

# DIE QUALITÄT DER DEMOKRATIE

Edition Renner-Institut, Band 1

 **Renner**Institut

Barbara Prammer, Barbara Rosenberg, Karl A. Duffek (Hg.)

# DIE QUALITÄT DER DEMOKRATIE

Kriterien, Befunde, Herausforderungen

Löcker

Lektorat: Brigitte Lehmann

© Erhard Löcker GesmbH, Wien 2011

Herstellung: General Druckerei, Szeged

ISBN 978-3-85409-556-9

## Inhalt

7 Vorwort  
Karl A. Duffek, Barbara Rosenberg

11 Einleitung  
Barbara Prammer

### Abschnitt 1: Herausgeforderte Demokratie

19 Wolfgang Merkel  
Die Herausforderungen der Demokratie zu Beginn des  
21. Jahrhunderts

31 Colin Crouch  
Postdemokratie und die politischen Auswirkungen der  
Finanzkrise

### Abschnitt 2: Was ist Demokratiequalität?

55 Anton Pelinka  
Was ist demokratische Qualität?  
Österreich im internationalen Vergleich

75 Dirk Berg-Schlosser  
Demokratiethorien und Demokratisierung:  
Österreich im internationalen Vergleich

- 91 Karin Liebhart  
Demokratiequalität und Reform – aktuelle Diskussionen auf nationaler und europäischer Ebene
- Abschnitt 3: Soziale Demokratie –  
Begegnung unter Gleichen
- 121 Thomas Meyer  
Soziale Demokratie – Begegnung unter Gleichen
- 135 Birgit Sauer  
Zivilgesellschaft oder Staat? Transformation und soziale Bewegungen am Beispiel der Frauenbewegung
- 163 Michael Rosecker  
Nähräume der Demokratie – Brennpunkt Kommunalpolitik
- 187 Anhang: Die AutorInnen

## Vorwort

Debatten über den Zustand der Demokratie sind in der Regel durch widersprüchliche Aussagen und ein gespaltenes Bild gekennzeichnet. Weltweit bekennen sich heute so viele Staaten wie nie zuvor zur Demokratie. In der Politikwissenschaft wird von drei großen Wellen der Demokratisierung im 20. Jahrhundert gesprochen. Und die aktuellen Demonstrationen zehntausender vor allem junger Menschen im arabischen Raum für Demokratie, Menschenrechte und Veränderung geben der Hoffnung Nahrung, dass weitere Wellen nicht aufzuhalten sein werden. Doch trotz dieser quantitativ beispiellosen Erfolgsgeschichte wächst gleichzeitig ein Unbehagen in und mit den Demokratien.

Unter qualitativen Gesichtspunkten wird in der politikwissenschaftlichen Diskussion immer häufiger der Zustand der Demokratie(n) thematisiert. Und nicht nur der international vergleichende Blick auf junge demokratische Gesellschaften rückt diese Frage in den Mittelpunkt. Auch die Analyse der entwickelten, vermeintlich gefestigten Demokratien bringt zahlreiche kritische Faktoren zu Tage.

Zu konstatieren sind etwa ein zunehmendes Misstrauen der BürgerInnen in Politik und Parteien, Rückgänge bei Wahlbeteiligungen, eine Abnahme der Fähigkeit der intermediären Institutionen, den Willen der BürgerInnen zu repräsentieren, und Funktionsverluste der nationalen Parlamente in Zeiten der wirtschaftlichen und politischen Internationalisierung der Politik.

Während die wirtschaftlichen Einflüsse auf die politischen Systeme wachsen, scheint sich die Demokratie in Mehrebenensystemen föderaler und transnationaler Politik durch ihre Komplexität zu gefährden. Der vom britischen Politikwissenschaftler Colin Crouch geprägte Begriff der »Postdemokratie« verweist auf die Aushöhlung demokratisch legitimierter Entscheidungsgewalt durch

den Verfall der politischen Öffentlichkeit in einer durch Kommerzialisierung und Dominanz privilegierter Eliten gekennzeichneten Mediengesellschaft.

Dass angesichts widersprüchlicher Entwicklungen Verfallstheorien der Demokratie ebenso wenig angebracht sind wie euphorische Diagnosen eines unaufhaltsamen globalen Siegeszugs, hat jüngst der Historiker Paul Nolte in seinem Artikel »Von der repräsentativen zur multiplen Demokratie« (2011) auf den Punkt gebracht: »Von Triumphalismus und Untergang sind wir gleich weit entfernt. In ihrer Geschichte seit dem 18. Jahrhundert stand die Demokratie immer wieder im Zentrum von Erwartungen und Enttäuschungen, von Konflikten und Aushandlungsprozessen mit offenem Ausgang (...). Wohin diese Aushandlungsprozesse in Zukunft führen werden, ist offen. Das heißt aber nicht, dass die Zukunft der Demokratie beliebig ist oder uns egal sein könnte.«

Es kommt wohl heute darauf an, die Gefährdungen demokratischer Systeme ernst zu nehmen, sie ins Bewusstsein zu rücken und auf unterschiedlichen politischen Ebenen Weiterentwicklungen und Reformen einzuleiten. Nicht demokratiepolitische Sonntagsreden sind gefragt, sondern konkrete wissenschaftliche Arbeit zur Schaffung von nachvollziehbaren Grundlagen für Zukunftsdebatten, Reformvorschläge und nicht zuletzt auch für eine entsprechende demokratiepolitische Bildungsarbeit und nachhaltiges politisches Engagement.

Hier einen konkreten Beitrag zu liefern und für das Thema der Qualität unserer Demokratie zu sensibilisieren, ist ein Arbeitsschwerpunkt des Dr.-Karl-Renner-Instituts, in dessen Zusammenhang auch die vorliegende Publikation entstanden ist. In ihrem Zentrum stehen folgende Fragen: Welchen Herausforderungen haben sich die Demokratien im 21. Jahrhundert zu stellen? Welche Kriterien sind für die Qualität der Demokratien ausschlaggebend? Wie stellt sich die Qualität der österreichischen Demokratie in international vergleichender Perspektive dar? Die Beiträge des vorliegenden Bandes beruhen auf Referaten, die



im Rahmen von Vortragsveranstaltungen und Symposien des Dr.-Karl-Renner-Instituts in den Jahren 2009 und 2010 gehalten wurden.

Den vielen Kooperationspartnerinnen und Kooperationspartnern, die zum Zustandekommen dieser Debatten beigetragen haben, sei an dieser Stelle gedankt. Besonders soll dabei auf das gemeinsam mit der Österreichischen Gesellschaft für Politikwissenschaft durchgeführte Symposium »Die Qualität der Demokratie« hingewiesen werden. Die Veranstaltung mit Colin Crouch wurde gemeinsam mit dem Bruno-Kreisky-Forum umgesetzt. Der Beitrag von Karin Liebhart basiert auf dem Forschungsprojekt »Indikatoren für Demokratiequalität. Reformdiskussion und Demokratiewahrnehmung der Bevölkerung«, das vom Institut für Konfliktforschung im Auftrag des Dr.-Karl-Renner-Instituts unter der Projektleitung von Anton Pelinka durchgeführt wurde. Herzlich danken möchten wir auch unserer Mitherausgeberin Barbara Prammer für ihre intensive Unterstützung.

Ein Anliegen all dieser Projekte ist es, das Bewusstsein dafür zu schärfen, dass die Frage der Qualität der Demokratie nicht auf das Vorhandensein der politischen und zivilen Grundrechte beschränkt werden kann, sondern dass von einer zukunftsfähigen Demokratie nur gesprochen werden kann, wenn auch die sozialen und ökonomischen Grundrechte jedes Menschen ernst genommen werden und echte Beteiligung möglich ist. Denn Demokratie kann auf Sicht nur gelingen, wenn sie – wie Thomas Meyer in seinem Beitrag ausführt – ein doppeltes Gleichheitsversprechen einlöst: das Versprechen auf Teilhabe am Festlegen des Weges der gesellschaftlichen Entwicklung und gleichzeitig auch das Versprechen auf gleiche Teilhabe im Sinne von Lebenschancen.

Karl A. Duffek  
Barbara Rosenberg



# Einleitung

Barbara Prammer

## Wider die Harmoniesucht – Plädoyer für eine lebendige Demokratie

Aktuelle Wertestudien zeigen, dass – noch immer – ein sehr hoher Prozentsatz der Bevölkerung die Demokratie für die beste Staatsform hält. Warum »noch immer«? Nun, in den vergangenen zehn Jahren haben rund zehn Prozent der Befragten ihre Meinung zu grundlegenden Fragen der Demokratie geändert. Dieser Trend zeigt sich deutlicher, wenn man sich die Zufriedenheit bzw. Unzufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger mit der Demokratie und ihren Institutionen ansieht. Und noch besorgniserregender ist, dass die politischen Parteien ganz unten in der Werteskala stehen.<sup>1</sup>

Es ist daher angebracht, sich mit Befunden, Entwicklungen und schließlich Strategien zur Förderung einer lebendigen Demokratie im Sinne einer aktiven BürgerInnengesellschaft<sup>2</sup> eingehend zu beschäftigen.

Demokratie lebt davon, dass sich Menschen und Gruppen in die Organisation von Gesellschaft einbringen, dass die verschiedenen Interessen in Folge im parlamentarischen System transparent und nachvollziehbar diskutiert werden, und schließlich tragbare Kompromisse erzielt werden können. Um dieses »Einbringen« geht es heute und in Zukunft.

Zunächst aber zur eingangs getroffenen Feststellung und der entsprechenden Ursachenforschung: Warum sinkt die Demokratie im Ansehen der Bevölkerung?

Soweit Demokratie als Staats- und damit als Regierungsform verstanden wird, sehen wir uns mit der Entwicklung konfrontiert, dass die Nationalstaaten im Zuge einer globalisierten Wirtschaft immer »kraftloser«

zu werden scheinen. Colin Crouch urteilt über die gegenwärtige Verfasstheit der Politik mit dem Begriff der »Postdemokratie« und definiert diese als den Zustand, in dem die Demokratie zwar nicht überwunden oder abgeschafft ist, wohl aber globale Wirtschaftsakteure ein nicht gewähltes Nebenregiment führen, und Populisten verschiedener Couleur die Massen gegen Parlamente und Parteien in Stellung bringen.

Obwohl es ein Wesensbestandteil demokratischer Strukturen sein sollte, fehlt es – noch immer – an der nötigen Durchlässigkeit der sozialen Strukturen.

Ein Gefühl der Ohnmacht gegenüber den Regierenden, gegenüber der Politik – immer häufiger als abgehobene Elite wahrgenommen – hat sich breit gemacht. Wenn sich nun allerdings immer mehr Menschen ins Private zurück ziehen, darauf verzichten, sich in vollem Umfang einzubringen, fehlt einer der wesentlichen, wenn nicht sogar der grundlegende Baustein schlechthin.

Demokratie ohne aktive Zivilgesellschaft kann es nicht geben. Selbst das stärkste Parlament kann die Demokratie nicht auf Dauer gegen jene verteidigen, die sich ihrer entledigen wollen.

Das beinahe stete Anwachsen der »Partei der NichtwählerInnen« sollte ein Warnsignal dafür sein, dass die Politik, die Parteien ihre Informations-, Motivations- und Mobilisierungsfunktion nicht mehr ausreichend erfüllen. Wenn die Bevölkerung den Eindruck gewinnt, dass vieles zum reinen Machterhalt, aus taktisch-partecipolitischem Denken heraus oder auf Basis »fauler« Kompromisse geschehe, stärkt das jene populistischen Kräfte, die plakativ polarisieren und vermeintlich einfache, radikale Lösungen anbieten.

Neue Formen der (politischen) Organisation verlangen in Fragen der Demokratie neue Strategien. Von den »new social media« bis zu den elektronischen Medien wurde bereits ein Wandel des Parteienstaates in Gang gesetzt. Der Begriff der BürgerInnennähe ist hier schon längst Realität. Zahlreiche Beispiele neuer (politischer) Teilhabe sind in allen Teilen der Welt evident geworden.

Nicht zuletzt sind es auch diese neuen elektronischen Kommunikationsmittel, die dazu verleiten, anstelle der großen gesellschaftlichen Herausforderungen vielmehr kleinere, leichter fassbare Probleme zu kampagnisieren. Der Trend hin zu einer derartigen Überregulierung führt dazu, dass die großen, zentralen Themen, wie z.B. die Grund- und Freiheitsrechte, nicht (mehr ausreichend) Platz im politischen Diskurs finden.

Auf viele der genannten Punkte und auf weitere gehen die Autorinnen und Autoren der vorliegenden Publikation näher ein. Sie liefern damit eine sehr kompakte Verdichtung des aktuellsten Diskussionsstandes zum Thema »Demokratiequalität«, mit dem sich das Dr.-Karl-Renner-Institut schon seit geraumer Zeit intensiv auseinandersetzt.

Gerade in meiner Funktion als Präsidentin des Nationalrates bin ich Akteurin der parlamentarischen Demokratie und damit naturgemäß auch Adressatin von Kritik an derselben. So kommt es etwa sehr häufig vor, dass sich Bürgerinnen und Bürger mit punktuellen Anmerkungen, Verbesserungsvorschlägen oder schlicht persönlichen Eindrücken an mich wenden. Alleine schon die darin zum Tragen kommende Außenwirkung des täglichen politischen Handelns verpflichtet mich, meinen Antworten stets auch eine etwas tiefer gehende Befassung mit dem Wesen der Demokratie und der Pflege politischer Kultur zugrunde zu legen.

Eine der wohl häufigsten Rückmeldungen von Bürgerinnen und Bürgern bezieht sich auf Qualität, Intensität oder Stil der politischen Debatte. Dabei wird nicht nur etwa eine subjektiv als unpassend empfundene Wortwahl oder Agitation von Politikerinnen und Politikern bemängelt. Sehr oft wird die Meinungsverschiedenheit per se als Übel der Politik missdeutet. Doch ohne die Konfrontation divergierender Standpunkte, ohne die Diskussion und den Konflikt über Ideen und Meinungen ist Demokratie schlichtweg nicht möglich. Wer diese notwendige Auseinandersetzung scheut, wer Taktisches über die Prinzi-

pien parlamentarischen Selbstverständnisses stellt, geht am Kern der Sache vorbei. Das allzu rasche Einfordern von Harmonie, das Abstellen jeder Auseinandersetzung als unnützen Streit ist Ausdruck eines gänzlich falschen Demokratieverständnisses. Kompromisse, und die Schwierigkeit sie zu finden und zu schließen, sind Bestandteil politischen Lebens und demokratischer Realität.

Die Vergangenheit hat gezeigt, wohin das Phantasma einer konfliktfreien Gesellschaft führt. Wohin es führt, wenn Konflikte nicht mehr in einem frei gewählten, vom Volk legitimierten Parlament friedlich ausgetragen werden können. Die Lehre daraus sollte verdeutlichen, dass es zur parlamentarischen Demokratie schlichtweg keine Alternative gibt. In diesem Zusammenhang sollte auch die Rolle der Medien nicht unbeachtet bleiben. Schließlich besteht in der Berichterstattung politischen Geschehens eine hohe Verantwortung, die sachliche Auseinandersetzung in den Mittelpunkt zu stellen, anstatt ständig neues Wasser auf die Mühlen einer inszenierten »Streitmanie« zu schütten. Die bloße Polarisierung um der Auflage bzw. der Quote willen geht an der zweifellos wichtigen Funktion von Medien zur Herstellung von Öffentlichkeit vorbei.

Egal in welcher Rolle, als Politikerin oder Politiker, Journalistin oder Journalist, Bürgerin oder Bürger: wer die Diskussion um die parlamentarische Demokratie ernst nimmt, wird um die Qualität der Debatte bemüht sein und von populistischen Äußerungen Abstand nehmen.

2010 blickten wir zurück auf 90 Jahre Bundes-Verfassungsgesetz, und damit auf die Grundlage jenes Parlaments, wie wir es heute kennen. Der Übergang von einer autokratischen Monarchie zur freien Demokratie hat sich aber mit diesem Dokument alleine nicht vollzogen. Das ist Beleg für eben jene These, wonach das Vorhandensein eines Parlaments noch lange keine entwickelte, gefestigte Demokratie konstituiert. Dazu bedarf es vieler verschiedener Faktoren. Eine der bedeutendsten Herausforderung etwa wird es sein, die politische Bildung der

jungen Menschen weiter zu forcieren und zu verbessern. Viele einzelne Initiativen haben hier in den vergangenen Jahren einiges in Bewegung gebracht, vor allem aber haben sie aufgezeigt, dass die Entwicklung der Demokratie kein abgeschlossener Prozess ist.

Kofi Annan hat einmal sinngemäß gesagt: »Niemand wird als guter Bürger, keine Nation als Demokratie geboren«. Die vermeintliche Selbstverständlichkeit, mit der die Demokratie in den Köpfen und im Bewusstsein vieler Menschen verankert ist, ist wohl einer der wichtigsten Gründe dafür, sich der Herausforderung »Demokratiebildung« intensiver zu widmen.

Neben dem Wissen um das Wesen und die Bedeutung von Demokratie, dem Bekenntnis zu einem lebendigen, selbstbewussten Parlamentarismus erscheint mir darum Wachsamkeit gegenüber den unterschiedlichen Bedrohungen einer freien, offenen, solidarischen Gesellschaft als eine der zentralen Herausforderungen unserer Zeit.

### Anmerkungen

- 1 Hofer, Thomas/Friesl, Christian/Wieser, Renate: Die Österreicher/-innen und die Politik. In: Friesl, Christian/Polak, Regina/Hamachers-Zuba, Ursula (Hg.): Die Österreicher/innen. Wertewandel 1999-2008, Czernin, Wien 2009, S.208, 293
- 2 Siehe dazu u.a. den Schwerpunkt der Friedrich-Ebert-Stiftung





## Abschnitt 1

### Herausgeforderte Demokratie



## Die Herausforderungen der Demokratie zu Beginn des 21. Jahrhunderts

Wolfgang Merkel

Vor fünf Jahren erschien ein kleines Büchlein mit dem Titel »Post-Democracy«<sup>1</sup>. Colin Crouch, sein Verfasser, argumentiert darin, dass der »demokratische Moment«, der sich in den Vereinigten Staaten von Amerika noch vor und in Westeuropa nach dem 2. Weltkrieg entfaltet habe, erloschen sei. Die entwickelten Länder näherten sich dem Stadium der »Postdemokratie« an, die viele vordemokratische Züge trage.

