitzen.¹⁰³

Zusätzlich zur Teilhabe an Wahlen des Nationalrates, der/die Bundespräsidenten/in, der Landtage, des Gemeinderates oder des EU-Parlaments sieht die österreichische Verfassung auch noch direkt-demokratische Beteiligungsformen vor. Neben der Volksabstimmung (Plebiszit) und der Volksbefragung (Befragung, welche keine bindende Wirkung hat) ist vor allem das Instrument des Volksbegehrens von Interesse, da hierbei die Bürger/innen aktiv eine Initiative starten müssen. Bei der Zahl der durchgeführten Volksbegehren ist eine umgekehrte Entwicklung verglichen mit den Wahlen zu konstatieren. Gab es in den 60er Jahren 3 und in den 70er Jahren lediglich ein Volksbegehren, so waren es in den 80er und 90er Jahren schon jeweils 10.¹⁰⁴ Auch die 9 Volksbegehren im vergangenen Jahrzehnt sprechen für eine Zunahme dieser Form der politischen Partizipation in den letzten 30 Jahren. Die Zahl der Unterschriften, also die Zahl der Beteiligten, schwankt mitunter jedoch sehr stark. Jene beiden Volksbegehren mit der größten Anzahl an Unterstützer/innen waren das Volksbegehren gegen das Konferenzzentrum 1982 mit 1,36 Millionen Unterschriften sowie das Gentechnik-Volksbegehren 1997 mit 1,23 Millionen Unterschriften. In den letzten beiden Jahrzehnten kam nur noch das Veto gegen Temelin-Volksbegehren 2002 mit einer Unterstützer/innenzahl von knapp über 900.000 an eine derart breite Beteiligung heran.¹⁰⁵

Die Partizipation in Form von Demonstrationen oder Streiks ist in Österreich im Vergleich zu anderen Ländern auf einem eher geringen Niveau einzustufen. So waren laut Umfragen im

¹⁰⁰ http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/ergebnisse/start.aspx (01.03.2011)

¹⁰¹ ebd.

¹⁰² <http://www.wienerzeitung.at/default.aspx?tabID=5328&alias=wahlen> (01.03.2011)

¹⁰³ Real ist jedoch ein Einfluss und eine Mitgestaltung über Mediendruck oder Vereine etc. möglich.

¹⁰⁴ http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/volksbegehren/Alle_Volksbegehren.aspx (01.03.2011)

¹⁰⁵ ebd.

Jahr 1989 18 % der Befragten bereit, sich an einer Demonstration zu beteiligen, 71 % waren dagegen. Im Jahr 1996 waren 22 % bereit und 65 % dagegen sowie 2001 19 % dafür und 72 % dagegen (Plasser/Ullrich 2002: 59). Ebenso zeigen die Umfragen eine mäßige Bereitschaft, sich an Streiks zu beteiligen: Im Jahr 1989 waren 21 % der Befragten bereit, sich an einem Streik zu beteiligen, 66 % waren es nicht. Im Jahr 1996 waren 23 % bereit und 59 % nicht bereit sowie im Jahr 2001 18 % bereit und 67 % nicht bereit (ebd.: 64). Ein mit den Umfragen über die Bereitschaft zu Streiks kongruentes Bild zeigen auch empirische Daten der WKÖ über die reale Teilhabe an Streiks. Mit Ausnahme des Jahres 2003 war die Zahl der Streikbeteiligten in den letzten Jahrzehnten eine nahezu marginale Größe. Die magische Zahl von 0,0 Streikminuten je Arbeitnehmer/in konnte in diesem Zeitraum in 12 Jahren erreicht werden.¹⁰⁶

Generell lassen sich verschiedene Typen von politischer Beteiligung anführen, wobei die Zahl jener, welche als Inaktive bezeichnet werden kann, relativ hoch ist (Plasser/Ullrich 2002: 60): 19 Prozent der befragten Bürger/innen können als "civic activists" bezeichnet werden, also als Aktivisten, welche gemeindebezogene Tätigkeiten durchführen und punktuell an Bürgerinitiativen mitarbeiten. 17 Prozent gaben an, an parteizentrierten und wahlkampfbezogenen Aktivitäten zu partizipieren. Mit nur 9 Prozent ist die Zahl der "Expressiven", also jener, die Kontakt mit Politiker/innen aufnehmen, Leserbriefe oder E-Mails schreiben oder an Demonstrationen teilnehmen, als gering einzustufen. Groß hingegen ist die Zahl jener, deren politische Teilhabe sich lediglich auf die Nutzung von Informationsangeboten aus den Massenmedien beschränkt, womit 68 Prozent als "Inaktive" bezeichnet werden können.

Besonders seit den 70er Jahren haben alternative Beteiligungsformen, abseits der konventionellen Partizipationskanäle (wie Parteiarbeit oder -mitgliedschaft oder Wahlen), an Bedeutung gewonnen. Dazu zählen – wie oben bereits erwähnt – Volksbegehren, Streiks, Demonstrationen sowie Bürgerinitiativen. Vor allem die zivilgesellschaftlich organisierten Initiativen wurden als Form der Interessenbekundung im politischen Diskurs, jenseits der klassischen Kanäle über die Parteien oder Verbände, zunehmend genutzt. Als Pendant zum mächtigen, allumfassenden Parteienstaat entwickelten und formierten sich diese themenbezogenen "Neuen Sozialen Bewegungen", um politische Forderungen durchzusetzen oder auf die Agenda zu bringen (vgl. Pelinka/Rosenberger 2003). Den ersten großen Erfolg konnte die Bewegung in den 80er Jahren mit der erfolgreichen Besetzung der Donau-Auen in Hainburg erzielen.

¹⁰⁶ <http://wko.at/statistik/Extranet/Langzeit/lang-streiks.pdf> (22.02.2001)

Festzuhalten ist an dieser Stelle, dass die im Sinken begriffenen konventionellen Partizipationsformen sowie der Anstieg der unkonventionellen Muster nicht zuletzt mit einer gesellschaftlichen Individualisierung (mit einer geringeren Parteibindung und -identifikation), aber auch mit einer zunehmenden Politikverdrossenheit und Protesthaltung zu erklären sind (ebd.). Seit den 70er Jahren hat sich also eine "neuakzentuierte Partizipationskultur" entwickelt: "Traditionelle Beteiligungsformen haben deutlich an Attraktivität und Reichweite eingebüßt, während informelle und expressive Aktionsformen an Bedeutung gewonnen haben" (Plasser/Ulram 2002: 72).

Der Prozentsatz jener Personen, welche mit Politik etwas Negatives assoziieren, ist von 43 Prozent im Jahr 1991 auf 52 Prozent im Jahr 2002 gestiegen (Ulram 2006: 515). Ebenso ist die Zahl derer, die den Eindruck eines dauernden oder öfteren Versagens der Politik in wichtigen Fragen haben, von 33 Prozent im Jahr 1981 auf 37 Prozent im Jahr 2001 gestiegen (ebd.: 516). Die Unzufriedenheit mit der Demokratie hat sich in den letzten 30 Jahren nahezu verdoppelt. Waren im Jahr 1984 13 Prozent unzufrieden mit der Demokratie in Österreich, so waren es im Jahr 2001 schon 28 Prozent (Plasser/Ulram 2002: 113). "Alles in allem nimmt die politische Unzufriedenheit zu [...]" (Ulram 2006: 516). Interessant erscheint auch die Tatsache, dass die Bevölkerung gerade mit jenen staatlichen Institutionen am unzufriedensten ist, welche sie selbst wählen kann (zB Filzmaier 2010).