Der Begriff »Postdemokratie« hat rasch in der veröffentlichten Meinung Karriere gemacht. Er gehört – wie die Krisenrhetorik ganz allgemein – längst zum Alltag und hat sich zu einem anschwellenden Rauschen verdichtet. Dennoch lohnt es sich, genauer hinzuhören. Nicht zuletzt deshalb, weil die Demokratie auf Kritik angewiesen ist, aus dieser lernen kann, ja lernen muss. Schließlich ist die Demokratie die »schlechteste aller Regierungsformen, abgesehen von allen anderen Formen, die von Zeit zu Zeit ausprobiert wurden« (Churchill 1947). Als politisches Ordnungssystem ist die Demokratie zwar normativ ohne überzeugende Alternative, realpolitisch jedoch immer wieder erheblichen Herausforderungen und Gefährdungen ausgesetzt. Herausforderungen oder Gefährdungen führen aber keineswegs automatisch in die Krise. Eine solche deterministische Sichtweise, die manchen Krisendiagnosen keineswegs fremd ist, unterschätzt die Reaktions-, Anpassungs- und Gestaltungsfähigkeit der Demokratie. Aber gerade dieses Wechselspiel von Herausforderung und Reaktion entscheidet wesentlich darüber mit, ob Demokratien in die Krise geraten. Ob Demokratien gestärkt oder geschwächt aus Krisen hervorgehen.

### Welche Herausforderungen?

Systematisch sehe ich drei Gruppen von Herausforderungen, mit denen die entwickelten Demokratien gegenwärtig konfrontiert sind:

1. Die inneren Kernfunktionen von Demokratie, wie Partizipation, Repräsentation und Inklusion, werden ausgehöhlt.
2. Die Regierungen haben an Leistungskraft eingebüßt; sie haben ihre zentrale Rolle in einer komplexen Welt verloren und sind nur noch eine Institution unter anderen: Regieren heißt moderieren, *Government* wird durch *Governance* ersetzt. Die auf der Problemlösungsfähigkeit von Regierungen aufruhende *Output*-Legitimität droht zu versiegen.
3. Die Kongruenz von Herrschaftsautoren und Herrschaftsunterworfenen hat sich aufgelöst. In Zeiten der Globalisierung entscheiden nicht nur gewählte nationale Parlamente und Regierungen, sondern demokratisch kaum legitimierte internationale Regime, Hegemonialmächte oder anonyme Märkte über die Grundkonstanten der nationalen Politik. Insbesondere kleinere Länder drohen dabei zu Politikempfängern zu degenerieren.

Zum festen Kanon der Krisendiagnosen gehört seit drei Jahrzehnten, dass Kernfunktionen der Demokratie, wie Partizipation, Repräsentation und Inklusion, ausgehöhlt werden. Die Partizipation nimmt ab, die Repräsentation bricht, die Inklusion versagt. Die Demokratie verliert ihren partizipativen Kern und verkommt zur elitären Zuschauerdemokratie. Inwieweit entspricht das tatsächlich den Entwicklungen der Demokratie?

### Herausforderung: Partizipation

In Österreich, Deutschland wie anderswo – so lautet die Kritik – gehe die Wahlbeteiligung zurück, Mitglieder würden die (Volks-)Parteien verlassen, zurück bleibe eine Bürgerschaft, die sich ins Private zurückziehe und die Verfolgung des Gemeinwohls den politischen Eliten überlasse, die dann im verächtlichen Tonfall als »politische Klasse« bezeichnet werden.

Der Befund der abnehmenden Wahlbeteiligung steht außer Zweifel. Besagt aber die Höhe der Wahlbeteiligung etwas über die Qualität einer Demokratie? Je höher die Wahlbeteiligung, umso besser? Sind Maximum und Optimum identisch? Dies ist in der Demokratietheorie wie in der empirischen Demokratieforschung durchaus umstritten. Insbesondere angelsächsische Demokratieforscher warnen gar vor Überpartizipation. Auch wenn man diesem Schumpeterianisch eingefärbten Werturteil nicht folgen mag, korreliert die über Surveys abgefragte Demokratiezufriedenheit in den OECD-Ländern keineswegs mit der Höhe der Wahlbeteiligung. So wiesen sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten die Schweiz (45%), die USA (52%) und Großbritannien (ca. 65%) als die Länder mit den niedrigsten Wahlbeteiligungen in der OECD-Welt aus. In allen drei Ländern liegt die subjektive Demokratiezufriedenheit der Bürger und Bürgerinnen aber deutlich über dem Durchschnitt der OECD-Staaten. Und – käme wirklich jemand auf die verwegene Idee, Zypern, Griechenland und Italien seien bessere Demokratien als die Schweiz, Großbritannien oder Finnland, nur weil jene eine um eine 25% bis 50% höhere Wahlbeteiligung aufweisen? Tatsächlich gibt es kein verallgemeinerbares Argument, die optimale Wahlbeteiligung bei 60%, 70%, 80% oder 90% zu verorten.

Nicht absolute Niveaus der Wahlbeteiligung, sondern ein rascher Rückgang der Wahlbeteiligung stellen das eigentliche Problem dar. Auch wenn der Rückgang in den meisten westeuropäischen Demokratien nur moderat verlief, ist er nicht zu verleugnen. Österreich liegt seit

den 1950er Jahren sichtbar über dem OECD- oder westeuropäischen Durchschnitt, wenngleich sich dieser Vorsprung in den letzten zwei Jahrzehnten verringert hat. Problematischer ist, wenn die Wahlbeteiligung von der Zugehörigkeit zu einer sozialen Klasse, zu ethnischen und religiösen Minderheiten, vom Geschlecht oder Bildungsniveau abhängt. Dann liegt der Verdacht nahe, dass die soziale Ungleichheit das demokratische Kernprinzip der politischen Gleichheit aushöhlt. Diese soziale Selektivität ist übrigens in Österreich und Deutschland weit weniger stark ausgeprägt als in der Schweiz oder in den USA. Zudem hat sich über die letzten drei Jahrzehnte die soziale Selektivität unterschiedlich entwickelt. Während sich die bildungs- und klassenspezifische Selektivität wieder verschärft hat – je niedriger die Bildung und soziale Schicht, umso niedriger die Wahlbeteiligung – ist die Selektion über die Geschlechtszugehörigkeit verschwunden: Frauen wählen heute nicht seltener als Männer. Dies gilt für Österreich wie für Westeuropa.

Allerdings gilt es, die Abnahme konventioneller Wahlbeteiligung und Parteimitgliedschaft mit neuen Formen zunehmender Aktivität nicht-konventioneller Partizipation zu »verrechnen«. Solche aktiven Formen der Beteiligung und Einmischung haben gegenüber dem vermeintlich goldenen Zeitalter der 1950er und 1960er Jahre in erheblichem Maße zugenommen. Allerdings verschärft sich damit ein Selektionsproblem. Aktivitäten in zivilgesellschaftlichen NGOs wie Amnesty International, Human Rights Watch oder Transparency International sind sozial hochgradig selektiv. Hier engagieren sich vor allem junge, gut ausgebildete Menschen für die Demokratie; Immigranten, bildungsferne untere Schichten trifft man kaum an. Dennoch müssen sich die politischen Parteien, zumal die Volksparteien, diesen kreativen Gruppen der postmodernen Politik stärker öffnen, bis hin zu Kandidaturen für Parlamentssitze. Dies kann helfen, gerade junge Menschen kontinuierlicher in die Politik einzubinden und die schweren Tanker Volksparteien beweglicher zu machen.

### Herausforderung: Repräsentation

Die Parteien sind im 20. Jahrhundert zu den wichtigsten Vermittlern zwischen Gesellschaft und Staat geworden. Den Parteien aber laufen die Mitglieder davon, sie verkommen zu mitgliedsarmen Kartellen, sagen uns die Kritiker. Der Mitgliederschwund ist in der Tat in ganz Europa im Allgemeinen und bei den Volksparteien im Besonderen zu beobachten. In Deutschland und in Österreich trifft es übrigens die Sozialdemokraten stärker als die CDU und die ÖVP.

Mitgliederschwund ist auch in Verbänden, Vereinen und Kirchen zu beobachten. *Bowling alone* hat der amerikanische Politikwissenschaftler Robert Putnam diesen kollektiven Bindungsverlust in den individualisierten Gesellschaften des postindustriellen Zeitalters genannt. Gesellschaften verändern sich und damit auch ihre kollektive Organisationsbereitschaft. Insofern ist der Mitgliederrückgang in erster Linie ein gesellschaftliches Phänomen und erst danach eine Folge von Parteiversagen. Die klassischen Massen- und Volksparteien mit ihren hohen Mitgliedszahlen und Catch-all-Programmen drohen in den individualisierten Gesellschaften allerdings anachronistisch zu werden.

Auch wenn man der nostalgischen Verklärung eines vermeintlichen goldenen Zeitalters der Demokratie mit Massenparteien wie in den 1950er und 1960er Jahren nicht folgen mag, bleibt ein weiterer beunruhigender Befund: Parlamente und Parteien, die beiden Repräsentationsorgane *par excellence*, erhalten in Meinungsumfragen in nahezu allen Ländern schwächste Zustimmungswerte der Bürger und Bürgerinnen. Polizei, Militär, Kirche oder Verfassungsgerichte finden dagegen hohe Zustimmung. Je weiter öffentliche Institutionen vom Kerngeschäft der Politik entfernt sind, umso bessere Umfragewerte erhalten sie. Was sind die Ursachen? Reißt der repräsentative Nexus in unseren Demokratien?

## Ursachen

Nicht nur das Vertrauen der Bürger gegenüber der Politik und ihren Trägern nimmt ab, sondern auch das Vertrauen zwischen den Bürgern selbst. Die Sozialkapitalforschung weist als Ursache vor allem auf die heterogener gewordenen Gesellschaften hin. Je heterogener Gesellschaften hinsichtlich ihrer ethnischen, religiösen und klassenspezifischen Schichtung sind, umso geringer ist *grosso modo* das innergesellschaftliche Vertrauen. Dass dies keineswegs eine naturwüchsige gesellschaftliche Entwicklung jenseits der Politik ist, zeigen die *high trust societies* Skandinaviens. Je erfolgreicher die Politik »liefert«, das heißt, je besser sie die Integration multiethnischer Gesellschaften meistert, je mehr sie das Auseinanderklaffen von Arm und Reich verhindert und je erfolgreicher sie die innere Sicherheit ihrer Bürger gewährleistet, umso weniger wird die Gesellschaft von Gewalt und wechselseitigem Misstrauen geprägt. Ein aktivierender Sozialstaat und eine chancengerechte Bildungspolitik sind deshalb von zentraler Bedeutung. Nicht weniger, sondern mehr Staat ist in diesen Bereichen zentral für die Integration der Gesellschaften des 21. Jahrhunderts. Gelingt diese, wird kulturelle Heterogenität nicht zur sozialpolitischen Last, wie die rechtspopulistischen Demagogen rückwärtsgewandt verkünden, sondern zu einer Quelle wirtschaftlicher wie kultureller Vitalisierung der alternden Gesellschaften Europas.

Die Bürger und Bürgerinnen sind heute kritischer als noch vor 40 oder 50 Jahren. Der Vertrauensschwund liegt also stärker auf der Nachfrageseite der Bürger als im Angebot der Politik begründet. Nicht das Angebot ist schlechter geworden, sondern die Nachfrage anspruchsvoller. Zerbricht dadurch die Verbindung zwischen Repräsentanten und Repräsentierten? Die Diagnose heißt: sie ist in Österreich wie in den meisten anderen Demokratien brüchiger, komplexer und pflegeintensiver geworden. Die Angebotsseite der Politik hat mit der anspruchsvol-



ler gewordenen Nachfrage nicht Schritt gehalten. Die Demokratie ist krisenanfälliger geworden.

### Herausforderung: Inklusion

Mit der Frage der Repräsentation ist jene der Inklusion untrennbar verbunden. Demokratien sind umso demokratischer, je vollständiger ihre Wohnbürger in den politischen Repräsentations- und Entscheidungsprozess eingebunden sind. Je vollständiger alle Klassen, Ethnien, Glaubensgemeinschaften und die Geschlechter politisch, wirtschaftlich, sozial und kulturell integriert sind, umso besser können sie politisch partizipieren. Je besser sie partizipieren können, umso eher werden ihre Interessen vertreten. Je inklusiver alle relevanten und legitimen Interessen gleichgewichtig repräsentiert sind, umso höher ist die Qualität der Demokratie. Je höher die demokratische Qualität, umso ausgeprägter die Krisenresistenz einer Demokratie.

Gibt der Zustand von Inklusion und Exklusion Anlass, von einer Krise zu reden? Ich will diese Frage anhand von vier zentralen Variablen behandeln: Klasse, Ethnie, Geschlecht und sexuelle Orientierungen.

#### Klasse

In den westlichen Demokratien hat sich die ökonomische Ungleichheit wieder verschärft. Dies ist zum einen auf die starke Zunahme der Einkommen im obersten Dezil der Gesellschaft und zum anderen auf die Verbreiterung der untersten sozialen Schichten zurückzuführen. Auch der Charakter der Unterschicht hat sich verändert. Diese wird nicht mehr wie noch in den 1960er Jahren von ungelernten, aber in den Arbeitsprozess eingebundenen Arbeitern gebildet, sondern vor allem von jenen, die außerhalb des Arbeitsmarktes stehen. Die arbeitsmarktfernen Unter-

schichten verlieren zunehmend die Verbindung zu Gesellschaft und Politik. Sie werden ausgegrenzt, marginalisiert und vererben diesen Sozialstatus an ihre Kinder weiter. Aus diesen Unterschichten ist längst eine Unterklasse geworden, die zunehmend auch ethnische Züge trägt. Die Klassenfrage ist in die reichen Gesellschaften zurückgekehrt.

### Ethnie

Mit der Zuwanderung aus anderen Ländern seit den 1960er Jahren, und dann verstärkt in den folgenden Jahrzehnten, hat die ethnische Diversität in den europäischen Ländern zugenommen. Die Frage, ob die mangelhaften Integrationsergebnisse primär den Zuwanderern oder der Aufnahmegesellschaft und ihrer Politik zuzuschreiben sind, kann hier nicht schlüssig beantwortet werden. Tatsache ist, dass die wirtschaftliche, soziale und politische Integration großer Teile der Immigranten und ihrer Nachkommen, gelinde formuliert, suboptimal verlaufen ist. Zuwanderer und Personen mit Immigrationshintergrund finden sich überproportional bei den Schulabbrechern, Arbeitslosen und Sozialhilfeempfängern, also in der Unterschicht wieder. Dies gilt zwar stärker für Deutschland und Frankreich als für die Niederlande und Österreich, dennoch, die Demokratien in Europa sind ethnisch eher exklusiv als inklusiv. Nicht der anachronistische Versuch, Europa zur Festung auszubauen, rüstet unsere Gesellschaften für das 21. Jahrhundert, sondern die forcierte Integration der Einwanderer.

### Geschlecht

Frauen beteiligen sich heute genauso häufig wie Männer an den Wahlen, ihre Präsenz in den Parlamenten hat erheblich zugenommen, Ministerinnen sind längst keine Ausnahme mehr und selbst Kanzlerin-

nen oder Ministerpräsidentinnen sind nicht mehr exzeptionell. In den skandinavischen Ländern ist die Geschlechter-Parität in den Repräsentativorganen der Demokratie weitgehend hergestellt. Eine Gleichstellung, von der Deutschland und Österreich noch ein Stück entfernt sind; dennoch, die Fortschritte in der Gleichstellung von Frauen und Männern seit den Sechziger- und Siebzigerjahren des vergangenen Jahrhunderts sind insbesondere in der rechtlichen wie der politischen Sphäre enorm. Zudem sind frauensensible Politikfelder wie Gleichstellungspolitik und Vereinbarkeit von Familie und Karriere stärker in das Zentrum politischer Diskurse und Entscheidungen gerückt. Niemand könnte heute vernünftigerweise bestreiten, dass Frauen rechtlich und politisch, aber auch wirtschaftlich besser dastehen als dies in den 1960er und 1970er Jahren der Fall war. Diese kontinuierliche Aufwärtsentwicklung ist vor allem auch ein Erfolg demokratischer Politik. Allerdings sind Frauen nach wie vor selten auf den Kommandohöhen von Finanz und Wirtschaft zu finden. Hier sind weitere politische Anstrengungen vonnöten, der Markt alleine wird Geschlechter-Parität nicht herstellen.

### Sexuelle Orientierung

Stellt man einem Homosexuellen die Frage, ob er lieber in der angeblichen Blütezeit der Demokratie der 1950er und 1960er Jahren oder heute in Zeiten der vermeintlichen »Postdemokratie« leben würde, lautet die Antwort eindeutig: »heute!« Die Strafbarkeit von Homosexualität ist abgeschafft, die politische Diskriminierung ist Vergangenheit und auch die gesellschaftliche Diskriminierung ist zurückgegangen. Die Demokratie ist ausgesprochen sensitiv gegenüber einer Minderheit geworden, die nicht der Heterosexualität der Mehrheitsgesellschaft folgt.

## Konklusion

Zieht man eine Inklusionsbilanz unserer Demokratien in den vergangenen Jahrzehnten, ist die Bilanz gemischt: Während bei der Gleichberechtigung der Frauen erhebliche Erfolge zu verzeichnen waren und Homosexualität kaum mehr diskriminiert wird, ist die ethnische Inklusion nur unzureichend gelungen und die Klassenfrage in neuem Gewande in die Demokratie zurückgekehrt. Man muss im Übrigen nicht Marxist sein, um zu erkennen, dass auch die ethnische Integration von der Klassenfrage überlagert wird. Nicht der muslimische Rechtsanwalt oder der türkische Arzt werden ausgegrenzt, sondern ihre Glaubensgenossen und Landsleute in den Unterschichten, die mehr schlecht als recht in Wirtschaft und Arbeitsmarkt integriert sind. Es wird in Zukunft sehr darauf ankommen, gerade den Kindern schon im Vorschulalter Bildungs- und damit Lebenschancen zu eröffnen. Wie die skandinavischen Gesellschaften zeigen, ist dies nicht nur moralisch, sondern auch ökonomisch eine der profitabelsten Investitionen, die eine zukunftsorientierte Politik vornehmen kann.

Der Vertrauensverlust, den politische Eliten, Parteien und Parlamente zunehmend erleiden, wird nicht mit dem Hinweis entschärft werden können, dass die Zahl der kritischen Bürger und Bürgerinnen zugenommen hat. Er scheint vielmehr einer besonderen Ungleichzeitigkeit geschuldet, mit der die fortgeschrittenen Demokratien gegenwärtig konfrontiert sind. Die endogenen und exogenen Herausforderungen sind in den vergangenen Jahrzehnten schneller gewachsen als die Anpassungsreaktionen der Demokratien. Der Wandel der demokratischen Institutionen und Verfahren hat mit der Veränderung ihrer Umwelten nicht Schritt gehalten. Wer mit dem Wandel von demokratischen Institutionen vertraut ist, weiß um deren Trägheit und Pfadabhängigkeit. Demokratische Politik muss aber so ausgerichtet werden, dass diese Anpassungslücke verringert wird.

Für das gravierendste Problem halte ich allerdings die schleichende

Exklusion der an Umfang zunehmenden Unterschichten – zunächst aus der wirtschaftlichen, dann aus der sozialen und schließlich auch aus der politischen Sphäre unseres Gemeinwesens. Dass diese Ausgrenzung einen sich verstärkenden Trend zur generativen Vererbung in sich trägt, macht sie nicht nur zu einem sozialen, sondern auch zu einem politischen Skandal. Eine neoliberale Entmachtung des Staates würde diesen Skandal nur verstärken. Sozioökonomische Ungleichheiten dürfen das politische Gleichheitsprinzip nicht verletzen, ansonsten droht eine milde Form der »low-intensity citizenship« für die Marginalisierten, wie sie viele Demokratien in Lateinamerika oder Asien kennzeichnet. Der Demos würde zu einem Zweidrittel-Demos, die Zweidrittel-Gesellschaft zu einer Zweidrittel-Demokratie. Europa ist davon noch ein gutes Stück entfernt. Die Demokratien des 21. Jahrhunderts brauchen offene, partizipationsbereite und gerechte Gesellschaften. Diese sind nicht alleine über den Markt herzustellen, sondern bedürfen der gestaltenden Kraft eines handlungsfähigen und lernbereiten Staates. Auf diese alten Fragen unter den gewandelten Bedingungen neue Antworten zu finden, wird es entscheidend ankommen.

### Anmerkungen

- 1 Colin Crouch: Post-Democracy, Oxford 2004. 2008 im Suhrkamp Verlag unter dem Titel »Postdemokratie« auf Deutsch erschienen.



# Postdemokratie und die politischen Auswirkungen der Finanzkrise

Colin Crouch

Vor einigen Jahren habe ich ein kleines Buch<sup>1</sup> über Postdemokratie geschrieben – hier möchte ich den Versuch unternehmen, es mit dem Thema zusammenzuführen, das uns derzeit alle beschäftigt, und das sind die politischen Auswirkungen der Finanzkrise.

Meine zentrale Beobachtung zu dieser Krise ist, dass sich vor unseren Augen in der angloamerikanischen Welt etwas entwickelt hat, das ich privatisierten Keynesianismus nenne. Bekanntlich ist Keynesianismus ursprünglich die Methode, mit der eine Regierung in Phasen der Rezession die Nachfrage stützt, um die Wirtschaft in Gang und das Vertrauen der Konsumenten aufrecht zu halten, und dann in Phasen von Inflation die Ausgaben drosselt, um die Inflation einzudämmen.

Mit privatisiertem Keynesianismus meine ich, dass die Aufgabe des Schuldenmachens, um die Wirtschaft in Gang zu halten, nicht von der Regierung wahrgenommen wird, sondern von den kleinen Leuten und insbesondere von den armen Leuten. In gewisser Weise ist die Einführung dieses Modells in den 1980er und 1990er Jahren die große Erfindung des angloamerikanischen Wirtschaftssystems, als Alternative zum Keynesianismus.

Das Wesentliche dabei – damit wird ein zentrales, äußerst verwirrendes Rätsel der letzten Jahre gelöst. Wie war es möglich, dass die amerikanischen, zum Teil auch die britischen Arbeiter – die weniger gewerkschaftliche Rechte und soziale Sicherheiten haben als etwa die deutschen und Einkommen, die (jedenfalls in den USA) nicht jährlich steigen und auch nicht immer garantiert sind – ihr Konsumentenvertrauen beibehalten haben, während in Deutschland, dem übrigen Kon-

inentaleuropa und in Japan der Konsum von Waren gesunken ist? Die Antwort ist, dass die Menschen in der angloamerikanischen Welt auf Kredit gekauft haben. Das ist eine erste Erklärung für das, was geschehen ist – und konfrontiert uns gleichzeitig mit einer Reihe schwierig zu lösender Probleme.

Der Ausgangspunkt ist ein Problem in der Beziehung zwischen Kapitalismus und Demokratie, das gleichzeitig ein Problem des Kapitalismus selbst ist. Die Herausforderung für Kapitalismus und Demokratie besteht darin, dass die Marktwirtschaft sehr flexible und nicht abgesicherte Arbeitskräfte braucht, um zu funktionieren, während die Demokratie den Menschen Gewissheit und Sicherheit in ihrem Leben geben muss. Das ist ein Konflikt, den der demokratisch verfasste Kapitalismus zu lösen hat. Der undemokratische Kapitalismus ist frei davon. Er ignoriert einfach das Bedürfnis der Menschen nach Sicherheit. Sie werden schlicht zur Ware.

Aber im modernen Kapitalismus, ob demokratisch oder nicht, gibt es ein weiteres Problem, und zwar seine Abhängigkeit vom Massenkonsum. So ist es, selbst wenn wir die Demokratie vergessen, ein Problem für den Kapitalismus, flexible Arbeitskräfte in nicht abgesicherten Lebensverhältnissen zur Verfügung zu haben, die dennoch, als Konsumenten, ihr Vertrauen nicht verlieren und weiterhin Geld ausgeben. Im vormodernen Kapitalismus, bis in die Mitte des zwanzigsten Jahrhunderts, stellte sich dieses Problem nicht, teils weil es keine Demokratie gab, aber auch, weil frühere Formen des Kapitalismus nicht vom Massenkonsum abhängig waren. Die kapitalistischen Interessen lagen eher im Bereich der Luxusmärkte und damit bei den Wohlhabenden. Die einfachen Leute hatten wenig Geld zum Ausgeben. Sie waren keine treibenden Kräfte für das Wirtschaftswachstum. Mit der Entwicklung der Demokratie wurde das zum Problem.

Der erste wirkliche Schritt hin zum Massenkapitalismus erfolgte bekanntlich mit der Entwicklung der Automobilmassenproduktion durch



die Ford Motor Company vor fast genau 100 Jahren. Dabei kamen Technologien zum Einsatz, die es angelernten Arbeitern mit geringen Fähigkeiten ermöglichten, erheblichen Mehrwert zu schaffen. Das hatte zur Folge, dass sie höhere Löhne erhielten. Die Massenproduktion bedeutete, dass Waren produziert werden konnten, die sich Menschen mit relativ geringem Einkommen leisten konnten, d. h. die armen Leute konnten Geld verdienen und die produzierten Waren kaufen, womit das Modell Massenproduktion weiter vorangetrieben wurde.

Europa wurde zunächst nicht von dieser Entwicklung erfasst. Es war Joseph Stalin, der Teile dieses Modells in der Sowjetunion umsetzte, und allmählich breitete sich diese Entwicklung auch in anderen Teilen Europas aus. Bis dahin hatte es nie einen Kapitalismus gegeben, der in hohem Maß vom massiven Anwachsen der Ausgaben und vom Konsumvertrauen der einfachen Arbeiter abhängig war.

Aber diese Entwicklung allein war nicht ausreichend, denn 1929, fast genau 20 Jahre nach Einführung dieses Modells, kam es zum Wall-Street-Crash und der darauf folgenden weltweiten, tiefen Depression. Etwas anderes war notwendig, um das Konsumvertrauen der relativ armen Leute aufrecht zu erhalten. Schließlich wurde die Lösung gefunden. Zunächst in den skandinavischen Ländern, in den Vereinigten Staaten ansatzweise im New Deal, in Großbritannien nach dem zweiten Weltkrieg, dann in Österreich, nie so ganz in Deutschland, Frankreich und Italien: das Keynesianische Nachfragemanagement-Modell, das darauf basiert, dass die Regierung in schwierigen Zeiten die Wirtschaft mit Staatsausgaben in Gang hält und damit das Vertrauen der Konsumenten stärkt. Damit konnte man das Problem, das sich dem Kapitalismus stellte, für eine Zeitlang lösen.

Bekanntlich geriet das Modell in den 1970er Jahren schließlich in eine inflationäre Krise und wurde als Misserfolg gesehen – obwohl es nie gänzlich versagt hatte. In den Ländern, in denen das Keynesianische Modell zusätzlich von neokorporatistischen Institutionen

gestützt wurde – insbesondere in Österreich, Holland und den skandinavischen Ländern – ist es nie vollständig gescheitert, weil die sozialpartnerschaftlichen Institutionen in der Lage waren, die Inflation einigermaßen unter Kontrolle zu halten und inflationäre Tendenzen abzuschwächen, so dass die Regierungen den eingeschlagenen Weg mit geringerem Risiko fortsetzen konnten. In anderen Ländern, auf der Ebene der Weltwirtschaft, der internationalen Organisationen sowie auf der theoretischen Ebene der internationalen Ökonomie galt das Keynesianische Modell als gescheitert.

Wie erwähnt, stützte sich das Keynesianische Modell auf das Konsumbedürfnis, das Sicherheitsbedürfnis und das wirtschaftliche Verhalten der einfachen Arbeiter. Auf politischer Ebene hat es die Integration der Masse der Arbeiterklasse in das demokratische Gemeinwesen als Bürger ermöglicht – etwas, das zuvor in kaum einem der kontinentaleuropäischen Länder gelungen war. Dies war die Basis für wirtschaftliche und politische Stabilität.

Parallel mit der Entwicklung des Keynesianischen Modells hat sich der Wohlfahrtsstaat herausgebildet, der sich mit dem Keynesianischen Modell weiterentwickeln konnte und für die Arbeiter eine Basis von Sicherheit und das Bewusstsein, den wirtschaftlichen Wechselfällen nicht ausgeliefert zu sein, geschaffen hat. In all dem lässt sich eine stark abgeschwächte Version von dem erkennen, was Karl Marx als die Rolle des Proletariats vorweggenommen hatte. Marx hat angemerkt, dass es zu jeder Zeit im Lauf der Geschichte eine Klasse gibt, deren spezielle Interessen zugleich die Gesamtinteressen der jeweiligen Gesellschaftsform repräsentieren. Der Wohlfahrtsstaat der Nachkriegszeit, verbunden mit dem Keynesianismus, dem Massenproduktionsmodell und dem Massenkonsum, hat dies gewissermaßen realisiert. Die Klasse, die politisch und ökonomisch zu integrieren von Bedeutung war, war die Arbeiterklasse, die in gewisser Weise eine Klasse einer bestimmten Epoche war. Wäre für Karl Marx das Problem gelöst gewesen, wenn das Proletariat diese

Rolle gespielt hätte? Es hätte nicht das Ende der Geschichte bedeutet, denn Marx sprach vom Ende der Vorgeschichte und dem Beginn der Geschichte. Aber bedauerlicherweise hat sich die Geschichte bzw. die Vorgeschichte weiter entwickelt und die Arbeiterklasse hat diese geschichtsträchtige Rolle verloren.

Die späten 1970er Jahre waren sehr entscheidend, weil nicht nur das Keynesianische Modell und der starke Wohlfahrtsstaat in die Krise geraten sind, sondern weil in diesen Jahren auch der Anteil der Arbeiterschaft an der Bevölkerung in den meisten entwickelten Volkswirtschaften zu schrumpfen begann. Es ist nicht mehr die Arbeiterklasse, die konstant wächst, wie in der Vergangenheit, es ist der Beginn der Entwicklung zur postindustriellen Gesellschaft mit verschiedenen sozialen Gruppen, die bis heute keine eigene politische Identität entwickelt haben – ein wichtiger Teil der Argumentation in der Postdemokratie-Debatte.

Diese Veränderungen wurden begleitet vom Heraufkommen einer anderen Ideologie, getragen von einer anderen Klasse, der Ideologie, die wir als Neoliberalismus bezeichnen. Die Botschaft des Neoliberalismus war, dass alle Lenkungen des Wohlfahrtsstaates, des Keynesianischen Nachfragemanagements, der staatlichen Interventionen zurückzunehmen seien, da sie die Märkte abgewürgt und ihnen die Luft zum Atmen abgeschnürt hätten. Es gäbe zu viele Institutionen, zu viel Einmischung in die Märkte. Wir müssten zu den Märkten zurückkehren, in der Wohlfahrt, bei den Kollektivverträgen und der Lohnfestsetzung. Man müsse zum Marktsystem zurückkehren und Staat von Wirtschaft trennen.

Entlang dieses Modellwechsels entstand eine neu erstarkte Klasse von Unternehmern und Managern oder kapitalistische Klasse mit ihren eigenen Ideen, die Woche für Woche von Zeitschriften wie *The Economist* und *Business Week* mit Ideologie und einem neuen zentralen Slogan unterstützt wurden: die Maximierung des Shareholder-Value, die

als einziges unternehmerisches Ziel etabliert wurde. Sie war getragen von dem Leitgedanken, dass die Maximierung des Shareholder-Value in ihrer reinsten Form gleichzusetzen sei mit der Maximierung des Finanzvermögens und damit mit der Darstellung von Firmenressourcen als Vermögenswerten auf den Finanzmärkten. So entwickelt sich die Dominanz des Finanzsektors zum wichtigsten Maß für den wirtschaftlichen Erfolg.

Es kam also in den späten 1970er Jahren zu einem sehr bedeutenden Paradigmenwechsel und einem Wandel in der gesamten sozialen Ordnung. Ein Wandel, der beginnend in den Vereinigten Staaten und Großbritannien allmählich um sich griff, weil in vielen Ländern das Keynesianische Modell in große Schwierigkeiten gekommen war. Grund dafür waren die Probleme durch nicht funktionierende Märkte, aber auch die Veränderungen in den Klassen-Beziehungen, die das Verschwinden der Arbeiterklasse, der Niedergang der Industrie und der Aufstieg der Business Executives und des Shareholder-Modells mit sich gebracht hatten. Dazu kommt, dass die Vereinigten Staaten – von wo dies alles seinen Ausgang nahm – ein sehr dominantes Land sind; amerikanische Ideen und Praktiken werden entweder freiwillig übernommen oder von amerikanischen und globalen Unternehmen zur Voraussetzung für Investitionen gemacht. Zugleich entwickelt sich die Globalisierung der Produktion weiter; weltweit wird eine wachsende Zahl von Menschen in das globale Produktionssystem eingebunden. Es entsteht ein globaler Überschuss an Arbeitskräften, der die Position der Arbeiter überall schwächt.

Das war also die große Umgestaltung, die stattgefunden hat. Die Periode des Keynesianismus dauerte etwa 30 Jahre, ab Mitte der 1970er Jahre vergingen weitere 30 Jahre, in denen sich dieses andere Modell, sehr stolz auf sich selbst, etablierte und nun in seine Krise gekommen ist. Jetzt hatte dieses neue neoliberale Modell dasselbe Grundproblem, das schon der Keynesianismus zu lösen versucht hatte: Wie kann man die

Ungewissheit, Unsicherheit und Flexibilität, die der kapitalistische Arbeitsmarkt fordert, mit dem Bedarf an Arbeitskräften in Einklang bringen, die gleichzeitig zuverlässige Verbraucher sein sollen?

Zunächst blieb das Problem für längere Zeit ungelöst. Wo immer das Modell eingeführt wurde, war es mit sehr hoher Arbeitslosigkeit verbunden. Dann, in den 1990er Jahren schien sich etwas zu verändern, und wir kommen zu dem eingangs angesprochenen Phänomen, dass die amerikanischen und britischen Arbeitnehmer begannen, sich trotz aller Unsicherheiten zu wesentlich zuverlässigeren Verbrauchern zu entwickeln als die Arbeiter in Deutschland, Frankreich oder Japan. Was also ist geschehen?

Die reine Wirtschaftstheorie möchte uns glauben machen, dass ab dem Zeitpunkt, zu dem es überall vollkommene Märkte gibt, das System nicht mehr zu erschüttern ist. Alles wird vorhersehbar. Man geht davon aus, dass alle über uneingeschränktes Wissen verfügen, dass man ihr Handeln voraussehen könne. Es gibt keine bösen Überraschungen. Es gibt keine tiefgehende Unsicherheit. Wir haben aber bis heute keine Gesellschaft der vollkommenen Märkte geschaffen. Das Modell ist nach wie vor anfällig für äußere Erschütterungen, die weiterhin auftreten. Was es dem Kapitalismus ermöglichte, sein Problem zu lösen, war das Entstehen einer Form von privatisiertem Keynesianismus, der bewirkte, dass die Arbeiter in den Vereinigten Staaten und Großbritannien begannen, sich Geld zu leihen. Vor allem nahmen sie Kredite auf ihre Häuser auf. Eine der Konsequenzen der Wirtschaftsliberalisierung war, dass die Beschränkungen und Regeln in Bezug darauf, wie viel Geld man auf sein Haus aufnehmen konnte, gelockert wurden, so dass die geliehenen Beträge immer größer wurden und schließlich sogar bis zu 120% des Wertes der Häuser erreichten. Alle glaubten, dass die Immobilienpreise weiter steigen würden. Gleichzeitig, wenn auch in geringerem Ausmaß, aber dennoch von Bedeutung, nahm der Gebrauch von Kreditkarten zu. Es kam also zu einem noch nie da gewesenen Anstieg in

der Vergabe von Krediten an Personen, die dafür keine Sicherheiten zu bieten hatten. Was sie hatten, war der Wert ihrer Häuser, der jedoch von der Höhe der Kredite überschritten wurde. Es handelte sich also um ungesicherte Darlehen.