In Summe haben sich seit den 70er Jahren zwei politische Kulturen heraus gebildet: Zum einen die "Staatsbürgerkultur" mit einem hohen Partizipationsgrad und einem Effektivitätsbewusstsein (Personen glauben im politischen Prozess etwas verändern zu können), zum anderen eine "Subkultur des Unbehagens", welche von Verdrossenheit und Misstrauen geprägt ist (Plasser/Ulram 2002). Zahlenmäßig ist jedoch die erste Gruppe eine kleinere – vorwiegend von Personen mit höherer Bildung besetzt. Letztere drückt ihr Unbehagen in einer Abstinenz am politischen Geschehen aus und/oder hat in der FPÖ eine neue politische Heimat gefunden (ebd.).

Der Rückgang der Partizipation an konventionellen Beteiligungsformen wie Wahlen stellt eine negative Tangierung der Qualität des demokratischen Systems dar. Kompensatorisch könnte gesagt werden, dass der Anstieg an unkonventionellen Formen dies teilweise ausgleicht – wobei gesagt werden muss, dass jene Gruppierungen tendenziell eine Minderheit darstellen. Dennoch erscheint folgender Indikator als der substanziellste in Hinblick auf Teilhabe am politischen Prozess oder System zu sein: das Interesse an der Politik. Würde sich

langfristig eine große Mehrheit nicht mehr für Politik interessieren, dh wäre es der Mehrheit egal, welche kollektiv verbindlichen Entscheidungen getroffen werden, wäre der Weg frei für eine Diktatur (Filzmaier 2010). Problematisch wäre hierbei nicht nur eine Lethargie im Bezug auf politische Inhalte, sondern auch das fehlende Interesse, wer überhaupt an der Macht ist und wie diese Macht kontrolliert wird.

In diachroner Betrachtung kann gesagt werden, dass das politische Interesse seit den 70er Jahren kontinuierlich gestiegen ist (Pelinka/Rosenberger 2003). Zumindest bis in die 90er Jahre ist dieser Trend evident, was die Ergebnisse von Umfragedaten auch bestätigen. Nachfolgende Tabelle zeigt den zeitlichen Verlauf des politischen Interesses in der Bevölkerung:

	1974	1978	1981	1985	1989	1991	1995	1996	1998	2001
sehr stark und stark	14	13	11	24	25	27	25	31	25	33
etwas	39	40	40	41	39	39	42	40	40	36
kaum oder nicht	47	46	46	35	35	31	33	28	35	30

Tabelle 15 - Politisches Interesse in Österreich (Angaben in Prozent der Befragten)

Quelle: Plasser/Ulram (2002: 36)

Bis zu Beginn der 90er Jahre war das Interesse an politischen Ereignissen im Steigen begriffen. Dieser Trend hat sich seit Mitte der 90er Jahre abgeschwächt bzw. ist das Interesse wieder gesunken. Der Anstieg im Jahr 2001 ist lediglich temporär auf die kontroversielle und konfliktorische innenpolitische Situation der Wenderegierung ÖVP-FPÖ zurückzuführen (Plasser/Ulram 2002), hat jedoch das niedrige Niveau der 70er Jahre nicht wieder erreicht. Erklärt wird dieser Anstieg des politischen Interesses mit der Ausweitung des Informationsangebotes sowie dem generellen Anstieg des allgemeinen Bildungsniveaus (ebd.).

Eine weitere Studie, welche das politische Interesse mit dem Mediennutzungsverhalten kombiniert, konstatiert ebenfalls eine rückläufige Tendenz des Interesses der Bevölkerung an der Politik. Im Jahr 2001 konnten noch 32 Prozent der befragten Personen als "involvierte Beobachter", welche sich stark für Politik interessieren und intensiv die tagesaktuellen Informationsangebote nutzten, bezeichnet werden sowie 31 Prozent als "verhalten interessierte Beobachter", welche ein mäßiges Interesse an der Politik zeigen, aber die massenmediale Berichterstattung verfolgen (Plasser/Ulram 2002). Im Jahr 2003 hingegen waren der Gruppe der in-

volvierten Beobachter nur mehr 25 Prozent der Bevölkerung zuzurechnen und schon 38 Prozent jener der verhalten interessierten Beobachter (Plasser 2004). Bei den politisch Desinteressierten ist das Bild nahezu unverändert: 2001 waren 18 Prozent "distante, unbeteiligte Zuschauer", welche das politische Gesehen weitgehend anteilslos verfolgen sowie 19 Prozent "politikferne Informationsabstinente", welche weder politisches Interesse zeigen noch das Informationsangebot regelmäßig nutzen (Plasser/Ullrich 2002). Die Daten der Studie aus dem Jahr 2003 zeigen nahezu gleiche Prozentsätze (Plasser 2004), dh es ist zu einer Verlagerung der äußerst interessierten Personen in die Gruppe der eher verhaltenen, wenig aktiven Personen gekommen.

Auch die Zahl der Seher/innen und die Reichweiten der "Zeit im Bild"-Sendungen des ORF – welche in Österreich als die zentrale tagesaktuelle Nachrichtensendung im Fernsehen betrachtet werden kann – deutet auf ein Schwinden des Interesses an politischen Geschehnissen hin. Die folgende Tabelle zeigt den Verlust an Seher/innen an der Zeit im Bild 1 und Zeit im Bild 2 in absoluten Zahlen (durchschnittliche Jahresreichweite):

Jahr	Reichweite (in Tsd.)	
	ZiB 1	ZiB 2
1996	1.667	685
1998	1.610	689
2000	1.509	665
2003	1.421	594

Tabelle 16 - Durchschnittliche Jahresreichweite ZiB-Sendungen (absolut)

Quelle: Plasser (2006: 530)

Nicht nur in absoluten Zahlen ist ein geringeres Interesse an den Zeit im Bild-Sendungen des ORF zu konstatieren,¹⁰⁷ was nachstehende Tabelle in relativen Zahlen deutlich zeigt:

¹⁰⁷ Da sowohl die deutschen als auch österreichischen Privatsender erst in den letzten Jahren nationale Nachrichtensendungen eingeführt haben, kann hier nichts über mögliche Substitutionseffekte gesagt werden.

Jahr	Reichweite (in Prozent)	
	ZiB 1	ZiB 2
1996	25,3	10,3
1998	24,1	10,3
2000	22,4	9,9
2003	20,9	8,7

Tabelle 17 - Durchschnittliche Jahresreichweite ZiB-Sendungen (relativ)

Quelle: Plasser (2006: 530)

Anzumerken sei auch noch, dass das Mediennutzungsverhalten sehr stark generationen- und genderabhängig ist (gender gap). Deutlich weniger Frauen als Männer nutzen tagespolitische Informationsangebote (Plasser 2004); das gleiche Bild ergibt sich bei Jugendlichen, verglichen mit dem Rest der Bevölkerung (Filzmaier 2011). Tendenziell sind die Indikatoren für Politik- und Eliteverdrossenheit sowie das Misstrauen gegenüber der Politik bei Jugendlichen deutlich höher (Plasser/Ullrich 2002).

Zu einem ebenfalls negativen Befund im Hinblick auf das politische Interesse der Bevölkerung kommt eine im Jahr 2009 durchgeführte Wertestudie. Laut ihr sind nahezu 45 Prozent der befragten Personen kaum oder gar nicht an Politik interessiert; die Gruppe der stark Interessierten zählt lediglich 18 Prozent.¹⁰⁸ In diesem geringen politischen Interesse sowie dem hohen Niveau an Misstrauen und Unzufriedenheit gegenüber Politiker/innen und der Politik sehen die Autoren einen Zusammenhang mit dem Wunsch nach einem "starken Führer" in der Politik. Laut Umfrage gab ein Fünftel der Befragten an, sich sehr oder ziemlich gut einen starken Führer an der Macht vorstellen zu können, welcher sich nicht um Wahlen oder Parlament kümmern müsse.¹⁰⁹ Ein derart hoher Anteil an Personen, welche ein autoritäres politisches System präferieren, widerspricht jeglicher Art von demokratischer politischer Kultur und stellt einen wesentlichen Einschnitt in die Demokratiequalität dar. Abzuwarten bleibt, ob sich dieser negative Trend weiterhin fortsetzt, denn "[d]ie unsicherste Zukunftserwartung ist leider, ob sich das politische Interesse erhöht. Politik ist derzeit fast ein festgeschriebenes Minderheitenprogramm. Mehrheitsfähig wird sie jenseits von Wahlergebnissen erst, wenn auch eine Mehrheit sie interessant findet" (Filzmaier 2010: 207).