Das war bekanntlich nur möglich, weil die Deregulierung der Märkte die Einführung höchst ausgeklügelter, faszinierender Marktprodukte für den Verkauf von Vermögenswerten ermöglichte. Eine Bank kaufte eine Reihe von Risiken auf, darunter ein paar Hypotheken, die Hausbesitzer haben. Zusammen mit anderen Krediten wurde ein Paket geschnürt und Anteile davon wurden anderen Investoren zum Kauf angeboten. Gekauft wurde in der Absicht, diese Schulden noch weiter zu verteilen. Das Ganze wurde als Modell zur Verteilung des Risikos auf eine immer größere Zahl von Investoren innerhalb einer ständig wachsenden globalen Wirtschaft betrachtet, so dass ein Einzelrisiko niemandem mehr schaden konnte. Risiken würden dank der langen Kette zweitrangiger Märkte aufgeteilt. Deshalb fragte man sich auch nicht: »Was habe ich hier eigentlich gekauft? Welcher Art sind diese Schulden? Sind sie einbringlich?« Man fragte sich vielmehr: »Wer könnte bereit sein, diese Schulden zu kaufen?« Und diejenigen, die bereit waren sie zu kaufen, taten es deshalb, weil sie sich ebenfalls fragten: »Wer könnte bereit sein, sie von mir zu kaufen?« Und es ging weiter und weiter in dieser unendlichen Kette, von der man tatsächlich annahm, sie würde durch die enorme Risikoverteilung Sicherheit schaffen.

Das System des privatisierten Keynesianismus wurde also durch zwei Faktoren in Gang gebracht, durch die Möglichkeit privater Kreditnehmer, immer mehr Geld zu leihen, und die Ausbreitung der zweitrangigen Märkte. Für den Kapitalismus bestand die Lösung des Problems darin, dass Menschen auf unsicheren Märkten, in unsicheren Jobs trotzdem Geld ausgeben konnten, als gäbe es kein Morgen. Ich habe dies als etwas beschrieben, das sich auf den Märkten entwickelt hat; es ist eine von öffentlicher Politik unbeeinflusste private Entwicklung. Es ist tatsächlich

ein Teil des neoliberalen Modells, weil es ausschließlich vom Markt ausging. Aber schließlich ist es zu einer Art Regierungspolitik geworden, und zweifellos hat die öffentliche Politik zahlreiche Aspekte gefördert und das Modell insgesamt verstärkt.

Die Periode seit Mitte der 1970er Jahre war vor allem eine, in der die Regierungen und insbesondere die Notenbanken darum bemüht waren, Inflation unter Kontrolle zu halten. Die Währungs- und Wirtschaftspolitik war darauf ausgerichtet, Inflation zu verhindern. So erzeugte die öffentliche Politik eine Menge Probleme für die Gestaltung der Preise von Waren und der Preise für Arbeit. Wenn wir versuchen, zu den inflationären Methoden der 1970er Jahre zurückzukehren, fühlen wir uns eingeschränkt. Aber wenn es um die Preise von Vermögenswerten und Besitz wie Immobilien ging, wurden Erhöhungen nicht als inflationär eingestuft. Wenn der Wert von Immobilien steigt, wird das als eine gute Sache gesehen, steigen die Ölpreise, ist es ein Desaster. Steigende Preise für Häuser sind gut, weil sich für Hausbesitzer oder für jene, die mit Hypotheken belastete Häuser kaufen, die Kreditbasis vergrößert und sie mehr Geld ausgeben können. Preisanstiege für Finanzvermögen werden selbstverständlich auch als Zeichen von wirtschaftlicher Stärke betrachtet. Die Struktur der Anti-Inflationpolitik war für diejenigen, denen diese Möglichkeit offen stand, ein starker Anreiz, ihre Vermögenswerte in Finanzvermögen umzuwandeln. Das Ergebnis ist eine Finanzialisierung sämtlicher Vermögenswerte.

Dann erkannten auch die Regierungen – jedenfalls in Großbritannien, wo ich persönlich den besten Einblick habe – die Bedeutung der Preisinflation für Immobilien. Sie erkannten, dass dadurch die Wirtschaftsentwicklung angeregt wurde, und sorgten mit politischen Instrumenten dafür, dass die Preise weiter stiegen. Bestimmungen (sofern es sie noch gab) für das Aufnehmen von Hypotheken wurden erleichtert, es wurden Schritte zur Belebung des Wohnungsmarkts gesetzt, und es wurde leichter, Baubewilligungen zu bekommen. All das geschah, um die Immobilienpreise am Steigen zu halten. Damit wurde das Modell

zu einer Art Regierungspolitik, die allerdings nie offiziell verabschiedet wurde.

Dabei ist zu bedenken, dass mit diesem Modell vielen relativ armen Menschen ein besseres Leben ermöglicht wurde. Die Briten und Amerikaner, in deren Ländern das alles entwickelt wurde, profitierten davon in vielerlei Hinsicht. Unsere Häuser stiegen im Wert, wir konnten hohe Kredite aufnehmen und Geld ausgeben. Die Menschen in den Ländern, wo es das Modell nicht gab, profitierten, weil sie uns Güter verkaufen konnten – und wurden so ebenfalls in das Modell eingebunden. Es sah also ganz so aus, als hätte man das Problem des kapitalistischen Wirtschaftssystems endgültig gelöst und sowohl mit den Ansprüchen der Demokratie versöhnt als auch mit jenen der Arbeitnehmer mit unsicheren Arbeitsplätzen, die weiterhin Geld ausgeben konnten. Abgesehen davon war, wie wir heute wissen – und worauf einige intelligente Leute schon vor etlichen Jahren warnend hingewiesen haben, nur um ignoriert zu werden – an der ganzen Sache etwas grundsätzlich faul.

Man erkennt am besten, wo der Fehler lag, wenn man betrachtet, was im Rahmen dieses Modells aus dem Preiskonzept und der Annahme wurde, dass man Information über die relativen Preise hat. Bei der Marktwirtschaft geht es ja im Wesentlichen darum, über die Preise Hinweise auf den Wert – den Tauschwert – zu erhalten, und darum, Zugang zu Preisinformationen zu haben. Das in Entwicklung begriffene Modell enthielt dagegen viele Schwerpunktelemente, die die Akteure im Finanzsektor geradezu antrieben, Informationen zu ignorieren. Letztlich kam es sogar so weit, dass die Märkte selbst begannen, die Informationsbasis zu zerstören, von der ihr eigenes Funktionieren abhing. Die Märkte wurden in gewisser Weise Krankheiten ähnlich, die einen Organismus angreifen. Das Ergebnis war ein Prozess der Selbstzerstörung.

Es gab dafür eine Reihe von Gründen. Erstens sank mit der wachsenden Bedeutung dieser zweitrangigen Märkte die Bedeutung des ursprünglichen Wertes verschiedener Produktionsfaktoren, die in der



Folge auf den zweitrangigen Märkten gehandelt wurden. Information über das, was man kaufte, wurde unwichtig, denn es interessierte ausschließlich der Preis, zu dem man später weiter verkaufen konnte. Rein theoretisch ist natürlich allen bewusst, was wirklich in diesen Paketen enthalten ist, wie einbringlich diese Schulden sind. Wie viel sie wert sind. Wie groß das Verlustrisiko ist. Doch je weiter man sich entlang dieser zweitrangigen Kette fortbewegt, desto kleiner wird die Gruppe derer, die daran ernsthaft interessiert sind. So konzentriert sich das Interesse ausschließlich auf den Verkaufspreis.

Wenn wir die Art der Reglementierung betrachten, die der Markt selbst für diese Produkte entwickelt hat, stoßen wir auf die Rating-Agenturen. Diese amerikanischen Firmen beurteilen die Qualität von Vermögenswerten, die Qualität von Banken und die Qualität ganzer Länder. Sie haben sich in dieses Spiel eingebracht und sagen: »Die Leute sind nicht wirklich am Wert der gehandelten Produkte interessiert. Alles, was sie interessiert, ist die Stärke der zweitrangigen Märkte. So geben wir ihnen nur diese Information.« Das fand seinen Abschluss darin, dass die internationalen Richtlinien für Bilanzlegung abgeändert wurden, so dass es für Firmen nicht mehr notwendig ist, ihre tatsächlichen Ressourcen und deren angenommenen Wert in irgendeiner Form von Marktaustausch darzustellen. Alles, was sie anzugeben haben, sind die Veränderungen in ihrer Geschäftsgebarung in Bezug auf die Preise, die auf den Aktienmärkten erzielt werden. Das bedeutet, dass der primäre Markt, der den Wert der Produkte zu beurteilen hätte, vom zweitrangigen Markt abhängig wurde, anstatt umgekehrt. So wurde der zweitrangige Markt zu einer selbstbezogenen Welt für sich.

Wenn ich in den 1970er Jahren über die Inflation geschrieben habe, bezeichnete ich sie üblicherweise als eine Art Pappkartonkuchen. In der Diskussion über den Verteilungskampf ist immer wieder die Rede davon, wer das große Stück vom Kuchen bekommt. Die Antwort der Konsenspolitik in den Nachkriegsjahrzehnten lag auf der Hand und

lautete: »Es ist natürlich sehr schwierig, die Menschen dazu zu bringen, einer Neuverteilung des Kuchens zuzustimmen. Machen wir also einen größeren Kuchen. Wenn der Kuchen immer größer wird, bekommt jeder ein größeres Stück, und es macht uns nichts aus, wenn die Reichen reicher werden, weil wir ja alle reich werden.« Man versuchte also, den Kuchen durch Wirtschaftswachstum zu vergrößern. Das war es, worum sich die Welt drehte.

Natürlich, wenn das nicht funktionierte, weil der Kuchen nicht rasch genug wuchs und die Menschen dennoch ein größeres Stück wollten, setzte die Inflation ein. Die Regierung erhöhte den Geldumlauf, es gab Lohn- und Einkommenserhöhungen für alle, aber es änderte sich nichts an der Verteilung. Es wurde lediglich Wohlstand produziert, der nicht wirklich existierte. Denn die Einkommenserhöhung bestand nur aus Geld, sie war nicht real und wurde von der Inflation aufgefrisst. Anstatt also den Kuchen zu vergrößern oder ihn neu zu verteilen, machten wir einen Phantasiekuchen, der sich bei der Verteilung als Pappkartonkuchen herausstellte. Das Backen von Pappkartonkuchen war die Sünde des Keynesianismus.

Die Sünde des privatisierten Keynesianismus besteht im Backen riesiger Phantasiekuchen. Wir waren alle der Meinung, dass wir reicher wären, und haben auf der Basis von Geld, das niemand von uns hatte, eingekauft. Bis schließlich eine Reihe von Dingen geschah, die das Bluffen unmöglich machte; es kam zum Zusammenbruch, der uns tief schockiert hat und mit dem wir jetzt leben.

Die Frage ist, was wird nun geschehen? Es gibt im Wesentlichen zwei unterschiedliche Szenarien. Obwohl sie entgegengesetzt sind, könnten sie interessanterweise dennoch beide Gültigkeit haben, denn es gibt Ungleichheiten in der Welt, und manches passiert an diesen und anderen an anderen Orten.

Das beschriebene System ist in Ungnade gefallen. Die Banker sind uns allen verhasst, ebenso die Direktoren von Hedge-Fonds und Private

Equity. Wir finden das Ganze abscheulich und sind wütend. Mit der Postdemokratie ist es vorbei, weil wir alle wieder politisch engagiert sind und die jetzige Situation verändern wollen.

Das Problem ist, dass sich an den grundlegenden Machtverhältnissen innerhalb der Weltwirtschaft nicht wirklich etwas geändert hat. Die herrschende Kaste ist immer noch da. Und – um auf Marx zurück zu kommen – sie ist die Klasse unserer Epoche, deren Eigeninteressen die Interessen der gesamten Gesellschaft repräsentieren. Das Schlimme daran ist, dass wir uns eingestehen müssen, dass wir alle von diesem Modell profitiert haben – manche Länder mehr als andere. Das System stand zwar im Zeichen abgrundtiefer finanzieller Verantwortungslosigkeit, hat aber zum Gemeinwohl beigetragen, weil wir alle einen Nutzen davon hatten. Wäre das alles nicht geschehen, wären wir wahrscheinlich heute alle ärmer. Es könnte sein, dass wir in zwei Jahren sogar noch ärmer sind, aber aus heutiger Sicht hat sich die finanzielle Verantwortungslosigkeit positiv auf das Allgemeinwohl ausgewirkt – was eher beängstigend klingt.

In meinem pessimistischen Szenario für die nächsten Jahre stelle ich die Verbindung zur Postdemokratie her. Und so wie in meinem kleinen Buch enden meine Überlegungen mit einem kleinen bisschen Optimismus.

Zunächst wird es eine wesentlich strengere Kontrolle des Finanzsystems geben. Die Banken sind derzeit in hohem Maß von öffentlichen Geldern abhängig, das gibt den Regierungen die Möglichkeit zu sagen: »Dieses Geld gibt es nur unter bestimmten Bedingungen, bestimmte Praktiken sind nicht mehr zulässig. In Zukunft ist es nicht mehr möglich, eine große Zahl von Finanztransaktionen nicht in den Bilanzen aufscheinen zu lassen, und es muss eine Rückkehr zu bestimmten Eigenkapitalsquoten geben.« Kredite wird es nicht mehr geben, ohne dass bestimmte Regeln eingehalten werden.

Eine mögliche Alternative, die auch bereits diskutiert wird, wären zwei Arten von Finanzwirtschaft. Es gibt die üblichen Banken, die wir alle

– Konsumenten, Arbeiter, Kleinunternehmer – brauchen und nutzen. Wir brauchen Institutionen, wo wir Geld einlegen und abheben können. Das ist eine Art öffentliches Gut. Unabhängig davon, ob in privatem oder öffentlichem Besitz, muss es im Sinn der erforderlichen Sicherheit Regeln unterworfen sein. Die Menschen müssen darauf vertrauen können, dass sie ihr Geld auf die Bank tragen können, und dass die Bank nichts Unsinniges damit anstellt. Das ist der eine Aspekt. Die andere Form von Finanzwirtschaft ist das »Funny Money«, mit dem reiche Leute ihr Spiel treiben. Diejenigen, die an freie Märkte glauben, sagen: »Überlasst ihnen diesen wahrhaft freien Markt, lasst sie dort ihr Spiel treiben, keine Regeln. Der Staat hat keinen Anlass einzuspringen, wenn sie in Schwierigkeiten geraten, weil sie ja dieses besondere Geld haben, das sonst niemanden betrifft. Der Staat kümmert sich stattdessen um das Geld der Durchschnittsbürger.« Ich glaube, dass dies Entwicklung einsetzen wird, weil diese Situation tatsächlich jener vor Beginn der Deregulierung gleicht. Das war das grundlegende System, das wir hatten. Unterschiedliche Arten von Investitionen wurden streng voneinander getrennt. Deshalb meine ich, dass wir zu diesen Dingen zurückkehren werden.

Im Lauf der Zeit werden die Banker wieder unruhig werden. Sie werden zur Regierung sagen: »Seht her, um wie viel mehr wir für euch herausholen könnten. Überlegt euch, um wie viel wohlhabender eure Gesellschaften wären, würdet ihr uns nicht so strenge Zügel anlegen. Wir werden durch all diese Bestimmungen behindert.« Weltweit wird es drei oder vier Länder geben, die sich nicht an die Regeln halten, und denen es offensichtlich sehr gut geht. Und letztlich würde es sich als unmöglich herausstellen, diese beiden großen Geldtöpfe voneinander getrennt zu halten. Die Banker, die sich im sicheren Bereich um das Geld realer Menschen und realer Unternehmen kümmern, werden feststellen, dass die Leute, die ihr Spiel mit »Funny Money« treiben, wesentlich höhere Profittaten haben. Die Lobbyisten der Finanzwirtschaft werden die Regierungen unablässig bedrängen, die Regeln zu lockern.

Dabei dürfen wir nicht vergessen, dass der Finanzsektor seinen politischen Einfluss nicht verloren hat. Betrachtet man die Ereignisse der letzten Zeit auf dem Finanzsektor, stellt man fest, dass es zu einer Vielzahl von Bankenzusammenschlüssen gekommen ist. Am Ende dieses Krisenreigens wird es weniger Banken geben. Es wird eine verstärkte Monopolisierung und weniger Wettbewerb geben. Dazu kommt, dass die Regierungen, insbesondere in den Vereinigten Staaten und in Großbritannien – aber nicht nur dort – bei diesen Zusammenschlüssen sehr engagiert waren. Oft verstoßen die Zusammenschlüsse gegen die Wettbewerbsgesetze und die Regierungen mussten erklären, dass diese Gesetze zwar gebrochen werden, dass es aber keine Strafverfolgung gibt, weil dadurch das System konsolidiert und damit sicherer wird.

Das Ergebnis ist ein weniger wettbewerbsorientiertes, stärker monopolistisches Finanzsystem mit einer geringen Zahl an sehr großen Banken, die alle in einer ganz besonderen Beziehung zu den jeweiligen Regierungen stehen, da die Regierungen die Banken brauchen und weiter an ihnen interessiert sind. Die Regierungen verstehen nicht, was die Banken tun. Wollen sie es wissen, müssen sie die Banken fragen. Wollen sie die Banken reglementieren, müssen sie sagen: »Bitte helft uns, euch zu reglementieren.« Und genau das passiert.

Ich glaube, dass die Regierungen nach einiger Zeit bereit sein werden, die Auflagen zu lockern, wenn die Banken bestimmte Verhaltensregeln einhalten, die sie selbst ausarbeiten. Das heißt, es wird eine Art Modell von sozialer Verantwortung von Unternehmen geben, in dem die Unternehmen selbst die Kontrolle über sich haben. Wenn das geschieht, wird nur die Tendenz einer Entwicklung verstärkt, die es bereits seit etlichen Jahren in einer großen Anzahl von Wirtschaftssektoren gibt.

Es ist interessant zu beobachten, dass das neoliberale Konzept von Märkten spricht und Bezug auf die neoklassische Wirtschaftstheorie nimmt, in der es ausschließlich um Märkte geht, während man in der öffentlichen politischen Debatte nicht zwischen Märkten und Unter-

nehmen unterscheidet. Märkte und Unternehmen sind nicht dasselbe. Es gibt sehr wohl Unternehmen, die innerhalb von Märkten operieren und dort kaufen und verkaufen, die aber gleichzeitig diese Märkte dominieren, so dass es zu keinem echten Wettbewerb kommt. Außerdem werden sehr große und dominante Unternehmen natürlich auch zu wichtigen politischen Akteuren. Dies ist Teil der postdemokratischen Hypothese – dass die postindustrielle Gesellschaft in politischer Hinsicht nicht wirklich viel bewegt.

Es gibt allerdings Ausnahmen, und ich muss hier drei wichtige erwähnen. Wir müssen den Erfolg der Frauenbewegung und den der Umweltbewegung – Bewegungen, die ich gut heiße – bei der Neugestaltung der politischen Agenda zur Kenntnis nehmen, aber auch den Erfolg rassistischer und populistischer Bewegungen, die mir nicht gefallen. Da wird nach wie vor aktiv Politik gemacht. Die sozioökonomischen Gruppen der postindustriellen Gesellschaft sind dagegen nur schwer dazu zu bringen, politische Positionen zu beziehen. Die Durchschnittsbürger sind an Wirtschaftspolitik eher desinteressiert.

Dies wird verstärkt durch die zunehmende Globalisierung und die Ausbreitung riesiger Konzerne, die auf globaler Ebene agieren, unabhängig von den Regierungen und keinem bestimmten Gemeinwesen verpflichtet. Wenn es um die Umwelt geht oder um die Ausbeutung von Arbeitskräften im Rahmen von Lieferketten, die sich von unseren Ländern bis China erstrecken, stellen wir mehr und mehr fest, dass sich Politik und Gesellschaft auf das Wohlverhalten der Konzerne verlassen und darauf, dass diese bereit sind, sich zu einer bestimmten moralischen Verantwortung zu bekennen.

Manchmal ist die soziale Verantwortung von Unternehmen nichts weiter als ein Werbegag, äußerst trivial und nichtssagend. Sie kann aber auch von höchster politischer Bedeutung sein. Wenn sich ein Thema aus der normalen politischen Szene in die der sozialen Verantwortung von Unternehmen verlagert, verlässt es die öffentliche, demokratische Sphäre und verlagert sich in die private Sphäre der Konzerne. Bei glo-

balen Unternehmen, die außerhalb der Einflussnahme von einzelnen nationalen politischen Systemen stehen, passiert dies häufig. Probleme können nur dann behandelt werden, wenn die Unternehmen selbst sich ihrer annehmen.

Die Unternehmen sind aber, nach der neoklassischen Wirtschaftstheorie, nicht Teil des politischen Systems; sie sind Teil der Wirtschaft, und es muss dafür gesorgt werden, dass sie dort bleiben. Wir stellen immer wieder fest, dass die neoliberale Ideologie dahingehend interpretiert wird, dass sich der Staat aus dem Markt heraushalten soll. Das impliziert allerdings auch, dass sich Unternehmen nicht in die Politik einmischen sollten. Für die Schöpfer der Volkswirtschaftslehre wie Adam Smith, den großen schottischen Autor, war das Problem ihrer Zeit im 18. Jahrhundert nicht nur, dass die Regierung Teil der Wirtschaft war, sondern auch, dass die Unternehmen die Politik gelenkt haben. Das wurde als eine Vermischung mit den Märkten gesehen. Diesen Teil der Diskussion hat man vergessen. Die Vereinigten Staaten neigen dazu, Staat und Wirtschaft als getrennte Einheiten zu betrachten. Man spricht von der Marktwirtschaft und meint damit, dass sich der Staat kaum einmischt (er mischt sich zwar ein, aber man glaubt, dass er es nicht tut). Nicht gesehen werden die enormen Bemühungen von Seiten der Wirtschaft, die Politiker zu beeinflussen und, dass das ein Problem für den Markt ist. Aber es ist ein Problem für den Markt.

Sowohl für die Demokratie als auch für die Marktwirtschaft entsteht ein ernsthaftes Problem, wenn wichtige politische Fragen zunehmend in Wirtschaftskonzernen abgehandelt werden. Es kommt zur Privatisierung von Politik. Es handelt sich nicht mehr nur um privatisierten Keynesianismus – es geht um privatisierte Politik, und somit um eine Rückkehr ins Mittelalter.

Bei Fragen, die die Umwelt, die globalen Lieferketten usw. betreffen, gibt es diese Tendenz schon jetzt. In Bezug auf das Finanzsystem wird das, was ich prognostiziert habe, diese Tendenz noch wesentlich intensivieren und ausweiten. So sieht also die politische Ordnung der Zu-

kunft aus. Postdemokratische Entwicklungen werden verstärkt, da wir weiter vom Finanzsektor abhängig bleiben; er wird sehr an Umfang und Einfluss gewinnen. Die Regierungen wissen nicht, wie sie ihn kontrollieren sollen und haben Angst davor, ihn zu regulieren. Sie überlassen das Finanzsystem der Selbstkontrolle im Rahmen informeller Absprachen. Dies ist das pessimistische Szenario.

Nun zum optimistischen Szenario: Wenn Unternehmen auf diese Art die politische Szene betreten, und Probleme ganz offensichtlich innerhalb von Konzernen und nicht eindeutig im öffentlichen Bereich abgehandelt werden, dann werden diese Firmen gleichzeitig politische Subjekte und politische Objekte, da das eine das andere impliziert. So entsteht Politik im Einflussbereich einzelner globaler Konzerne, wie sich, wie erwähnt, bereits erkennen lässt. Ich habe die Ökologie und die globalen Lieferketten genannt; es gibt noch weitere Themen, wie zum Beispiel die Rolle der Pharmafirmen bei der Bereitstellung von Medikamenten für die Dritte Welt. Ein breites Spektrum an Themen wurde von diesen Firmen aufgegriffen, zugleich ist in ihrem Umkreis eine kleine Gruppe von sozialen Bewegungen entstanden. Aktivisten, Menschen, die Schwierigkeiten machen, kritisieren diese Firmen und betreiben Websites, auf denen beschrieben wird, was dort passiert; d.h. sie kontrollieren, ob der erklärte Anspruch auf die soziale Verantwortung der Konzerne tatsächlich eingelöst wird.

Mit anderen Worten, wenn die Politik in die Konzerne einzieht, dann auch die demokratische Debatte. Die Welt der Unternehmen beginnt sich in einer Weise zu politisieren, die für die Marktwirtschaft sehr gefährlich ist. Denkt man aber an das Funktionieren einer gesunden Demokratie und mein pessimistisches Szenario, in dem die Auseinandersetzung über wichtige Themen einfach verschwindet, kommt man zu einem anderen Schluss. Denn in Ländern, in denen die Menschen diese Probleme aufgreifen, kann das nicht passieren; es entwickelt sich eine globale Wirtschaftspolitik – eine oppositionelle Poli-



tik. So wird aus der Diskussion über die soziale Verantwortung von Unternehmen eine Debatte über die Rechenschaftspflicht von Konzernen. Diese Trends gibt es bereits im Bereich der Umweltfragen, sie werden zunehmend auch den Finanzbereich betreffen, womit wir zum Kern der Sache kommen.

Wie erwähnt, gibt es ein pessimistisches und ein optimistisches Szenario. In manchen Ländern wird sich das eben beschriebene, aktivistische Modell sehr wahrscheinlich gut entwickeln, zum Beispiel in den skandinavischen Ländern. Ist ein skandinavischer multinationaler Konzern in ausbeuterische Arbeitsverhältnisse in China involviert, wird das sehr schnell bekannt werden, die Konsumenten sind verärgert und hören auf, die entsprechenden Produkte zu kaufen. Hier greift der Markt ein, und zwar der Konsumentenmarkt. Ob der Konzern nun tatsächlich etwas in diesem Zusammenhang in China unternimmt, ist eine andere Frage. Aber sicherlich wird er den Eindruck erwecken, dass er entschlossen ist, etwas zu tun. In anderen Ländern werden die Menschen weniger engagiert sein; es wird also einige Staaten geben, in denen sich eine lebhaftere Politik rund um die Aktivitäten der Konzerne etabliert, und andere, in denen die Konzerne ungeschoren davonkommen. Dementsprechend wird an einigen Orten das optimistische Szenario zum Tragen kommen und an anderen das pessimistische.

Aber die Dinge sind komplexer, diese ganze Entwicklung kann man gleichzeitig negativ und positiv sehen. Negativ betrachtet, bleibt die Tatsache, dass es sich nicht um die formale Demokratie handelt, wie wir sie kennen, selbst wenn eine lebendige Politik mit allen Formen von zivilgesellschaftlichen Aktivitäten Probleme aufdeckt, aufgreift, Firmen bloßstellt und sie dazu bringt, ihr Verhalten zu ändern. Es ist nach wie vor ist ein Verfahren notwendig, bei dem die Wähler politische Haltungen einnehmen und sich entschließen, bestimmte Gruppierungen zu wählen und andere nicht. Das führt zu einem Parlament mit einer bestimmten Zusammensetzung und zu einer Regierung, die

der öffentlichen Meinung verpflichtet ist, weil sie sich den Wählern wieder stellen muss.

Deshalb brauchen wir die formale Politik. Wenn sie beginnt, Schwächen zu zeigen, Parteienkonflikte aus Nebensächlichkeiten entstehen (was allenthalben zu beobachten ist), ist das sehr beunruhigend. Auch die Politik einer lebendigen, aktiven Zivilgesellschaft im Zusammenhang mit den globalen Konzernen löst das Problem nicht wirklich. Denn, wenn alle die Menschen, die politische Energie, Innovationsgeist und Sinn für politische Moral besitzen, sich von der formalen Politik abwenden und in Kampagnen engagieren, überlassen sie die Politik einer politischen Klasse und der Klasse der Geschäftsleute. Dies ist und bleibt beunruhigend.

Anders betrachtet, fördern diese von Konzernen ausgelösten Kampagnen und Zusammenschlüsse, sowie die wachsende, wenn auch umstrittene, politische Rolle der Unternehmen eine lebendige – wenn auch nicht rein demokratische – pluralistische Politik, die oberhalb der nationalstaatlichen Ebene steht, weil ihr Ausgangspunkt Konzerne und deren internationale Tätigkeit ist. Die formale Politik, die wir alle kennen und verstehen, ist tatsächlich nicht in der Lage, auf dieser Ebene zu agieren.

Weltweit kommt das Europäische Parlament einer transnationalen, demokratischen Politik am nächsten, allerdings hat es nur geringe Handlungsmacht. Die Nationalstaaten sind zwar irrationale, seltsame Gebilde – mit einer flächenmäßigen Bandbreite von Estland bis China, ohne besondere Existenzgründe, abgesehen von längst vergessenen Schlachten und dem Verlauf von Flussbetten und Gebirgszügen – dennoch bilden sie die einzige, oder die mächtigste Ebene, auf der wir bisher in der Lage waren, politische Mobilisierung zu organisieren. Sei es für die Linke, die Rechte oder das Zentrum.

Sobald die Lösung eines Problems nach einer Entscheidung auf einer Ebene verlangt, die über jener der Nationalstaaten liegt, kann demokratische Politik nicht agieren. Und so ist diese neue Politik, die

von den konkurrierenden globalen Konzernen ausgeht, nichtsdestotrotz in der Lage, in Bereiche vorzudringen, die für die demokratische, die »korrekte« nationale Politik nicht erreichbar sind – obwohl es dieser Politik an formaler demokratischer Qualität mangelt und sie die Parteiendemokratie in erhebliche Schwierigkeiten bringt. Das ist also die positive Seite dieser Entwicklung, die in der Politik stattgefunden hat, die man gegen die beunruhigende und negative Seite abwägen muss.

Ich habe keine Lösung dafür, weil ich nicht glaube, dass es eine gibt. Ich denke, dass die Ereignisse auf den Finanzmärkten, wie ich darzustellen versucht habe, bereits bestehende Tendenzen ganz wesentlich verstärkt haben; Entwicklungen, die in gewisser Weise sehr ermutigend und auf andere Weise zutiefst Besorgnis erregend sind. Für Menschen, die politisch aktiv sind, muss das sehr beunruhigend sein. Für Menschen wie mich, die diese Dinge in erster Linie studieren, ist es äußerst faszinierend und interessant.

### Anmerkungen

1 Colin Crouch: Post-Democracy, Oxford 2004

Übersetzung aus dem Englischen: Brigitte Lehmann und Erika Obermayer



## Abschnitt 2

Was ist Demokratiequalität?



# Was ist demokratische Qualität? Österreich im internationalen Vergleich

Anton Pelinka

## Demokratie

Demokratie ist kein perfekter Zustand der Gesellschaft oder der Politik. Demokratie, in ihrer prozessbezogenen wie auch in ihrer inhaltlichen Form, entzieht sich einer vereinfachten Dichotomie. Die Demokratie der Schweiz ist ebenso wenig »perfekt« – perfekt im Sinne von historisch abgeschlossen – wie die Demokratie Indiens oder die der Europäischen Union. Die Demokratie ist immer und überall in Entwicklungen begriffen. Was zur Zeit der Unabhängigkeitserklärung der USA 1776, oder der Beschlussfassung der US-Verfassung 1787 als Demokratie galt, würde bei weitem nicht auch nur den minimalen Demokratiestandards genügen, die heute als selbstverständlich gelten. Daraus ist allerdings auch abzuleiten, dass die existierenden Demokratien von heute ebenfalls nicht perfekt, ebenfalls nicht an einem logischen Ende der Entwicklung ihrer Qualitäten angelangt sind.

Die Demokratie in ihrer heute zu beobachtenden Entwicklungsstufe setzt freilich Mindeststandards voraus, ohne die von Demokratie zu sprechen nicht sinnvoll ist. Um den Begriff der Demokratie nicht in die Beliebigkeit des Wahren, Guten und Schönen abgleiten zu lassen; um zu verhindern, dass alles und jedes und auch das Gegenteil von allem und jedem als Demokratie bezeichnet werden kann, muss an einigen Kriterien festgehalten werden, ohne die Demokratie nicht gegeben ist. Kriterien freilich, deren Vorhandensein allein nicht die Endstufe der Demokratie zu bezeichnen vermögen.

Um von Demokratie zu sprechen, um einen demokratietheoretischen Diskurs zu ermöglichen, muss auf einigen Kriterien beharrt werden, ohne die dieser Diskurs nicht sinnvoll ist. Dazu zählen:

- Ein offener, das heißt ein fairer Wettbewerb um Wählerstimmen zwischen zwei oder mehreren Parteien, bzw. KandidatInnen.
- Die Garantie von Bürgerrechten, jedenfalls im Sinne liberaler Grundrechte.

Der pluralistische Charakter schließt alle Formen von Einparteiensystemen oder auch Präsidentschaften auf Lebenszeit a priori aus dem Diskurs aus. Die Garantie der Bürgerrechte wiederum ist die Voraussetzung für die Fairness des demokratischen Wettbewerbs. Ob diese Kriterien gegeben sind, lässt sich im Allgemeinen relativ leicht feststellen. Wir können davon ausgehen, dass diese Kriterien in Österreich seit 1945 garantiert sind. Weder wurden die Ergebnisse von Wahlen grundsätzlich in Frage gestellt, noch gab es Einschränkungen liberaler Grundrechte, die an der Fairness des demokratischen Prozesses hätten Zweifel aufkommen lassen. Die Zweite Republik erfüllt jedenfalls die Minimalstandards einer Demokratie.

Demokratie ist auch und vor allem am Zustand eines politischen Systems erkennbar. Deshalb können die beiden Merkmale jedes politischen Systems auch auf ihre Demokratiekomponente hin untersucht werden: die Struktur- und die Funktionsmerkmale.

### Die beiden Strukturmerkmale

Jedes politische System nimmt Impulse aus der Gesellschaft auf (input) – und verwandelt diese in Entscheidungen (out-put), die wiederum auf die Gesellschaft zurückwirken. Für diese beiden Aufgaben hat jedes System ein bestimmtes institutionelles Arrangement, das in der



Demokratie gewisse Merkmale aufweisen muss. Diese sind nicht ein für alle mal festgeschrieben, sie verändern sich; und sie haben sich natürlich auch in Österreich verändert.

### Merkmale des in-put («politics«)

Die von der Gesellschaft auf die politischen Institutionen einströmenden Interessen – materieller und nicht-materieller Art – sind in einer Demokratie vor allem nach dem Umfang und der Form der Beteiligung am politischen Entscheidungsprozess zu beurteilen. Die politische Beteiligung lässt in Österreich einige Veränderungen erkennen:

2007 wurde durch eine Änderung des Bundes-Verfassungsgesetzes das aktive Wahlalter auf 16 Jahre gesenkt. Das öffnet einer nicht unwesentlichen Gruppe von BürgerInnen den Zugang zur politischen Beteiligung in Form des Wählens. Diese Neuerung steht in einem erkennbaren Spannungsverhältnis zur langfristig zu beobachtenden Abnahme der Wahlbeteiligung, also des Interesses am Wählen.

Das Instrument des Volksbegehrens wird in Österreich relativ häufig genutzt, wobei dadurch die letzte Entscheidungskompetenz bei der (regierenden) Mehrheit des Nationalrates nicht beeinträchtigt wird. Das Instrument der (nicht obligatorischen) Volksabstimmung – das zweite, viel schärfere Instrument der direkten Demokratie – wurde in Österreich hingegen nur einmal (1978) eingesetzt.

Der Zugang für Parteien zum Nationalrat ist, im Zusammenhang mit dem Verhältniswahlrecht und der Vier-Prozent-Klausel, als vergleichsweise einfach anzusehen und hat auch dazu geführt, dass die Zahl der im Nationalrat vertretenen Parteien langfristig zunimmt. Gleichzeitig sinkt aber das Interesse, sich innerhalb der Parteien politisch zu betätigen – erkennbar am deutlichen Rückgang der Mitgliederzahlen der Parteien insgesamt. Der Zugang zu politischer Beteiligung weist nach wie vor ein auffallendes, freilich nicht auf Österreich beschränktes Defizit auf: In Ver-

letzung des Grundsatzes »No Taxation Without Representation« werden die legal in Österreich lebenden AusländerInnen, die in ihren Verpflichtungen den InländerInnen gleichgestellt sind, von dem entscheidenden politischen Recht – eben der Wahl – ausgeschlossen. Der mögliche Weg zur tendenziellen Aussöhnung der Realität mit dem demokratischen Prinzip, dem von Robert Dahl formulierten Grundsatz der »citizenship« (Dahl 1989: 122-124) und der davon abgeleitete relativ leichte und transparente, vor allem aber kurzfristige Zugang zur Staatsbürgerschaft, wurde in Österreich nicht beschränkt. Im Gegenteil, dieser Zugang wurde sogar erschwert.