Der Vorwurf, die demokratische Qualität des österreichischen politischen Systems durch derartige Einstellungen zu mindern, ist jedoch nicht alleine den Bürger/innen anzukreiden. "Die-

¹⁰⁸ <http://derstandard.at/1244460578904/Wertestudie-Studie-Sehnsucht-nach-dem-starken-Mann> (03.03.2011)

¹⁰⁹ ebd.

ses *partizipatorische* Defizit abzubauen ist aber nicht mehr wie in den ersten Jahrzehnten der österreichischen Nachkriegsdemokratie *Bring-Schuld* passiver Untertanen, sondern eine *Hol-Schuld* der politischen Eliten bei demokratiekompetenten Staatsbürgern" (Plasser/Ullrich 2002: 209, Hervorhebung im Original).¹¹⁰

5.4.2 Xenophobie und Rassismus

Die oft zitierte "Ausländerfrage" ist vor allem in den letzten beiden Jahrzehnten zu einem innenpolitischen Dauerthema geworden (Schiedel 2000). Aus mannigfachen Gründen sind seit den 50er Jahren rund 700.000 Migrant/innen nach Österreich gekommen (Stieber 2008). Bspw. sind aufgrund des Kalten Krieges zahlreiche Flüchtlinge aus den ehemaligen sowjetischen Satellitenstaaten (Ungarn, Polen, Tschechoslowakei, Jugoslawien, Rumänien) gekommen – seit den 60er Jahren wurden aber auch verstärkt Arbeitsmigrant/innen aus Jugoslawien und der Türkei nach Österreich geholt (ebd.). Die offenkundig verfehlte Integrationspolitik trägt heute ihre negativen Früchte, indem die interkulturellen Konflikte seither stets zugenommen haben.

Tatsache ist, dass Rassismus nicht nur aus humanitärer, sondern auch aus demokratietheoretischer Sicht problematisch ist. Ein demokratisches politisches System muss als Wesensmerkmal ihres kulturellen Selbstverständnisses den gesellschaftlichen Pluralismus fördern und zulassen sowie eine politische Kultur der Toleranz pflegen (siehe Kriterienkatalog). Im Falle von Rassismus und Ausländerfeindlichkeit werden Teile der Bevölkerung – Minderheiten – real oder strukturell ausgeschlossen. Die Wahrung von Grund- und Minderheitenrechten ist zudem substanzielles Kriterium einer modernen Demokratie. Sind diese negativ tangiert, bedeutet dies eine Minderung der demokratischen Qualität eines politischen Systems. Doch wie rassistisch und ausländerfeindlich sind die Österreicher/innen und inwieweit ist nun die Demokratiequalität beeinträchtigt?

Um diese Frage beantworten zu können, muss zuerst ein Blick auf die (unrühmliche) Vergangenheit Österreichs zur Zeit der 1930er und 40er Jahre und den Umgang mit dieser Epoche bis heute geworfen werden. Mit dem Staatsvertrag von Wien wurde der erste und nachhaltigste Schritt zu einer verfälschten historischen Darstellung geschaffen: der Opfermythos (vgl. Manoschek/Geldmacher 2006). Es wurde der erfolgreiche Versuch unternommen, Österreich von der Mitverantwortung an den verbrecherischen Gräueltaten des nationalsozialistischen

¹¹⁰ Erklärt wird die im internationalen Vergleich hohe Passivität mit der historisch verankerten "Untertanenkultur" in Österreich (vgl. Plasser/Ullrich 2002, Filzmaier 2010).

Regimes zu entbinden (ebd.).¹¹¹ Die Aufarbeitung dieser faschistischen Epoche (Vergangenheitsbewältigung) erfolgte laut Manoschek/Geldmacher (2006) in drei Phasen:

- 1945-1955: Eine Entnazifizierung erfolgte durch das Verbotsgesetz sowie durch ein Kriegsverbrechergesetz. Bald nach diesen Entnazifizierungsmaßnahmen begann jedoch die Integration, zuerst der "Minderbelasteten", welche ein Wählerstimmenpotenzial von rund 500.000 Stimmen bedeutete. In dieser Phase wurde auf die Reintegration der vertriebenen österreichischen Juden verzichtet, da sich auch eine Mehrheit der Bevölkerung laut damaligen Umfragen dagegen ausgesprochen hatte. Mit der Gründung des Verbandes der Unabhängigen (VdU) bekamen ehemalige Nazis eine neue politische Heimat.
- 1955-1986: Nachdem durch den Staatsvertrag die gerichtliche Verfolgung mittels der Volksgerichte ein Ende nahm, waren fortan ordentliche Gerichte für die Verurteilung von nationalsozialistischen Straftaten zuständig. In dieser Phase der Tabuisierung kam es zu einigen "skandalösen Freisprüchen". Auch wurde hierbei die Strategie des Verzögerns eingesetzt, sodass sich Prozesse so lange hinzogen, bis Zeuginnen und Zeugen nicht mehr lebten oder Tatverdächtige erst nach dem Tod von Zeugen angeklagt wurden (Garscha 2008).
- Seit 1986: Aufgeheizt durch die "Waldheim-Affäre" und das Schuldeingeständnis des damaligen Bundeskanzlers Franz Vranitzky an der Mitschuld Österreichs, kam es zu einer Erosion der Opferthese. Fonds zum Zwecke von Reparationszahlungen an die Hinterbliebenen wurden – auch aufgrund eines äußeren Drucks – eingeführt.

Trotz der teilweise wiedergutmachten historischen Versäumnisse (ebd.) haben der Opfermythos und die nicht aufgearbeitete antisemitische Vergangenheit das Selbstverständnis der Zweiten Republik jahrzehntelang geprägt. Die Strategie des Aussitzens und Hinauszögerns war System und trotz Bemühungen sind noch weitere Anstrengungen von Nöten, um die Vergangenheit zu "bewältigen". "Der Nationalsozialismus und die unmittelbare Nachkriegszeit sind nach wie vor ideologisch heftig umkämpfte Gebiete und weit davon entfernt, sich zu 'Geschichte' zu verfestigen. Der Auftrag an die heutige Vergangenheitspolitik kann daher eigentlich nur lauten, den mythologischen Schutt der letzten Jahrzehnte zu beseitigen und den Weg freizumachen für eine kritische, ehrliche Aufarbeitung – der österreichischen Vergangenheitspolitik und der dieser Politik zugrunde liegenden Vergangenheit" (Manoschek/Geldmacher 2006: 592).

¹¹¹ Dies obwohl der politische Antisemitismus in Wien unter Karl Lueger seinen Anfang genommen hatte, siehe <http://ylvi.mminf.univie.ac.at/powiki/YlviArticleServlet?templateBindingId=192112> (03.03.2011).