Mit Ausnahme dieses Defizits ist der Zugang zum politischen Prozess also tendenziell ausgeweitet. Doch die Gesellschaft nützt diese Beteiligungsmöglichkeit immer weniger. Die seit den 1970er Jahren deutlich rückläufige Wahlbeteiligung und die seit etwa demselben Zeitpunkt ebenso rückläufige Parteimitgliedschaft sprechen eine deutliche Sprache: Das Interesse an der Nutzung der zunehmenden Beteiligungsmöglichkeiten ist abnehmend (Pelinka, Rosenberger 2007, 75-95).

Dieser Rückgang steht in offenkundig kausalem, jedenfalls signifikantem Zusammenhang mit einem Faktor: mit dem Faktor Generation. Je jünger die Menschen in Österreich sind, desto eher neigen sie dazu, sich an Wahlen nicht zu beteiligen – und gegenüber der Mitgliedschaft in politischen Parteien desinteressiert zu sein. Dass sowohl die Römisch-Katholische Kirche als auch der Österreichische Gewerkschaftsbund mit dem analogen Problem wachsender Distanz der jüngeren ÖsterreicherInnen zu kämpfen haben, mag zwar für die Parteien kein Trost sein; aber diese Parallele zeigt, dass die österreichische Gesellschaft insgesamt schrittweise auf Distanz zu allen traditionellen Formen politischer und sozialer Organisation geht.

Dieser »generation gap« macht deutlich, dass sich das alte Muster der politischen Mobilisierung weitgehend aufgelöst hat: das Muster der Weitergabe politischer Loyalitäten von einer Generation an die nächste. Generationenübergreifende Bindungen an Parteien und »La-

ger« existieren kaum noch – jedenfalls nicht mehr in dem Umfang, der noch für die ersten Jahrzehnte der Zweiten Republik gegolten hat. Nimmt man diesen Befund und versucht ihn mit dem von Gerhard Lehbruch (Lehbruch 1967) und Arend Lijphart (Lijphart 1977) formulierten Muster der Proporz- bzw. Konkordanzdemokratie in Verbindung zu bringen, so ist diese Entwicklung eher als Zeichen einer Normalisierung und Stabilisierung zu sehen. Die Proporz- und Konkordanzdemokratie war ja als eine elitäre Überbrückung der tiefen, in Österreich mit der Lagermentalität und der zentrifugalen Demokratieentwicklung der Ersten Republik zusammenhängenden Fragmentierung konzipiert. Dazu gehörte auch, dass die Loyalitäten in den politisch-weltanschaulichen Lagern, die an der Konsensorientierung beteiligt waren, von einer Generation an die nächste weitergegeben wurden. Dadurch erhielten die am Basiskonsens beteiligten Eliten die Gewähr, dass ihre zentripetale Orientierung – die Antithese zur zentrifugalen Entwicklung der Ersten Republik – nicht von dritten oder vierten Parteien erfolgreich konterkariert werden konnte. Die Ausrichtung an der politischen Mitte, das wesentliche Merkmal des Verhaltens von ÖVP (bzw. des katholisch-konservativen Lagers) und SPÖ (bzw. des sozialistischen Lagers), wurde so von den WählerInnen nicht sanktioniert.

Dass sich diese generationsübergreifenden Bindungen verflüchtigen, könnte einerseits die Wiederkehr der zentrifugalen Entwicklung der Ersten Republik bedeuten; oder aber den allmählichen Übergang von der Konkordanz- zur Konkurrenzdemokratie, also einer »Verwestlichung« der österreichischen politischen Kultur. Ohne dass sichere Prognosen für die Zukunft abgegeben werden könnten: die Normalisierungsthese, also die vom Übergang zur Konkurrenzdemokratie, scheint sich viel eher zu bestätigen als die gegenläufige These von der Wiederkehr der Ersten Republik.

Dass abnehmende politische Mobilisierung eher als Zeichen von Stabilität zu sehen ist, ergibt sich u. a. aus den Transformationserfahrungen

in Mittel- und Osteuropa. Die hohe Mobilisierungskraft der polnischen Solidarnosc 1980/81, und wiederum 1989, war auch – und wesentlich – Bestandteil einer Systemkrise. Die seither deutlich geringere Mobilisierungskraft polnischer Politik insgesamt muss als Indikator für eine eingetretene Stabilität gesehen werden (Ziemer, Matthes 2004).

Das seit 1979 auch in Österreich wirksame »eherne Gesetz der Verhältniswahl« – die Dekonzentration des Parteiensystems – kennt seit den letzten drei Jahrzehnten vor allem zwei Verlierer: SPÖ und ÖVP. Dadurch nimmt die Berechenbarkeit des parlamentarischen Systems ab, auch weil die Entwicklung nicht – wie etwa die in Frankreich – zur Entstehung eines Zweiblock-Systems geführt hat. Mehrheitsbildungen im Nationalrat und damit Regierungsbildungen werden immer weniger vorhersehbar, weil die längerfristige Vorhersehbarkeit des Wahlverhaltens stark zurückgegangen ist.

Das schließt eine auffallende Unklarheit mit ein, welche Partei als »Wahlsieger« zu bezeichnen wäre: Die stärkste Partei? Dann wäre Viktor Klimas SPÖ Wahlsieger von 1999 gewesen. Die Partei des nach der Wahl bestellten Bundeskanzlers? Dann hätte der Wahlsieger in diesem Jahr Wolfgang Schüssels ÖVP geheißen – trotz eines katastrophalen Wahlergebnisses. Die Partei, die am stärksten an Stimmen gewonnen hat? Dann wäre die FPÖ des Heinz Christian Strache der große Wahlsieger 2008 gewesen. Wie immer auch die Begriffe verwendet werden: Die Entwicklung lässt es immer weniger zu, aus dem Ergebnis der Nationalratswahl so etwas wie einen klar nachvollziehbaren Regierungsauftrag abzulesen.

Das sich dezentrierende Parteiensystem lässt die Unterscheidung zwischen Wahlsieg und Wahlniederlage zunehmend diffus erscheinen. Das Verbändesystem leidet unter analogen Schwäche-Erscheinungen: Dem ÖGB kommen – nicht dramatisch, aber kontinuierlich – immer mehr Mitglieder abhanden, und die Kammern haben – ausgedrückt in der immer wieder aufflammenden Debatte über die gesetzliche Mitgliedschaft (»Pflichtmitgliedschaft«) – erhöhte Legitima-

tionsprobleme. Die Sozialpartnerschaft ist, ausgedrückt auch durch die Abschaffung des Preisunterausschusses der Paritätischen Kommission 1992, zunehmend auf ihr Kerngeschäft reduziert – die Lohnpolitik. Das Mediensystem ist durch den Verlust des Monopolcharakters des ORF und durch eine europaweit einmalige Konzentration bei den Printmedien bestimmt. Parteizeitungen gehören der Vergangenheit an. Der Politik – das heißt, den Parteien und Verbänden – ist durch die Summe dieser Entwicklungen ein Gutteil der Zugriffsmöglichkeiten auf den Mediensektor überhaupt abhanden gekommen. Dadurch wird die Tendenz zur abnehmenden Politikfähigkeit nur noch unterstrichen.

### Merkmale des out-put (»policy«)

Dieser Rückgang des Politischen ist auch an bestimmten Entwicklungen der grundsätzlichen politischen Entscheidungen erkennbar. Wie schon bei den Veränderungen des Wahlverhaltens und der Dekonzentration des Parteiensystems erkennbar, begannen die wesentlichen Veränderungen in den 1980er Jahren und setzten sich seither konsequent fort: durch den Rückzug des Staates aus der Wirtschaft und der Bildung.

Die Privatisierung der großen Banken und Industrieunternehmungen, in Gang gesetzt von einer Großen Koalition, bedeutete die Rücknahme eines wesentlichen Merkmals der Zweiten Republik – des hohen Anteils an Staatseigentum. Durch das Verstaatlichungsgesetz 1946, ebenfalls großkoalitionär beschlossen, war aus pragmatischen Motiven ein Schritt gesetzt worden, der nicht auf eine sozialistische Gesellschaftsordnung abzielte, sondern das »deutsche Eigentum« dem Zugriff der sowjetischen Besatzungsmacht entziehen und Unternehmungen retten sollte, für die in der unmittelbaren Nachkriegszeit keine privaten Investitionen zu bekommen waren.

Diese Weichenstellung des Jahres 1946 machte Österreich zu einer Ausnahme in Europa: In einer grundsätzlich marktwirtschaftlich orga-

nierten Wirtschaft hatte der Staat, also die Bundesregierung und die Mehrheit des Nationalrates, direkten Zugriff auf die größten Industrieunternehmen und die großen Banken. Die schrittweise Privatisierung ab 1987 bedeutete somit eine »Verwestlichung« der österreichischen Wirtschaftsordnung, Österreich passte sich den in (West)Europa üblichen Standards an.

Eine analoge Entwicklung setzte im Bildungsbereich ein. In den 1990er Jahren wurde zunächst durch das UOG 1993 ein Schritt in eine Richtung gesetzt, die durch die Einführung von Fachhochschulen und Privatuniversitäten, und schließlich durch das UG 2002 noch deutlicher wurde: der Rückzug des Staates aus dem operativen Bereich des postsekundären Bildungswesens. Die österreichische Bildungspolitik folgte auch hier einem »westlichen« Muster, wie es etwa in den USA Tradition hat; Universitäten und Fachhochschulen genießen unabhängig davon, ob ihr Träger öffentlich oder privat ist, ein hohes Maß an Selbstständigkeit gegenüber der Politik.

Diese Entwicklung, die dem Slogan »Weniger Staat – Mehr privat« entspricht, wurde von der Großen Koalition eingeleitet. Sie bedeutete einen wesentlichen Verlust an direkter politischer Steuerbarkeit der Wirtschaft und des postsekundären Bildungswesens. Die Regierung, und damit die Parteien, gaben etwas aus der Hand, was ein wesentlicher Bestandteil des spezifischen Parteienstaates war, wie er sich ab 1945 entwickelt hatte: den operativen Zugriff auf bestimmte Sektoren der Gesellschaft. Diese Rücknahme der Parteienstaatlichkeit bedeutete auch, dass die individuellen Anreize, sich – im Sinne des Klientelismus – an eine Partei bzw. eine ihrer Vorfeldorganisationen zu binden, abnahmen. Der Rückgang der Parteienstaatlichkeit, ausgedrückt in stabilem Wahlverhalten und Mitgliedschaften – also die Veränderungen im in-put Bereich des politischen Systems – hatte hier eine seiner Ursachen (Pelinka 2005).

Die Auswirkungen dieser Entwicklung für die Demokratiequalität sind ebenso klar wie ambivalent: Wesentliche Bereiche der Gesellschaft

wurden so von direkten politischen Zugriffen unabhängiger. Damit reduzierte sich die Gestaltungsmöglichkeit der demokratisch legitimierten Institutionen, also der Bundesregierung. Die Parteien verloren – durch ihre eigenen Entscheidungen – an Wert für die Gesellschaft. Im Kräfteverhältnis zwischen Staat und Gesellschaft war eine eindeutige Verschiebung zuungunsten des Staates zu verzeichnen.

Diese auf den ersten Blick nur schwer erklärbare Selbstaufgabe der Politik, in Form der Privatisierung der Wirtschaft und in Form des Ausbaus universitärer Autonomie, ist wohl nur verständlich, wenn man die dahinter stehende Ursache in Rechnung stellt: Die ständig zunehmende internationale und speziell europäische Verflechtung Österreichs. Die Vorstellung, dass Österreich als eine Art Insel sich in voller Souveränität selbst zu steuern vermag, kann zwar vom Standpunkt des Völker- und des Verfassungsrechtes ernsthaft diskutiert werden; vom Standpunkt der Politikwissenschaft wie auch der Wirtschaftswissenschaften hingegen wurde das Illusionäre solcher Souveränitätsphantasien immer deutlicher: Die ökonomische, aber auch die allgemein gesellschaftliche Verflechtung des Landes erzwang den Rückzug nationaler Politik.

Dies wurde auch im wohl wichtigsten Schritt deutlich, der die Abnahme nationalstaatlicher Politikfähigkeit kennzeichnet: im Beitritt zur Europäischen Union. Seit 1995 ist Österreich Teil des europäischen Mehrebenensystems. Die österreichischen Verfassungsorgane sind direkt und indirekt mit den Institutionen der Union verflochten. Österreichische Parteien sind in das sich entwickelnde europäische Parteiensystem eingebunden und im Europäischen Parlament aktiv. Länder und Wirtschaftsverbände arbeiten innerhalb der Union in beratender Kapazität mit, und die Judikatur des Europäischen Gerichtshofes hat direkten Einfluss auf die österreichische Politik (Neisser, Puntscher Riekman 2002).

Dies führt einerseits zu einer Verengung der Gestaltungsmöglichkeit österreichischer Politik – andererseits aber auch zu einer Verbreite-

rung. Einerseits ist der Spielraum österreichischer Politik reduziert – andererseits erweitert: Österreichische Interessen fließen in die Entscheidungen des Rates und des Parlaments der EU ein, und Österreich bestimmt bei der Zusammensetzung der Europäischen Kommission mit. Diese Verengung und diese gleichzeitig festzustellende Erweiterung österreichischer Politikfähigkeit zeigt aber nur eines, dass die Möglichkeit Österreichs (wie grundsätzlich jedes Nationalstaates und speziell jedes EU-Mitglieds), sich als voll souveräner politischer Akteur zu verstehen, nur auf Illusionen beruhen kann. Österreichs EU-Mitgliedschaft hat die Globalisierung nicht ausgelöst, sie ist vielmehr die Folge eines Trends, der insgesamt Grenzen durchlässig macht – die Grenzen politischer, wirtschaftlicher und kultureller Art. Dabei ist freilich festzuhalten, dass der Prozess der Aufhebung politischer Grenzen hinter der Aufhebung wirtschaftlicher Grenzen deutlich nachhinkt. Die Ökonomie hat gegenüber der Politik einen Qualitätsvorsprung erreicht, der die Gestaltungsmöglichkeit der noch immer weitgehend in nationalen Grenzen gefangenen Politik reduziert. Die mit der Globalisierung kompatible Lokalisierung (»Glocalization«) hat in Österreich zwar Diskussionen, aber keine Konsequenzen für die Gestaltung der politischen Strukturen unterhalb der Bundesebene ausgelöst. Die Debatte über die »Bundesstaatsreform« führt immer wieder in eine Sackgasse – wohl auch, weil sie vor allem mit betriebswirtschaftlichen (Kosten) und verfassungsrechtlichen Argumenten (formale Kompetenzen) geführt wird – und spezifische Interessen (wie die der Länder) unterschätzt (Steger 2007).

### Die beiden Funktionsmerkmale

Die österreichische Demokratie hat, wie jede Demokratie, bestimmte Aufgaben zu erfüllen, die sich an den von den Menschen- und Grundrechten abgeleiteten Werten zu messen haben. Dazu zählt, im Sinne



der Erfüllung der Minimalkriterien jeder Demokratie, die Gewährung der politischen Freiheitsrechte; dazu zählt aber auch die Bewertung der zentralen Funktionen der Demokratie, die über jede Bewertung der Minimalkriterien hinausgeht – die Einräumung sozialer Rechte.

### Individuelle Freiheit

Österreich gewährt grundsätzlich die im Staatsgrundgesetz, in der Menschenrechtskonvention des Europarates und in der Grundrechtscharta der EU festgelegten, prinzipiellen Freiheitsgarantien. Dass Österreich diese Verpflichtungen einzuhalten hat, ist auch im Wesentlichen politisch nicht bestritten. Es gibt diesbezüglich einen Basiskonsens.

Allerdings fällt auf, dass die österreichische Justiz dazu neigt, das Recht auf freie politische Meinungsäußerung in bestimmten Fragen – vor allem, wenn es sich um die Freiheit der politischen Kritik handelt – signifikant enger auszulegen als es der Judikatur des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte entspricht. Die Meinungs- und Medienfreiheit wird in Österreich tendenziell enger definiert als es dem auf europäischer Ebene formulierten Standard entspricht.

Bei der Konkretisierung dieser liberalen Grundrechte sind, dem Basiskonsens zum Trotz, sehr wohl Kontroversen zu beobachten, die tendenziell im Zunehmen begriffen sind – vor allem im Zusammenhang mit der Zuwanderung nach Österreich. Zu den konkreten Diskussionspunkten zählen Fragen über die Grenzziehung individueller Freiheiten, insbesondere:

- die Frage des Spannungsverhältnisses zwischen individueller Freiheit und dem Respekt vor religiösen Gefühlen. Das wurde etwa bei dem (Österreich nicht direkt betreffenden) Streit über die Mohammed-Karikaturen deutlich, aber auch bei dem konkret in Österreich

diskutierten Problem der Gesichtsverhüllung moslemischer Frauen im Gerichtssaal.

- Die Frage des Spannungsverhältnisses zwischen individueller Freiheit und historischer Wahrheit: Diese Frage wurde auch in Österreich problematisiert, als aus der FPÖ Stimmen kamen (und kommen), die bestimmte Straftatbestände, wie die Holocaustleugnung und das Verbot der NS-Wiederbetätigung, mit der Berufung auf die Meinungsfreiheit zur Diskussion stellen.
- Die Frage des Spannungsverhältnisses zwischen Mehrheitsmeinung und Minderheitsrechten: Eine diesbezügliche Problematisierung gibt es auch in Österreich, wenn etwa das mit der Religionsfreiheit begründete Recht der islamischen Glaubensgemeinschaft auf den Bau von Moscheen mit dem Widerstand dagegen, der sich auf herrschende Meinungen beruft, kollidiert. Dazu zählt aber ebenso, dass der völker- und verfassungsrechtliche Schutz der slowenischen Minderheit in Kärnten von der Kärntner Mehrheit politisch eingeschränkt wird.

Angesichts dieser und anderer Spannungsverhältnisse wird deutlich, dass sich Österreich dem Diskurs nicht entziehen kann, der im Zusammenhang mit dem deutschen Verfassungsprinzip der »wehrhaften Demokratie« geführt wird: dem Diskurs über die konkrete Ausgestaltung der unvermeidlichen Begrenzung individueller politischer Freiheiten. Österreich hat seit den 1980er Jahren offenkundig einen wenig spektakulären, aber effektiven Weg gefunden, mit dem offenen Rechtsradikalismus umzugehen, der in Form des Neonazismus auftritt. Das NS-Verbotsgesetz wird zum Verbot von Parteien und anderen Vereinigungen genutzt, die offenkundig dagegen verstoßen. Die Berufung auf politische Freiheitsrechte hat hier ihre Grenze gefunden.

Im europäischen Vergleich fällt jedenfalls auf, dass Österreich effektive Instrumente im Umgang mit harten, gewaltbereiten, demokratiefeindlichen Tendenzen gefunden hat. Ob und wie effektive Instrumente ge-

gen andere demokratiefeindliche Tendenzen gefunden werden können – etwa im Umgang mit dem erfolgreich um Akzeptanz bemühten »weichen« Rechtsextremismus – dafür steht eine österreichische Antwort freilich noch aus (Bertelsmann 2009).

### Soziale Gleichheit

Es zählt zu den heute als selbstverständlich akzeptierten Annahmen, dass die Demokratie soziale Gleichheit nicht garantieren kann – und auch nicht vorgeben soll, dass sie dies vermag. Es zählt aber ebenso zu den allgemein akzeptierten Annahmen, dass die Demokratie ein – nicht abstrakt definierbares – Maß an sozialer Gerechtigkeit und damit auch Gleichheit zu ermöglichen hat. Robert Dahl stellt diese Problematik in Form einer grundlegenden Debatte zwischen »procedural« und »substantive justice« dar (Dahl 1989, 163-175). In Anlehnung etwa an John Rawls kann jedenfalls festgehalten werden, dass in der Demokratie »Gleichheit« ein Grundwert ist, von dem es – in jedem Fall aber zu begründende – Ausnahmen geben muss (Rawls 1971). Gleichheit ist demnach, über die Gleichheit vor dem Gesetz (»procedural justice«) hinaus, auch ein substantieller Wert, an den sich eine Gesellschaft annähern – oder von dem sie sich auch entfernen kann.

In Österreich ist, wiederum beginnend mit den 1980er Jahren, eine zunehmende Einkommens- und Vermögensungleichheit zu beobachten. Da dieser Trend offenkundig unabhängig von parlamentarischen Mehrheiten und regierenden Parteien abläuft, ist davon auszugehen, dass er nicht »politisch gemacht« ist, sondern dass er grundsätzlich unabhängig davon existiert, wer gerade in Österreich regiert. Österreichische Politik kann diesen Trend nur in Grenzen steuern, bzw. dessen Folgen beeinflussen. Diese Entwicklung ist jedenfalls ein besonderer Hinweis darauf, dass die nationalstaatliche Politikfähigkeit generell rückläufig ist.

Da analoge Trends in allen ähnlich entwickelten Staaten zu beobachten sind, kann – will man nicht eine spezifische Verschwörungstheorie konstruieren («Wer hat uns verraten? Sozialdemokraten!») – eine politische Gegensteuerung sinnvoll nur transnational, nicht aber national erwartet werden. Analog zur gesamteuropäischen Entwicklung verläuft auch die Entwicklung der (Un)Gleichheit zwischen den Geschlechtern. Von einer extreme Werte der Ungleichheit aufweisenden Basis hat sich in Politik (seit den 1970er Jahren), Verwaltung, Justiz, Bildung (bei den Studierenden, viel zögerlicher bei den universitär Lehrenden) und in der Wirtschaft (verhältnismäßig zögerlich) die erkenn- und messbare Gender-Differenz verringert, ohne zu verschwinden. Österreich liegt jedenfalls bei der Reduktion der geschlechtsspezifischen Ungleichheit etwa im europäischen Trend.

Eine Form der sozialen Ungleichheit ist freilich ganz eindeutig national bestimmt, weil sie spezifisch österreichisch ist: Diese Ungleichheit bezieht sich auf die Merkmale des österreichischen Bildungssystems, das dazu beiträgt, herkunftsgebundene Ungleichheit zu tradieren.

Wie in regelmäßigen Abständen Untersuchungen, wie etwa die der OECD bestätigen, lässt das österreichische Schulsystem Bildungs- und damit Leistungsreserven in einem Ausmaß ungenutzt, das im europäischen Vergleich extrem auffallen muss. Dafür ist ein europäisch fast einmaliges Strukturmerkmal verantwortlich, die Trennung der 10jährigen SchülerInnen in solche, die in Hauptschulen, und solche, die in Höhere Schulen gehen. Allen an sich vorhandenen späteren Übertrittsmöglichkeit in Höhere Schulen zum Trotz ist die getrennte Schule der 10- bis 14jährigen die Ursache dafür, dass mehr als anderswo in Europa Kinder aus sozial und kulturell privilegierten Familien signifikant höhere Chancen auf einen höheren Schulabschluss haben als Kinder aus nicht privilegierten Familien. Das Merkmal der sozialen Herkunft überlagert das – etwa bei 14jährigen viel leichter als bei 10jährigen objektivierbare – Kriterium der Begabung, der Leistungsfähigkeit.

Dadurch wird Ungleichheit perpetuiert – und zwar in einem Politikfeld, für dessen Struktur ausschließlich die österreichische Politik die Verantwortung trägt. Ungleichheit wächst in Österreich auch dort, wo weder Globalisierung noch Europäisierung verantwortlich sind. Und dieses politisch in Österreich zu verantwortende, Ungleichheit schaffende Strukturelement, die getrennte Schule der 10- bis 14jährigen, ist auch die Ursache dafür, dass die Entwicklungen im postsekundären Bildungssektor Österreich eher in den Bereich der europäischen Nachhut einordnen, und zwar sowohl was die Quantität der AbsolventInnen von Universitäten und Fachhochschulen betrifft, als auch die Merkmale der sozialen (Un)Gleichheit.

### Megatrends

Österreich ist keine Insel. Gesellschaft und Demokratie sind eingebettet in Entwicklungen, die sich nur teilweise politisch und schon gar nicht wirklich vom Nationalstaat beeinflussen lassen. Diese Entwicklungen, die grundsätzlich losgelöst von politischer Steuerung ablaufen, beeinflussen aber massiv die Qualität der österreichischen Demokratie. Die »Megatrends«, die weder von der österreichischen Regierung, noch von den Institutionen der Europäischen Union gesteuert werden können – jedenfalls nicht im Sinne einer prinzipiellen Umkehrung – können nur beispielhaft, aber ausgewählt nach ihrer politischen Signifikanz, aufgezählt werden:

Feminismus: Österreich ist wie nahezu alle, jedenfalls alle europäischen Gesellschaften und damit Demokratien von einem seit mehreren Jahrzehnten beobachtbaren und messbaren Trend erfasst, der die sozialen (und damit auch politischen) Unterschiede zwischen Frauen und Männern reduziert. Da diese Unterschiede ja auch noch weiterhin, wenn auch verringert, bestehen, spricht alles dafür, dass der feministische Trend auch künftig die österreichische Politik beeinflussen wird.

Postmaterialismus: Österreich kennt wie andere industrialisierte Gesellschaften auch die Überlagerung unmittelbar materieller Interessen durch »postmaterialistische« – als Resultat des relativen, historisch aber einmaligen Massenwohlstandes. Eine wachsende Minderheit in Österreich reiht Werte wie universelle Menschenrechte, Gender-Gleichheit und Umweltschutz höher ein – und die unmittelbare persönliche (soziale) Sicherheit geringer. Dieser Trend, eine Folge der Bildungsgesellschaft, mag zwar vorübergehend zum Stillstand kommen, auch im Zusammenhang mit ökonomischen Krisen; er ist aber höchstwahrscheinlich nicht umkehrbar.

Säkularisierung: Religiosität ist Europa-weit und auch in Österreich im Rückgang. Parallel dazu sind quasi-religiöse Phänomene in der Gesellschaft (in Österreich etwa in Form der »Lagermentalität«) im Abnehmen. Die Folge ist eine wachsende Individualisierung und, in der Demokratie, eine wachsende Unberechenbarkeit des politischen Verhaltens. Alle Daten (Kirchgangsfrequenz, etc.) sprechen dafür, dass dieser Trend in Europa und gerade in Österreich weitergehen wird.

Multikulturalismus: Österreich ist, allen formelhaften Beschwörungen zum Trotz, ein Ein- und ein Auswanderungsland. Die Globalisierung bringt es mit sich, dass tendenziell immer mehr Menschen wandern, und dass Österreich auch in Zukunft mit einer Zuwanderung erheblichen Ausmaßes rechnen müssen wird. Wie damit umgegangen wird, ob es eine Europaweit formulierte Migrationspolitik geben wird, ist offen. Mit Sicherheit können wir aber davon ausgehen, dass sich verschiedene kulturelle Subsysteme in Österreich eher ausbreiten als verringern werden. Für eine dem Pluralismus verschriebene, zunehmend säkularisierte Gesellschaft ist dieser Trend verträglich – unabhängig davon, dass sich an ihm politische Konflikte hochranken werden.

Der politische Umgang mit diesen Megatrends erfordert eine Abkehr von der Vorstellung, Österreich allein hätte bestimmte Antworten zu finden. Entweder sind nationale politische Antworten ohnehin nur eine Art Nachhinken, wie etwa im Umgang mit dem feministischen oder mit dem postmaterialistischen Megatrend. Oder aber – und hier ist insbesondere der Multikulturalismus zu nennen – Politik kann nur Ergebnisse zeigen, wenn sich Österreich in ein transnationales (und das heißt zunächst europäisches) politisches Netzwerk einbringt. Der Ruf nach österreichischer Politik allein wird das Dilemma nicht ändern, dass die abnehmende nationale Politikfähigkeit, die auch eine abnehmende Relevanz nationaler Demokratie bedeutet, durch Wunschdenken nicht umzukehren ist.

Das bedeutet auch, dass der Abschied von der Vorstellung eindeutig gegebener nationaler Identitäten notwendig ist, unabhängig davon, ob ein solcher Abschied als wünschenswert gesehen wird oder nicht. Aber das traditionelle Demokratiemuster, das von einem klar definierten und relativ homogenen »Demos« ausgeht, hatte immer etwas von einer Fiktion: Von der Vorstellung, dass ganz klar sei, wer und was »das Volk« ist. Die gesellschaftliche Entwicklung, etwa die kulturelle und die wirtschaftliche, hat das Illusionäre dieser Vorstellung längst aufgezeigt.

### Resümee

Die Demokratieentwicklung in Österreich ist durch den allmählichen Verlust an Politikfähigkeit gekennzeichnet. Darunter muss die Demokratiequalität leiden. Wenn immer weniger politisch zu entscheiden ist, dann hilft letztlich auch die Perfektionierung der Demokratie nicht: Dann wird nur die wachsende Machtlosigkeit der Politik eben immer demokratischer verwaltet.

Eine Repolitisierung der Politik ist, im Sinne der Demokratiequalität, möglich und notwendig. Sie aber primär in Österreich zu versuchen,

ohne Nutzung der transnationalen Potentiale, wie sie – beispielsweise – von der Europäischen Union offeriert werden, ist Illusion. Es ist ja die eigentliche Ursache der Entpolitisierung, dass die Politik im Wesentlichen nach wie vor in nationalstaatlichen Grenzen gefangen ist, während insbesondere die Ökonomie diese Grenzen nicht mehr kennt. Die Europäische Union ist nicht die eigentliche Antwort auf dieses Dilemma der österreichischen Demokratie. Aber die EU ist so etwas wie eine Bühne für die Erprobung transnationaler Politik – eine Art Generalprobe für »global governance« (Telo 2009). Die berechtigte und begründete Klage über den Politikverlust hat daher nur eine konsistente Antwort: Die österreichische Politik muss sich mehr noch als bisher entaustriifizieren.

## Literatur

- Bertelsmann 2009: Bertelsmann Stiftung (ed.), *Strategies for Combating Right-Wing Extremism in Europe*. Gütersloh (Bertelsmann Stiftung).
- Dachs u.a. 2006: Herbert Dachs u.a. (Hg), *Politik in Österreich. Das Handbuch*. Wien (Manz).
- Dahl 1989: Robert A. Dahl, *Democracy and its Critics*. New Haven (Yale University)
- Lehmbruch 1967: Gerhard Lehmbruch, *Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich*. Tübingen (Mohr).
- Lijphart 1977: Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*. New Haven (Yale University).
- Munck 2009: Gerardo L. Munck, *Measuring Democracy. A Bridge between Scholarship and Politics*. Baltimore (The Johns Hopkins University)
- Neisser, Puntcher Riekman 2002: Heinrich Neisser, Sonja Puntcher Riekman (Hg), *Die Europäisierung österreichischer Politik. Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft*. Wien (WUV).
- Pelinka 2005: Anton Pelinka, *Vom Glanz und Elend der Parteien*. Struk-



tur- und Funktionswandel des österreichischen Parteiensystems. Innsbruck (Studienverlag).

Pelinka, Rosenberger 2007: Anton Pelinka, Sieglinde Rosenberger, Österreichische Politik. Grundlagen, Strukturen, Trends. 3. Auflage. Wien (Facultas WUV).

Rawls 1971: John Rawls, A Theory of Justice. Cambridge (Harvard University).

Steger 2007: Friedrich Michael Steger (Hg.), Baustelle Bundesstaat. Perspektiven der Weiterentwicklung des politischen Systems Österreich. Wien (Braumüller).

Telo 2009: Mario Telo, European Union and Global Governance. London (Routledge).

Ziemer, Matthes 2004: Klaus Ziemer, Claudia-Yvette Matthes, Das politische System Polens. In: Die politischen Systeme Osteuropas. 2. Aufl. herausgegeben von Wolfgang Ismayr. Opladen (Leske + Budrich), 189 – 246.



# Demokratietheorien und Demokratisierung: Österreich im internationalen Vergleich

Dirk Berg-Schlosser

Was ist Demokratiequalität, wie kann man sie messen, welche Instrumente sind dafür bisher von der Politikwissenschaft entwickelt worden? Im Folgenden soll der Versuch unternommen werden, aus einer vergleichenden Perspektive einen Überblick zu geben.

Teil der Kopenhagener Kriterien, die als Beitrittskriterien für neue EU-Mitgliedsstaaten entwickelt worden sind, waren auch die Demokratiequalität, der Demokratiegehalt und ein gewisser demokratischer Mindeststandard. Allerdings muss man gegenwärtig wohl feststellen, dass es, was den Stand der Demokratie und die Qualitäten von Demokratien in Mitgliedsstaaten betrifft, auch Schattenseiten, Defizite und Verbesserungsmöglichkeiten gibt.

Als Beispiel dafür möchte ich darauf hinweisen, dass die Rechtsstaatlichkeit etwa in Italien unter der Regierung Berlusconi, doch erheblich eingeschränkt ist, ebenso wie die Medienvielfalt, vor allem im Bereich des Fernsehens. Ausschlusskriterien sind in der EU bisher nicht entwickelt worden, und es ist zu hoffen, dass man sie auch nie brauchen wird. Aber es erscheint dennoch wichtig, sich mit dieser Thematik auseinanderzusetzen.

Was die quantifizierbaren Indikatoren von Demokratiequalität angeht, bleibt man damit allerdings zwangsläufig an der Oberfläche, um einen Vergleich zu ermöglichen. Es müssen im Einzelnen immer auch qualitative Aspekte gezielter untersucht werden, um zu einem umfassenderen Urteil zu kommen. Bei den Daten, auf die ich mich in diesem Zusammenhang beziehe, ist auch mit zu bedenken, dass sie immer ein wenig hinter der Zeit herhinken, so dass etwa die ak-

tuelle Finanz- und Wirtschaftskrise in diesen Untersuchungen noch nicht erfasst ist.

### Definitionen und Kriterien

Zunächst möchte ich kurz auf die Definition von Demokratie eingehen, die unterschiedliche Reichweite von Demokratien, die minimalen Standards, »Minimaldefinitionen« und die anspruchsvollen Definitionen, sowie die entsprechenden Kriterien dazu. Es gibt einige Definitionen von Demokratie, die sich auf Mindeststandards beziehen. Die bekannteste ist die von dem Österreicher Josef Schumpeter, der repräsentative Demokratie im Wesentlichen als Elitendemokratie verstanden hat. Dazu braucht man gewisse Mindestvoraussetzungen institutioneller Art, regelmäßige Wahlen und damit auch einen geregelten Machtwechsel. Das setzt – im Schumpeterschen Sinn allerdings eher implizit und minimal – Grundrechte an Informationsmöglichkeiten, Organisationsmöglichkeiten und Ähnlichem voraus, aber es bleibt doch eine sehr rudimentäre Definition der Demokratie.

Der Begriff der »Liberalen Demokratie« ist in der Politikwissenschaft am ehesten mit dem Namen des Amerikaners Robert Dahl verbunden, der drei Elemente als die wesentlichen einer Demokratie genannt hat. Zum einen ist das eine breite Partizipation, die die wichtigsten Bevölkerungsteile einschließt, also Inklusion. Zum zweiten ein pluralistischer, offener, nach fairen Regeln ausgetragener Wettbewerb von Organisationen und Parteien. Dazu kommen aber auch, als drittes Element, fundamentale Bürger- und Menschenrechte sowie die Gewährleistung von Rechtsstaatlichkeit. Die ersten beiden Kriterien kann man auch im Schumpeterschen Sinne als funktionale Kriterien verstehen, aber die Bürger- und Menschenrechte sind normative Kriterien. Darüber muss man sich im Klaren sein: spricht man von Demokratie, sind damit immer auch bestimmte normative Standards und Menschenbilder verknüpft.

Damit kommen wir zu den anspruchsvolleren Demokratiedefinitionen. Der amerikanische Politikwissenschaftler Benjamin Barber hat den Ausdruck von der »starken Demokratie« geprägt. Die britische Expertin für politische Theorie, Carole Pateman, hat mit ihren Arbeiten Wesentliches dazu beigetragen, vor allem unter Gender-Aspekten. Hier wird besonders großer Wert auf starke Partizipation und Elemente der direkten Demokratie gelegt. Schließlich wird bei den Definitionen auch häufig der Begriff »Soziale Demokratie« angeführt. Dieser Begriff ist nicht im parteipolitischen Sinn zu verstehen, gemeint ist damit die Einbeziehung auch anderer Gesellschaftsbereiche wie Unternehmen oder Universitäten.