In der heutigen österreichischen Realität sind Xenophobie und Rassismus nicht nur im gesellschaftlichen Umgang, sondern auch im politischen Diskurs alltäglich vorhanden. Der Verein ZARA (Zivilcourage und Anti-Rassismus Arbeit) dokumentiert jährlich Übergriffe, die aufgrund fremdenfeindlicher Motive stattgefunden haben. So haben im Jahr 2009 798 derartige Übergriffe stattgefunden, 65 Prozent davon im öffentlichen Raum (öffentliche Verkehrsmittel, Lokale, Geschäfte, Medien, Politik etc.).¹¹² Laut den Autoren ist jedoch besonders der Umstand bedauerlich, dass seit dem 10-jährigen Bestehen von ZARA wenig bis keine Veränderungen zu konstatieren sind und sich die Politik zu keinem Bekenntnis einer Anti-Rassismuspolitik durchdringen konnte.¹¹³

Auch der Schattenbericht (shadow report) von ENAR (European Network Against Racism) aus dem Jahr 2007 stellt Österreich eine negative Bilanz in Bezug auf Rassismus und Fremdenfeindlichkeit aus. Rassistische und religiöse Diskriminierungen treten laut dieser Studie vor allem in folgenden Bereichen auf:¹¹⁴

- Arbeitsmarkt (bestimmte – meist muslimische – Minderheiten bekommen aufgrund ihrer Religionen keinen Job; ihr Armutsrisiko ist daher doppelt so groß wie bei der Mehrheitsbevölkerung)
- Wohnungsmarkt (erschwerter Zugang für ethnische Minderheiten)
- Bildungssystem (ein selektives Schulsystem produziert eine Zwei-Klassen-Bildung)
- Gesundheitssystem (schlechtere Analysen und Behandlungen aufgrund von Kommunikationsproblemen)
- Politik (Pauschalisierungen im politischen Diskurs, vor allem im Bereich der Sicherheitspolitik, in denen Ausländer als Kriminelle und Drogendealer dargestellt werden)
- schlechterer Zugang zu Gütern und Dienstleistungen des öffentlichen Sektors.

Laut Nachwahlbefragungen des Meinungsforschungsinstitutes SORA aus dem Jahr 2008 haben 73 Prozent der befragten FPÖ-Wähler/innen das Thema Zuwanderung als sehr wichtig empfunden, bei den BZÖ-Wähler/innen waren es sogar 75 Prozent.¹¹⁵ Eine ebenso von SORA erstellte Nachwahlbefragung der Wiener Gemeinderatswahl aus dem Jahr 2010 ergab, dass 68 Prozent der FPÖ-Wähler/innen diese Partei gewählt haben, da sie gegen Zuwanderung aufgetreten ist.¹¹⁶ Aus dieser Festlegung der Wähler/innen muss davon ausgegangen werden, dass Anhänger der FPÖ eine gewisse Neigung zu Fremdenfeindlichkeit bzw. ein erhöhtes Unbeha-

¹¹² http://www.zara.or.at/_doc/2010/ZARA_RassismusReport2009.pdf (28.02.2011)

¹¹³ ebd.

¹¹⁴ <http://cms.horus.be/files/99935/MediaArchive/national/Austria%20-%20SR%202007.pdf> (24.02.2011)

¹¹⁵ http://www.sora.at/fileadmin/downloads/wahlen/2008_nrw_wahlanalyse.pdf (28.02.2011)

¹¹⁶ http://www.sora.at/fileadmin/downloads/wahlen/2010_wahltagsbefragung_grafiken_web.pdf (28.02.2011)

gen im Umgang und Zusammenleben mit jenen Personen verspüren, wenn sie eine Partei mit eindeutig darauf abzielenden Wahlprogrammen wählen. Daher lässt sich der Anstieg und die Existenz einer xenophoben Stimmung manifest durch die gestiegenen Zahlen an FPÖ-Wähler/innen bei den Nationalratswahlen seit dem Aufstieg Haider 1986 zeigen.

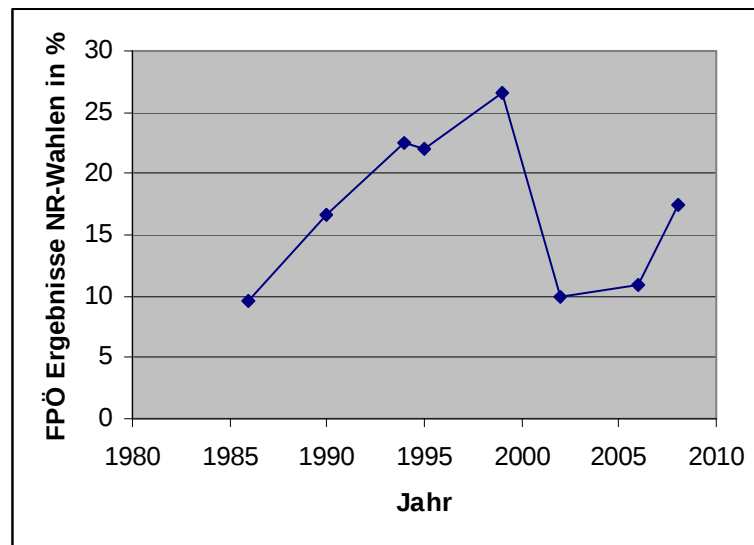


Abbildung 7 - FPÖ-Wahlergebnisse bei NR-Wahlen seit 1986

Quelle: http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/nationalrat/NRW_History.aspx (03.03.2011)

Der temporäre Absturz der FPÖ zu Beginn des letzten Jahrzehnts ist auf die Wahl im Jahr 2002, die innerparteilichen Streitigkeiten und die anschließende Parteispaltung am Knittelfelder Parteitag, zurückzuführen. Seit Heinz-Christian Strache die Führung der Partei übernommen hat, gingen die Ergebnisse wieder in die Höhe. Würde man die beiden Parteien des rechten Lagers kumuliert betrachten – also FPÖ plus BZÖ – würde sich ein Anteil von über 27 Prozent der Stimmen bei der letzten Nationalratswahl ergeben.

Die anderen Parteien haben auf den Aufstieg der FPÖ dahingehend reagiert, dass sie das Ausländerthema ebenso auf ihre Agenda gesetzt haben; nun versuchen (mit Ausnahme der Grünen) alle Parteien "Haider zu überhaidern" (Schiedel 2000: 113). Es entstand eine politische Kultur, in der auf emotionale Art und Weise mit Problemen von und mit Minderheiten umgegangen wird und dies als politische Strategie salonfähig gemacht wurde. In diesem Sinne steht oder stand Haider nicht weiter rechts, "[...] als es die politische Kultur in Österreich eben zulässt" (Purtscheller 2000: 70).

Daher weist die Demokratiequalität von Österreich Mängel in Bezug auf die politische Kultur, die in diesem Land im Umgang mit der Vergangenheit und mit Minderheiten herrscht, auf.

Eine salonfähige – heißt wenig kritisierte und hinterfragte – Politik der Ausgrenzung, der Intoleranz und des Gegeneinanders wurde etabliert. Sachthemen werden emotionalisiert und mit teils falschen und hetzerischen Parolen¹¹⁷ unterminiert, sodass vor allem der Politikstil der FPÖ und des BZÖ keinerlei positiven Effekt auf die demokratische Kultur in Österreich hat.

¹¹⁷ siehe zahlreiche FPÖ-Wahlplakate

6 Conclusio

Die Arbeit hat gezeigt, an welchen historischen Entwicklungslinien Demokratie entstanden ist. Demokratische Errungenschaften erlitten oftmals – durch Gegenbewegungen – einen Rückschlag und konnten sich erst später wieder durchsetzen, die Entwicklung war also von Schüben und Rückschlägen geprägt. Die Forderungen der immer stärker werdenden Bürgerschaft waren im Wesentlichen geprägt von Grund- und Freiheitsrechten sowie dem Willen an kollektiv verbindlichen Entscheidungen mitwirken zu können. Österreich hatte das monarchische System erst sehr spät überwunden und es kann daher von einer nachholenden Demokratieentwicklung gesprochen werden.

Vor dem Hintergrund der historisch elementaren Forderungen nach Mitbestimmung und Freiheit wurden gängige Demokratietheorien vorgestellt. Allesamt haben unterschiedliche Vorstellungen, was Demokratie sein soll und welche Ziele in ihr verfolgt werden sollen, sodass keine universalistische Vorstellung von Demokratie existiert. Dennoch gibt es Kriterien, denen nahezu alle Ideen über Demokratie gerecht werden können. Diese umfassen neben Grund- und Freiheitsrechten auch noch die Möglichkeit der Bürger/innen, sich am politischen Prozess zu beteiligen, Rechtsstaatlichkeit, Machtbegrenzung und -aufteilung (durch eine Verfassung), Medienfreiheit uvm. Davon ausgehend wurden dieser Arbeit zugrunde liegende normative Kriterien für Demokratie definiert, die im weiteren Verlauf als Grundlage für die Analyse von Problemen der Demokratiequalität von Österreich verwendet wurden.

Es wurde weiters gezeigt, dass mittels quantitativer Methodiken und Indices Österreich im internationalen Vergleich eine etablierte und konsolidierte Demokratie darstellt. Für etablierte Demokratien – welche in derlei Rankings nahezu immer Bestnoten erhalten – ist deshalb eine qualitative, länderspezifische Analyse nötig, um etwaige Problembereiche und Mängel in Hinblick auf die Qualität des demokratischen Systems zu beschreiben.

Der Hauptteil dieser Arbeit hat, mittels einer derartigen qualitativen Analyse, Probleme der Demokratiequalität in Österreich aufgezeigt. Es wurde erörtert, dass in Österreich Korruption (in einem weit gefassten Begriff) real vorhanden ist und dadurch Demokratiecriteria wie Rechtsstaatlichkeit, gleiche Partizipationsmöglichkeiten oder die Integration von pluralistischen Interessen negativ tangiert sind. Österreich ist davon besonders im Bereich von öffentlichen Vergaben und Bauaufträgen betroffen. Patronage im Parteienstaat spielt ebenso eine negative Rolle wie die fehlende Transparenz bei der Parteienfinanzierung.

Die österreichische Ausgestaltung der korporatistischen Interessenpolitik und die verpflichtenden Interessenvertretungen stellen weitere Problembereiche dar. Die Verlagerung von Ent-

scheidungen auf nicht gewählte Instanzen wird dem Kriterium der Volkssouveränität ebenso wenig gerecht wie der gleichen Partizipation. Durch die Einbindung von einigen wenigen privilegierten Interessen ist das Demokratie-kriterium der Integration von gesellschaftlicher Pluralität ebenfalls betroffen. Die österreichische Form der Sozialpartnerschaft und der Kammerstaat mindern daher die Demokratiequalität.

Als nächster Problembereich wurde die Konzentration am österreichischen Medienmarkt erörtert. Durch die Marktbeherrschung von einigen wenigen Medienunternehmungen ist das Kriterium der freien Massenmedien negativ tangiert. Vorgegebene "Blattlinien" können der Vorstellung der Integration sämtlicher gesellschaftlicher Interessen nicht gerecht werden. Bei den Printmedien ist eine Dominanz der Kronen Zeitung am Tageszeitungsmarkt und der NEWS Verlagsgruppe am Magazinsmarkt zu konstatieren. Im Radio- und Fernsehbereich erzielen die ORF Programme die größten Reichweiten. Durch den öffentlich-rechtlichen Charakter ist die negative Tangierung der Demokratiequalität weniger dramatisch als am freien Markt. Politische Postenbesetzungen trüben dieses Bild jedoch.

Als letztes Problemfeld der österreichischen Demokratie wurden Defizite in der politischen Kultur analysiert. Die empirische Evidenz über sinkende Partizipationszahlen sowie das rückläufige politische Interesse mindert die normative Vorstellung einer gleichen Partizipation und schmälert die Legitimität des politischen Systems. Rassismus, Ausländerfeindlichkeit und eine mangelhafte Vergangenheitsbewältigung haben negative Auswirkungen auf die Wahrung von Minderheitenrechten, die Toleranz sowie auf die Integration der gesellschaftlichen Pluralität.

Nachstehende Tabelle fasst die Problembereiche der Demokratiequalität des österreichischen politischen Systems noch einmal zusammen:

Problembereich	negativ tangiertes Demokratie-kriterium	österreichische Ausprägung
Korruption	Rechtsstaatlichkeit (Gleichheit) gleiche Partizipation Integration von pluralistischen Interessen	Auftrags- und Bauvergaben Patronage Parteienfinanzierung (Transparenz)
Korporatismus und verpflichtende Interessenvertretung	Volkssouveränität gleiche Partizipation pluralistische Interessenintegration	korporatistisches Muster der Sozialpartnerschaft Kammerstaat
Medienkonzentration	Integration des gesellschaftlichen Pluralismus freie Massenmedien	Marktbeherrschung durch Kronen Zeitung, NEWS Verlagsgruppe sowie den ORF
Politische Kultur	gleiche Partizipation Legitimität des Systems Minderheitenrechte Integration der gesellschaftlichen Pluralität	sinkende Partizipation und sinkendes politisches Interesse Rassismus und Ausländerfeindlichkeit

Tabelle 18 - Problembereiche der Demokratiequalität in Österreich
eigene Darstellung

Der vorliegende Befund sollte als Grundlage für eine weitere Forschung in diesem Bereich und für einen möglichen öffentlichen Diskurs zur Weiterentwicklung der Demokratie in Österreich dienen. Aufgrund des beschränkten Umfangs dieser Arbeit sind Themenbereiche wie bspw. Demokratiequalität und Geschlecht, Auswirkungen des EU-Beitritts auf die Demokratiequalität oder das geringe Level an politischer Bildung in Österreich noch offen geblieben.

Das Wissen über Probleme im österreichischen Demokratiesystem sollte als Anlass dafür genommen werden, diese zu lösen und den "selbstzerstörerischen Tendenzen"¹¹⁸ entgegenzuwirken. Wenn kein offener und ehrlicher Diskurs über diese (und andere Probleme) stattfindet, wird sich Österreich wie die Lemminge freiwillig in den Tod stürzen (Filzmaier 2010), denn "Österreich ist ein Entwicklungsland. Demokratiequalität und geistiger Wohlstand hinken dem wirtschaftlichen Reichtum hinterher" (ebd.: 196).

¹¹⁸ Claus Leggewie in "Die Presse", 22.08.2009

Demokratie kann also nur durch eine permanente Weiterentwicklung und eine aktive Beteiligung der in ihr lebenden Menschen funktionieren. "This means that the work of democratisation is never finished; and that established democracies are as much of critical assessment as developing ones" (Beetham/Weir 2000: 76).

7 Literatur

Abromeit, Heidrun (2004): Die Messbarkeit von Demokratie: Zur Relevanz des Kontext, in: Politische Vierteljahresschrift, 45 Jg., Heft 1

Alemann, Ulrich von/Heinze, Rolf G. (1981): Kooperativer Staat und Korporatismus, Dimensionen der Neo-Korporatismusdiskussion, in: Alemann, Ulrich von (Hg.): Neokorporatismus, Frankfurt/Main

Alemann, Ulrich von (2005): Parlamentarismus, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hg.): Lexikon der Politikwissenschaft, 2 Bände, München

Arnim, Hans Herbert von (2003): Korruption in Politik und Verwaltung, in: Arnim, Hans Herbert von (Hg.): Korruption, Netzwerke in Politik, Ämtern und Wirtschaft, München

Bader-Zaar, Brigitta (2008): Wahlrecht, in: Karner, Stefan/Mikolletzky, Lornez (Hg.): Österreich. 90 Jahre Republik, Innsbruck

Beetham, David/Weir, Stuart (2000): Democratic Audit in Comparative Perspective, in: Lauth, Hans-Joachim/Pickel, Gert/Welzel, Christian (Hg.): Demokratiemessung, Konzepte und Befunde im internationalen Vergleich, Wiesbaden

Bendel, Petra (2005): Patronagepartei, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hg.): Lexikon der Politikwissenschaft, 2 Bände, München

Berg-Schlosser, Dirk (2000): Messungen und Indices von Demokratie: Leistungsfähigkeit, Kritikpunkte, Probleme, in: Lauth, Hans-Joachim/Pickel, Gert/Welzel, Christian (Hg.): Demokratiemessung, Konzepte und Befunde im internationalen Vergleich, Wiesbaden

Beyme, Klaus von (1981): Der liberale Korporatismus als Mittel gegen die Unregierbarkeit?, in: Alemann, Ulrich von (Hg.): Neokorporatismus, Frankfurt/Main

Brauneder, Wilhelm (2008): Die Verfassungssituation 1918: ein Staat entsteht, ein Staat geht unter, in: Karner, Stefan/Mikolletzky, Lornez (Hg.): Österreich. 90 Jahre Republik, Innsbruck

Conze, Werner (2004): Demokratie, in: Brunner, Otto/Conze, Werner/Koselleck, Reinhart (Hg.): Geschichtliche Grundbegriffe, Band 1, Stuttgart

Dahl, Robert A. (1998): On Democracy, New Haven/London

Downs, Anthony (1968): Ökonomische Theorie der Demokratie, Tübingen

Eisfeld, Rainer (2005): Pluralismus/Pluralismustheorien, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hg.): Lexikon der Politikwissenschaft, 2 Bände, München

Fabris, Hans Heinz (1995): Der 'österreichische Weg' in der Mediengesellschaft, in: Sieder, Reinhard et al. (Hg.): Österreich 1945-1995, Wien

- Fidler, Harald (2004): Im Vorhof der Schlacht, Österreichs alte Medienmonopole und neue Zeitungskriege, Wien
- Filzmaier, Peter (2010): Der Zug der Lemminge, Salzburg
- Fraenkel, Ernst (1974): Deutschland und die westlichen Demokratien, Stuttgart
- Frevel, Bernhard (2009): Demokratie, Entwicklung – Gestaltung – Problematisierung, Wiesbaden
- Fuchs, Dieter (2004): Konzept und Messung von Demokratie. Eine Replik auf Heidrun Abromeit, in: Politische Vierteljahresschrift, 45 Jg., Heft 1
- Funk, Bernd-Christian (2007): Einführung in das österreichische Verfassungsrecht, Graz
- Gaber, Rusanna (2000): Demokratie in quantitativen Indizes: Ein mehr- oder eindimensionales Phänomen?, in: Lauth, Hans-Joachim/Pickel, Gert/Welzel, Christian (Hg.): Demokratiemessung, Konzepte und Befunde im internationalen Vergleich, Wiesbaden
- Garscha, Winfried R. (2008): Entnazifizierung, Volksgerichtsbarkeit und die "Kriegsverbrecherprozesse" der sechziger und siebziger Jahre, in: Karner, Stefan/Mikoletzky, Lornez (Hg.): Österreich. 90 Jahre Republik, Innsbruck
- Gerlich, Peter/Campbell, David (2000): Austria from Compromise to Authoritarianism, in: Berg-Schlosser, Dirk/Mitchell, Jeremy (Hg.): Conditions of Democracy in Europe, 1919-1939, London
- Giegel, Hans-Joachim (2002): Die demokratische Form der Politik in Luhmanns Gesellschaftstheorie, in: Hellmann, Kai-Uwe/Schmalz-Bruns, Rainer (Hg.): Theorie der Politik, Niklas Luhmanns politische Soziologie, Frankfurt/Main
- Grab, Walter (1980): Zur Definition des mitteleuropäischen Jakobinismus, in: Büsch, Otto/Grab, Walter (Hg.): Die Demokratische Bewegung in Mitteleuropa im ausgehenden 18. und frühen 19. Jahrhundert, Ein Tagungsbericht, Berlin
- Grigat, Stephan/Markl, Florian (2003): Österreichische Normalität, Postfaschismus, Postnazismus und der Aufstieg der Freiheitlichen Partei Österreichs unter Jörg Haider, in: Grigat, Stephan (Hg.): Transformation des Postnazismus, Der deutsch-österreichische Weg zum demokratischen Faschismus, Freiburg
- Groser, Manfred (1981): Pluralismus, Korporatismus und Neue Politische Ökonomie, in: Alemann, Ulrich von (Hg.): Neokorporatismus, Frankfurt/Main
- Habermas, Jürgen (1996): Die Einbeziehung des Anderen, Frankfurt/Main
- Hamilton, Alexander/Madison, James/Jay, John (1787/1982): The Federalist Papers, New York
- Holzinger, Katharina (2005): Ökonomische Theorie der Politik, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hg.): Lexikon der Politikwissenschaft, 2 Bände, München

Huster, Ernst-Ulrich (2000): Demokratischer Sozialismus – Theorie und Praxis der Sozialdemokratie, in: Neumann, Franz (Hg.): Handbuch Politische Theorien und Ideologien 2, Opladen

Johnston, Michael (1989): The Political Consequences of Corruption: A Reassessment, in: Heidenheimer, Arnold J. et al. (Hg.): Political Corruption, A Handbook, New Brunswick

Kaelble, Hartmut (2001): Wege zur Demokratie, Von der Französischen Revolution zur Europäischen Union, Stuttgart/München

Karlhofer, Ferdinand (1994): Dienstleistungsbetrieb oder kollektive Interessenvertretung? Probleme der Loyalitätssicherung am Beispiel der Arbeiterkammer, in: Pernthaler, Peter et al.: Kammern und Pflichtmitgliedschaft in Österreich, Wien

Key, V.O.Jr. (1989): Techniques of Political Graft, in: Heidenheimer, Arnold J. et al. (Hg.): Political Corruption, A Handbook, New Brunswick

Klaveren, Jacob van (1989): The Concept of Corruption, in: Heidenheimer, Arnold J. et al. (Hg.): Political Corruption, A Handbook, New Brunswick

Kluxen, Kurt (1983): Geschichte und Problematik des Parlamentarismus, Frankfurt/Main

Kotzur, Markus (2005): Die Demokratiedebatte in der deutschen Verfassungsrechtslehre, in: Bauer, Hartmut et al. (Hg.): Demokratie in Europa, Tübingen

Lauth, Hans-Joachim/Pickel, Gert/Welzel, Christian (2000): Grundfragen, Probleme und Perspektiven der Demokratiemessung, in: Lauth, Hans-Joachim/Pickel, Gert/Welzel, Christian (Hg.): Demokratiemessung, Konzepte und Befunde im internationalen Vergleich, Wiesbaden

Lauth, Hans-Joachim (2005): Demokratiemessung, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hg.): Lexikon der Politikwissenschaft, 2 Bände, München

Leyendecker, Hans (2003): Korruptionsmuster: Ausgewählte Fälle politischer Korruption in Deutschland, in: Arnim, Hans Herbert von (Hg.): Korruption, Netzwerke in Politik, Ämtern und Wirtschaft, München

Leys, Colin (1989): What Is the Problem About Corruption?, in: Heidenheimer, Arnold J. et al. (Hg.): Political Corruption, A Handbook, New Brunswick

Lijphart, Arend (2008): Thinking About Democracy. Power sharing and majority rule in theory and practice, Abingdon/New York

Lowenstein, Daniel H. (1989): Legal Efforts to Define Political Bribery, in: Heidenheimer, Arnold J. et al. (Hg.): Political Corruption, A Handbook, New Brunswick

Luhmann, Niklas (1993): Das Recht der Gesellschaft, Frankfurt/Main

Luhmann, Niklas (1997): Die Gesellschaft der Gesellschaft, Frankfurt/Main

Manoschek, Walter/Geldmacher, Thomas (2006): Vergangenheitspolitik, in: Dachs, Herbert et al. (Hg.): Politik in Österreich, Wien

- Mayer, Susanne (2008): Demokratieindizes im Vergleich, Theorie und Empirie anhand vier ausgewählter Indizes, Diplomarbeit Universität Wien
- Merkel, Wolfgang et al. (2003): Defekte Demokratie, Band 1: Theorie, Opladen
- Meyer, Thomas/Hinchman, Lewis (2007): The Theory of Social Democracy, Cambridge
- Myrdal, Gunnar (1989): Corruption: Its Causes and Effects, in: Heidenheimer, Arnold J. et al. (Hg.): Political Corruption, A Handbook, New Brunswick
- Montesquieu (1965/1748): Vom Geist der Gesetze, Stuttgart
- Müller, Thomas/Pickel, Susanne (2007): Wie lässt sich Demokratie am besten messen? Zur Konzeptqualität von Demokratie-Indizes, in: Politische Vierteljahresschrift, 48 Jg., Heft 3
- Müller, Wolfgang C. (1988): Patronage im österreichischen Parteiensystem, Theoretische Überlegungen und empirische Befunde, in: Pelinka, Anton/Plasser, Fritz (Hg.): Das österreichische Parteiensystem, Wien
- Nohlen, Dieter (2005): Wahlen, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hg.): Lexikon der Politikwissenschaft, 2 Bände, München
- Ositha, Valentin (2001): Vom Schaden und Nutzen der Korruption für die Demokratie, Dargestellt am Beispiel Italien, Diplomarbeit Universität Wien
- Paine, Thomas (2003/1776/1791): Common Sense, Rights of Man, and other essential writings of Thomas Paine, New York
- Pelinka, Anton (1994): Kammerstaat und politische Erosion – Verbände und Sozialpartnerschaft in der Defensive, in: Pernthaler, Peter et al.: Kammern und Pflichtmitgliedschaft in Österreich, Wien
- Pelinka, Anton/Rosenberger, Sieglinde (2003): Österreichische Politik, Grundlagen Strukturen Trends, Wien
- Pelinka, Anton (2005): Vergleich politischer Systeme, Wien
- Pernthaler, Peter (1994): Kammern und Pflichtmitgliedschaft in Österreich aus der Sicht des öffentlichen Rechts, in: Pernthaler, Peter et al.: Kammern und Pflichtmitgliedschaft in Österreich, Wien
- Pickel, Gert (2000): Subjektive und objektive Indikatoren der Demokratiemessung im Vergleich – Grundlegende Unterschiede oder gleiche Ergebnisse?, in: Lauth, Hans-Joachim/Pickel, Gert/Welzel, Christian (Hg.): Demokratiemessung, Konzepte und Befunde im internationalen Vergleich, Wiesbaden
- Plasser, Fritz (2004): Politische Kommunikation in medienzentrierten Demokratien: Einleitung, in: Plasser, Fritz (Hg.): Politische Kommunikation in Österreich, Wien

- Plasser, Fritz (2006): Massenmedien und politische Kommunikation, in: Dachs, Herbert et al. (Hg.): Politik in Österreich, Wien
- Plasser, Fritz/Ullrich, Peter A. (2002): Das österreichische Politikverständnis, Von der Konsens- zur Konfliktkultur?, Wien
- Plasser, Fritz/Ullrich, Peter A. (2004): Öffentliche Aufmerksamkeit in der Mediendemokratie, in: Plasser, Fritz (Hg.): Politische Kommunikation in Österreich, Wien
- Purtscheller, Wolfgang (2000): Die Diktatur der Stammtische oder: Der Führer ging, die Arierer blieben, in: Gremliza, Hermann L. (Hg.): Braunbuch Österreich, Ein Nazi kommt selten allein, Hamburg
- Pürer, Heinz (2004): Neue Medien: Internet und Online-Zeitungen, in: Pürer, Heinz et al. (Hg.): Praktischer Journalismus, Salzburg
- Reinalter, Helmut (1980): Gesellschaftstheorien und politische Handlungskonzepte der österreichischen Jakobiner, in: Büsch, Otto/Grab, Walter (Hg.): Die Demokratische Bewegung in Mitteleuropa im ausgehenden 18. und frühen 19. Jahrhundert, Ein Tagungsbericht, Berlin
- Rousseau, Jean-Jacques (1777/1762): Vom Gesellschaftsvertrag oder Grundsätze des Staatsrechts, Stuttgart
- Rust, Holger (1991): Journalisten im Wahlkampf, Die bemerkenswerte Konsonanz von Berichterstattung und Kommentaren in der Neuen Kronen Zeitung, in: Bruck, Peter A. (Hg.): Das österreichische Format, Kulturkritische Beiträge zur Analyse des Medienerfolges "Neue Kronen Zeitung", Wien
- Sartori, Giovanni (1987): The Theory of Democracy Revisited, Chatham
- Schaller, Christian/Campbell, David F. J. (2002): Einleitung: Warum wir dieses Buch geschrieben haben – Sein Aufbau im Überblick, in: Campbell, David F. J. (Hg.): Demokratiequalität in Österreich. Zustand und Entwicklungsperspektiven, Opladen
- Schaller, Christian (2002): Zur Demokratiequalität politischer Partizipation, in: Campbell, David F. J. (Hg.): Demokratiequalität in Österreich. Zustand und Entwicklungsperspektiven, Opladen
- Schattl, Gerhard (2008): The QD-Index – An Experimental Meta-Concept to Assess and Rank Countries According to their Quality of Democracy, Diplomarbeit Universität Wien
- Scheuch, Erwin K. (2003): Die Mechanismen der Korruption in Politik und Verwaltung, in: Arnim, Hans Herbert von (Hg.): Korruption, Netzwerke in Politik, Ämtern und Wirtschaft, München
- Schiedel, Heribert (2000): "Wir verfolgen, wen wir wollen", Rassismus und Antisemitismus in Österreich seit 1986, in: Gremliza, Hermann L. (Hg.): Braunbuch Österreich, Ein Nazi kommt selten allein, Hamburg
- Schmidt, Manfred G. (2005): Geschichtliche Entwicklungslinien der Demokratie, in: Bauer, Hartmut et al. (Hg.): Demokratie in Europa, Tübingen

- Schmidt, Manfred G. (2008): *Demokratietheorien, Eine Einführung*, Wiesbaden
- Schmitter, Philippe C. (1981): *Neokorporatismus: Überlegungen zur bisherigen Theorie und zur weiteren Praxis*, in: Alemann, Ulrich von (Hg.): *Neokorporatismus*, Frankfurt/Main
- Schuh, Franzjosef (1980): *Analyse von Verhörungsprotokollen und Prozeßakten der Wiener Jakobinerprozesse 1794-1798*, in: Büsch, Otto/Grab, Walter (Hg.): *Die Demokratische Bewegung in Mitteleuropa im ausgehenden 18. und frühen 19. Jahrhundert, Ein Tagungsbericht*, Berlin
- Schultze, Rainer-Olaf (2005): *Deliberative Demokratie*, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hg.): *Lexikon der Politikwissenschaft*, 2 Bände, München
- Schultze, Rainer-Olaf (2005a): *Korruption*, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hg.): *Lexikon der Politikwissenschaft*, 2 Bände, München
- Schubert, Klaus (2005): *Korporatismus/Korporatismustheorien*, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hg.): *Lexikon der Politikwissenschaft*, 2 Bände, München
- Schumpeter, Joseph A. (2005/1942): *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, Tübingen
- Sickinger, Hubert (1997): *Politikfinanzierung in Österreich, Ein Handbuch*, Wien
- Sickinger, Hubert (2006): *Starker Klientelismus – mäßige Korruption: Ein österreichisches Paradoxon?*, in: Nell, Vera von/Schwitzgebel, Gottfried/Vollet, Matthias (Hg.): *Korruption im öffentlichen Raum, Ein internationaler Vergleich*, Wiesbaden
- Sickinger, Hubert (2006a): *Politische Korruption*, in: Dachs, Herbert et al. (Hg.): *Politik in Österreich*, Wien
- Sommermann, Karl-Peter (2005): *Demokratiekonzepte im Vergleich*, in: Bauer, Hartmut et al. (Hg.): *Demokratie in Europa*, Tübingen
- Steinmaurer, Thomas (2002): *Konzentriert und verflochten, Österreichs Mediensystem im Überblick*, Innsbruck
- Stieber, Gabriela (2008): *Migration und Zwangsmigration in Österreich*, in: Karner, Stefan/Mikoletzky, Lornez (Hg.): *Österreich. 90 Jahre Republik*, Innsbruck
- Tálos, Emmerich (1996): *"Zwangskammerstaat?", Zur Demokratiequalität der Sozialpartnerschaft*, IHS Reihe Politikwissenschaft Nr. 29, Wien
- Tálos, Emmerich/Kittel, Bernhard (2001): *Gesetzgebung in Österreich, Netzwerke, Akteure und Interaktionen in politischen Entscheidungsprozessen*, Wien
- Tálos, Emmerich/Fink, Marcel (2003): *Sozialpartnerschaft in Österreich: Das korporatistische Modell am Ende?*, in: Jochem, Sven/Siegel, Nico A. (Hg.): *Konzertierung, Verhandlungsdemokratie und Reformpolitik im Wohlfahrtsstaat. Das Modell Deutschland im Vergleich*, Opladen

- Tálos, Emmerich (2006): Sozialpartnerschaft. Austrokorporatismus am Ende?, in: Dachs, Herbert et al. (Hg.): Politik in Österreich, Wien
- Tálos, Emmerich (2008): Sozialpartnerschaft, Ein zentraler politischer Gestaltungsfaktor in der Zweiten Republik, Innsbruck
- Tocqueville, Alexis de (1985/1835/1840): Über die Demokratie in Amerika, Stuttgart
- Traine, Martin (2000): Messung als empirische Immunität. Kritische Überlegungen zur Methodologie der quantitativen Metriesierung der Demokratie, in: Lauth, Hans-Joachim/Pickel, Gert/Welzel, Christian (Hg.): Demokratiemessung, Konzepte und Befunde im internationalen Vergleich, Wiesbaden
- Ucakar, Karl (1985): Demokratie und Wahlrecht in Österreich, Wien
- Ulam, Peter A. (2006): Politische Kultur der Bevölkerung, in: Dachs, Herbert et al. (Hg.): Politik in Österreich, Wien
- Vanhanen, Tatu (2000): A New Dataset Compared with Alternative Measurements of Democracy, in: Lauth, Hans-Joachim/Pickel, Gert/Welzel, Christian (Hg.): Demokratiemessung, Konzepte und Befunde im internationalen Vergleich, Wiesbaden
- Wangermann, Ernst (1980): Josephiner, Leopoldiner und Jakobiner, in: Büsch, Otto/Grab, Walter (Hg.): Die Demokratische Bewegung in Mitteleuropa im ausgehenden 18. und frühen 19. Jahrhundert, Ein Tagungsbericht, Berlin
- Weber, Max (1956): Staatssoziologie, Berlin
- Wicha, Barbara (1988): Parteienfinanzierung in Österreich, in: Pelinka, Anton/Plasser, Fritz (Hg.): Das österreichische Parteiensystem, Wien
- Wimmer, Hannes (1996): Evolution der Politik, Von der Stammesgesellschaft zur modernen Demokratie, Wien
- Wimmer, Hannes (2000): Die Modernisierung politischer Systeme, Wien
- Wimmer, Hannes (2002): Demokratie als Resultat von politischer Evolution, in: Hellmann, Kai-Uwe/Schmalz-Bruns, Rainer (Hg.): Theorie der Politik, Niklas Luhmanns politische Soziologie, Frankfurt/Main
- Wodak, Ruth (1991): Jedem Österreicher seine Krone – jedem Österreicher sein Vorurteil? Zur sprachlichen Vermittlung von Vorurteilen, in: Bruck, Peter A. (Hg.): Das österreichische Format, Kulturkritische Beiträge zur Analyse des Medienerfolges "Neue Kronen Zeitung", Wien
- Ziblatt, Daniel (2006): How did Europe democratize?, in: World Politics 58, S. 311-338
- Ziemer, Klaus (2005): Klientelismus, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hg.): Lexikon der Politikwissenschaft, 2 Bände, München

Ziemer, Klaus (2005a): Patronage, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hg.): Lexikon der Politikwissenschaft, 2 Bände, München

Zusammenfassung

Ziel der Arbeit ist die Erfassung von Problembereichen der Demokratiequalität des österreichischen politischen Systems. Als Analyseeinheit fungieren normative Demokratiecriteria, welche den gängigen Demokratietheorien immanent sind. Immer wird hierbei auch auf die historischen Implikationen und Forderungen der Demokratiebewegungen bedacht genommen. Anhand ausgewählter Demokratieindices, welche aus einer quantitativen Analysemethodik gewonnen werden, soll gezeigt werden, dass für etablierte Demokratien wie Österreich eine qualitative Herangehensweise mehr Erkenntnisgewinn bringt.

Eine qualitative Analyse von Problemen der Qualität des demokratischen Systems in Österreich bildet den Hauptteil dieser Arbeit. Es werden die Problembereiche Korruption, Sozialpartnerschaft und verpflichtende Interessenvertretung, Medienkonzentration sowie Probleme in der politischen Kultur von Österreich behandelt. Es wird gezeigt, inwieweit die erstellten Demokratiecriteria in diesen Bereichen negativ tangiert sind.

Abstract

The goal of this diploma thesis is to work out the problem fields of the quality of the democracy in the Austrian political system. Normative criteria of democracy will be established, which operate as an analytical framework. These criteria are linked to ideas of common theories of democracy. A historical perspective, which shows the implications and claims of democratic reforms, is immanent in this. Because of some quantitative indices of democracy it will be shown that a qualitative methodological analysis is more profitable for established democracies like Austria.

Such a qualitative analysis dealing with the problems of the democracy in Austria will be the main part of this diploma thesis. The problem field corruption, social partnership and obliged interest groups, concentration in media as well as problems according the political culture in Austria will be discussed. How this problem fields negatively concern the established criteria for democracy, is the major analysis.

LEBENS LAUF

Persönliche Daten	Krabb Philipp geboren am 12. Juni 1985 in Schwarzach/Pongau Heimatort Zell am See (Salzburg) Staatsbürgerschaft Österreich Familienstand ledig
Bildungsgang	1991-1995 Volksschule Zell am See-Schüttdorf 1995-1999 Höhere Internatsschule des Bundes (HIB) Saalfelden 1999-2004 Handelsakademie Zell am See 2004-2005 Präsenzdienst Kroatinkaserne St. Johann/Pg. seit 2005 (Wintersemester) Studium an der Universität Wien; Fächer Politikwissenschaft (seit 2005) und Volkswirtschaftslehre (seit 2006)
bisherige Berufserfahrung	Praktikum bei Wohnbaugenossenschaft Bergland Zell am See im Sommer 2002, 2003 und 2004 Praktikum bei Agentia GmbH Wien im Sommer 2005, 2006 und 2007 Praktikum beim ORF Zeit im Bild Wirtschaftsredaktion im August 2008 Nachhilfetätigkeit bei Lernexpress GmbH und Schülerhilfe GmbH in Mathematik (seit 2008) mehrere Aushilfstätigkeiten bei der Österreichischen Gesellschaft für Politikwissenschaft