Es ist also immer von Bedeutung, von welchem Typ, von welcher Definition von Demokratie wir ausgehen. Die empirischen Daten, die ich in diesem Beitrag präsentiere, sind in erster Linie am Dahl'schen Begriff der Liberalen Demokratie orientiert, aber dabei darf keinesfalls vergessen werden, dass es auch anspruchsvollere Kriterien gibt, die darüber hinausgehen.

### Die Ausdifferenzierung der Kriterien

Die weiter ausdifferenzierten – teils normativen, teils funktionalen – Kriterien zur Messung von Demokratie und Demokratiequalität basieren auf durchaus unterschiedlichen Bewertungsmaßstäben. Als wichtiges Beispiel möchte ich den britischen Politikwissenschaftler David Beetham nennen, der in Großbritannien ein Democratic Audit durchgeführt hat, ein umfassendes Forschungsprogramm, das dann auch auf andere Länder übertragen wurde. Democratic Audit ist eine Art Demokratieprüfung, ein Kriterienkatalog, der die Qualität von Demokratien untersucht. Beetham hat dafür vierzehn Kategorien entwickelt, in die er auch Aspekte wie die Staatsbürgerschaft, ökonomische und soziale Rechte, die Rolle der Parteien und Medien und die zivile Kontrolle des

Militärs einbezogen hat. Für Großbritannien hat er unter anderem festgestellt, dass auch diese sogenannte »Mutter der modernen parlamentarischen Demokratien« ihre Schattenseiten aufweist, wie etwa eine einseitige Dominanz der Exekutive. Aber auch andere Aspekte werden kritisch hervorgehoben. Dazu ist allerdings zu sagen, dass sich eine solche breitere qualitative Einschätzung nur schwer im empirischen Sinne operationalisieren und anhand von wenigen Daten oder Indices zusammenfassen lässt. Damit gibt es auch Schwierigkeiten bei der Vergleichbarkeit. Im IDEA, dem International Institute for Democratic Electoral Assistance in Stockholm, wird versucht, diese Art von Demokratiemessung weiter fortzuführen, aber Österreich beispielsweise ist in eine vergleichende Untersuchung dieser Qualitäten bisher nicht einbezogen worden.

Ein weiteres umfassenderes Schema hat Theo Schiller, ein Marburger Kollege und guter Freund von mir, entwickelt. Schiller hat zunächst fünf zentrale Prinzipien benannt, die eine qualitativ anspruchsvolle Demokratie ausmachen. Zu diesen Prinzipien gehören erstens die grundlegenden Menschenrechte, zweitens die Offenheit von Machtstrukturen, drittens politische Gleichheit, viertens Transparenz und Rationalität der Verfahren, und schließlich fünftens politische Effektivität, Handlungs- und Steuerungsfähigkeit. Diese fünf Prinzipien kann man im politikwissenschaftlichen Sinne auf unterschiedliche Ebenen übertragen: Auf die Mikroebene der einzelnen Bürgerinnen und Bürger, auf eine Mesoebene von intermediären Strukturen (Interessengruppen, soziale Bewegungen, politische Parteien) und schließlich auf die Makroebene des jeweiligen nationalen Systems.

Ohne alles im einzelnen durchdeklinieren zu wollen, halte ich das doch für einen interessanten Ansatz, um sich auch bestehende Demokratien kritisch im Hinblick auf die Verwirklichung solcher Qualitäts- und Qualifikierungskriterien anzuschauen. Um das am ersten Prinzip (grundlegende Menschenrechte) zu veranschaulichen: Auf der Mikroebene geht es um persönliche Grundrechte wie Rechtsschutz und Mei-

nungsfreiheit, auf der Mesoebene um Organisationsfreiheit für Verbände und Parteien, aber auch um Minderheitenschutz, und schließlich auf der Makroebene um die Begrenzung von Staatsgewalt (Gewaltenteilung, rechtsstaatliche Verfassung, unabhängige Justiz).

Als letztes möchte ich auf den Amerikaner Larry Diamond und den Italiener Leonardo Morlino hinweisen, die in einer gemeinsamen Arbeit zu Demokratie 2005 ein Raster entwickelt haben, das sich empirisch leichter umsetzen lässt. Diese beiden Politikwissenschaftler haben – ähnlich wie bei Robert Dahl – auch wieder »procedures«, also funktionale Kriterien unterschieden. Das sind Rechtsstaatlichkeit, »electoral accountability«, die Verantwortung den Wählerinnen und Wählern gegenüber, darüber hinaus aber auch »inter-institutional accountability«, also Gewaltenteilung, checks and balances, das Verhältnis von Legislative und Exekutive, unabhängige Justiz, und schließlich die anderen Kriterien: breite Partizipation und offener pluralistischer Wettbewerb.

Diamond und Morlino haben aber nicht nur die »procedures« untersucht, sondern auch die Ergebnisse, nämlich die »responsiveness« demokratischer Systeme überhaupt: Wie reagieren politische Systeme, politische Institutionen auf Ansprüche und Anforderungen von Bürgerinnen und Bürgern, und welche Wirkungen löst das aus? Auch dieser Rückkopplungsmechanismus ist sehr wichtig.

Schließlich kommt es auf den Inhalt an, und dieser Inhalt bemisst sich letzten Endes auch in einem normativen Sinn. Es sind die grundlegenden Werte jeder Demokratie, die vorhin auch schon angesprochen wurden, nämlich Freiheit, aber auch Gleichheit und Solidarität. Werte, die seit der Französischen Revolution in der einen oder anderen Wortwahl immer mit Demokratie verknüpft waren. Aber man muss zugleich dazusagen, dass diese Dimensionen – zum Teil jedenfalls – auch in einem gewissen Spannungsverhältnis zueinander stehen. In konkreten Situationen gibt es dann auch trade-offs, Abwägungen und Kompromisse, weil eine völlige Freiheit und Gleichheit häufig nicht erreichbar ist, sondern durch andere Elemente ausgewogen werden muss. In die-

sem Sinne spielt gerade auch das Element der Solidarität, des Gemeinsinns, eine Rolle.

### Empirische Umsetzung

Die etwas knapper gefassten Kriterien zur Messung von Demokratiequalität lassen sich durchaus empirisch umsetzen. Ich beschränke mich dabei auf einige zentrale Dimensionen, auf die gängigsten der von uns gehandhabten Indikatoren. Trotz einiger Kritik, zu der es viel zu sagen gäbe, sind sie doch für gewisse Annäherungen verwendbar. Dabei werden auch wieder, im Dahl'schen Sinne, Partizipation, Offenheit des Wettbewerbs und grundlegende Freiheitsrechte thematisiert. Der Finne Tatu Vanhanen, aber auch zwei Amerikaner, Ted Gurr mit seinem Mitarbeiter Keith Jagers, sowie das Washingtoner Freedom-House-Institut haben regelmäßige Datensammlungen über sehr lange Zeiträume vorgenommen. Bei Jagers/Gurr reichen sie bis ins 19. Jahrhundert zurück, bei Freedom House bis etwa Anfang der 1970er Jahre. Seit Mitte der 1990er Jahre stellt auch die Weltbank bestimmte Indikatoren zusammen, und einer dieser Indikatoren, »voice and accountability«, lässt sich auch als Demokratie- oder Demokratisierungsindex verstehen. Die holländische Organisation PIOOM setzt sich weltweit auch mit massiven Menschenrechtsverletzungen auseinander und sammelt dazu bestimmte Daten.

Bei der Messung von Partizipation, Offenheit des Wettbewerbs und den grundlegenden Freiheitsrechten nach dem Vanhanen-Index, den Jagers/Gurr-Daten, Freedom House und in Bezug auf Menschenrechtsverletzungen erreicht Österreich im Vergleich zu den anderen EU-Staaten im Schnitt recht gute Werte. Bulgarien beispielsweise liegt im Bereich von Menschenrechtsverletzungen unter der Schwelle, unter der die Autoren nur noch von »eingeschränkter Demokratie« sprechen. Aber im Großen und Ganzen zeigt sich, dass diese Indikatoren



jedenfalls für den EU-Bereich relativ wenig hergeben, weil die Differenzierung sehr gering ist und sich die Messungen eher auf eine Minimaldefinition beziehen.

Sieht man sich das näher bezogen auf »governance« an, also darauf hin, wie gut oder schlecht im Zusammenwirken mit den gesellschaftlichen Kräften regiert wird, gibt es die Indikatoren der Weltbank. Zwei wurden bereits genannt, die sich eher auf den Demokratiegehalt beziehen. Es gibt weitere, die sich sowohl auf die Effizienz des Regierungshandelns beziehen als auch auf die Regulierungsdichte (»regulatory burden«), wobei gewisse neoliberale Ansichten im Hinterkopf eine Rolle spielen. Es gibt sicher Regulierungen, die überzogen sind (das berühmte Beispiel mit dem Krümmungsgrad der Gurken in der EU), aber es gibt ja auch Regulierungen, die notwendig sind. Fasst man Deregulierung per se immer nur als positiv auf, muss das von anderen Gesichtspunkten her in Frage gestellt werden. Jedenfalls ist Regulierungsdichte eines der Kriterien, die die Weltbank anlegt. Das dritte Kriterium von »governance« ist Korruptionskontrolle, wie schaut es mit der Verbreitung von Korruption, Nepotismus, klientelistischen Beziehungen im internationalen Vergleich aus?

In der Tabelle zu »governance« (siehe Tabelle 1, 1. Teil und Tabelle 1, 2. Teil, Indicators of »good governance«) reichen die Werte in der Weltbankskala von minus 2,5 bis plus 2,5, und auch nach diesen Kriterien erreicht Österreich durchgehend positive Werte. Die Werte für Bulgarien etwa fallen wiederum eindeutig negativ aus, und die Werte für die »rule of law« in Italien sehen laut Weltbankdaten wesentlich schlechter aus als in anderen europäischen Staaten. In dieser Tabelle sind auch gewisse zeitliche Veränderungen festgehalten. Die zweite Spalte bezieht sich auf das Jahr 1996, die erste auf das Jahr 2007, also besteht ein Abstand von ungefähr einer Dekade. In diesem Zeitraum hat sich die »government effectiveness« in Österreich etwas verschlechtert. Dies nur als Beispiel dafür, dass in solchen Datensammlungen gewisse Veränderungen aufscheinen, bei denen durchaus reale

Veränderungen eine Rolle spielen und nicht nur etwa Messfehler. Das selbe gilt auch für die anderen Kriterien wie Korruption. Hier, wiederum als Beispiel, weist Bulgarien Verschlechterungen, sogar negative Werte auf. Aber das gilt nicht nur für die neuen Mitgliedsstaaten, auch bei Italien ist der Wert für »control of corruption« deutlich niedriger als im Durchschnitt. Auch hier muss man sich fragen, was dahinter steckt. Solche Daten können immer nur Hinweise liefern, keine Begründungen für Einzelfälle. Allerdings sind diese Hinweise wichtig für die Diskussion von Einzelfällen.

Wie sieht es mit der sozio-ökonomischen Leistungsfähigkeit der europäischen Staaten aus? In diesem Zusammenhang sind die Daten des UNDP (United Nations Development Program), die auch im jährlichen Human Development Report publiziert werden, von Interesse (siehe Tabelle 2, 1. Teil und Tabelle 2, 2. Teil, Socio-economic performance). Diese Daten erfassen erstens das Bruttosozialprodukt pro Kopf in Kaufkraftparitäten (purchasing power parities), zweitens die Lebenserwartung bei der Geburt und drittens den Alphabetisierungsgrad. Also einige wenige ausgewählte Indikatoren, die Lebensqualität in einem objektivierbaren Sinn, mit Veränderungen in einem bestimmten Zeitraum, beinhalten.

Betrachtet man in dieser Tabelle die Entwicklung des Bruttosozialprodukts nach Kaufkraft von Spalte zwei zu Spalte eins, und in Spalte drei dann die Steigerungsrate, so hat sich dies in Österreich innerhalb von zehn Jahren um 50% erhöht. Auch die Lebenserwartung hat im Durchschnitt um drei Jahre zugenommen, und die Alphabetisierungsrate hat nahezu den höchstmöglichen Wert mit 99% erreicht. Auch hier steht beispielsweise Bulgarien wieder deutlich schlechter da. Was die Lebenserwartung angeht, ist sie im Schnitt um sechs oder sieben Jahre niedriger als in Österreich, die Alphabetisierung ist etwas geringer, das Sozialprodukt ist deutlich geringer. Aber auch in Bulgarien haben wir eine durchaus erhebliche Wachstumsrate. In Estland ist die Steigerung beim Bruttosozialprodukt noch eindrucksvoller: 177% in diesem Zeit-

raum. Also Licht und Schatten bei den neuen Mitgliedsländern, aber eine Menge Erfolge, die man auf dieser Basis zu erfassen versuchen kann.

Über diese institutionellen Leistungsdaten hinaus ist es notwendig, sie in einen komplexeren systemischen Kontext zu stellen, also Bezüge zu Gesellschaft, Sozialstruktur und zur politischen Kultur herzustellen. Auch hier kann man – mit Einschränkungen – Veränderungen mit bestimmten Indikatoren erfassen, um solche Rückkoppelungen und Wechselwirkungen mit im Blick zu haben.

Insofern stellt sich dann auch die Frage nach den Auswirkungen auf die Sozialstruktur, grob gemessen. Hierfür lassen sich drei Indikatoren heranziehen. Zuerst wieder ein Weltbank-Indikator, »political stability« bzw. in der Umkehrung »social unrest«, zweitens der »Gini-Index«, der sich auf die Einkommensverteilung bezieht, und zum dritten ein »index of power resources«, auch das ist ein Verteilungsmaß. Bei Vanhanen geht es dabei sowohl um Bildungsverteilung – also wie hoch der Bildungsgrad in verschiedenen Bevölkerungsgruppen ist – als auch darum, wie stark zum Beispiel die Arbeitsteilung ausgeprägt ist und wie stark Machtressourcen verteilt sind (siehe Tabelle 3, 1. Teil und Tabelle 3, 2. Teil, social inequality). Bei diesen Daten liegt Österreich wieder deutlich über dem Durchschnitt, beim Gini-Index weist es einen guten Mittelwert auf. Weltweit sind die »Spitzenreiter« der Ungleichheit bei diesem Gini Index nach wie vor Brasilien und Südafrika. Und der Stabilitäts-Index oder das Maß für soziale Unruhe der Weltbank zeigen, dass es mit der Stabilität in vielen Staaten relativ gut aussieht, aber einige auch deutlich unter den Durchschnittswerten liegen, wie zum Beispiel Litauen. Wie bereits erwähnt, bei all diesen Indikatoren gilt, dass sie nur Hinweise auf die Einzelfälle sind, die man jeweils qualitativ eingehender prüfen muss.

Der letzte Aspekt hierbei ist ein politisch-kultureller: wie wird Demokratie von den Leuten wahrgenommen, wie zufrieden ist man mit Demokratie? Als Indikator haben wir hier Euro-Barometer-Werte aus

dem Jahr 2006 (siehe Tabelle 4, Politisch-kulturelle Aspekte). Gefragt wurde, ob die Menschen mit der Art und Weise, wie die Demokratie in ihrem Land funktioniert, alles in allem sehr zufrieden, ziemlich zufrieden, nicht sehr zufrieden oder überhaupt nicht zufrieden sind. In Österreich sind immerhin 75% zufrieden oder sehr zufrieden, in Bulgarien nur 22%, und so weiter über die Länder hinweg.

Auch das ist nur ein grober Indikator, es gibt sehr viel umfassendere Meinungsumfragen.

Ein umfassenderes Democratic Audit hat zum Beispiel in Österreich bisher nicht stattgefunden. Auch der in Entwicklung befindliche Reformindex der Bertelsmann-Stiftung für die OECD-Staaten ist sehr umfangreich und bezieht viele Politikfelder mit ein, steht aber bisher noch nicht in empirisch greifbarer Form zur Verfügung. Das Problem bei solchen Konzepten ist: je komplizierter und ausdifferenzierter sie werden, desto schwieriger ist es dann wieder mit der Vergleichbarkeit – auch da gibt es gewisse trade-offs, die man beachten muss.

Zum Schluss möchte ich, was Österreich betrifft, eine qualitative Einstufung aus meiner persönlichen Sicht vornehmen und dies in Form einiger provokativer Fragen tun:

Gibt es in Österreich so etwas wie ein Vergangenheitsbewältigungsdefizit? Hat man sich im Zuge der Bildung der Großen Koalition nach dem Zweiten Weltkrieg mit der Vergangenheit weniger auseinandergesetzt als zum Beispiel in Deutschland? Gibt es dabei eine gewisse Erblast des Mangels im Umgang mit der Vergangenheit, wie man es aktuell auch in Spanien beobachten kann, wo man erst jetzt anfängt, sich mit der Franco-Zeit auseinanderzusetzen? Oder, noch dramatischer und heftiger, in Chile? Gibt es so etwas wie eine relative Ineffizienz großer Koalitionen, auch im Governance-Bereich? Werden dadurch populistischen kleineren Parteien mehr Freiräume, mehr Angriffsflächen geboten? Gibt es einen Mangel an effektiver parlamentarischer Kontrolle in einer Großen Koalition? Tragen all dies Faktoren zur Begünstigung von Fremdenfeindlichkeit bei?

Auch das sind Fragen, die man sich stellen muss, um sich mit Qualität von Demokratie im Einzelfall auseinanderzusetzen. Also: im Bezug auf die quantifizierbaren Faktoren steht Österreich im Großen und Ganzen gut da, tatsächlich ein wenig als »Insel der Seligen«, aber im Hinblick auf eher subjektive, politisch-kulturelle Aspekte gibt es, denke ich, durchaus aufzeigbare Defizite und die eine oder andere bedenkliche Entwicklung. Die ständige Auseinandersetzung mit solchen Fehlentwicklungen ist Bestandteil jeder lebendigen Demokratie.

Tabelle 1

Table 1: Indicators of 'good governance' (part 1)						
Country	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Austria	1,73	2,06	1,62	1,16	2,02	1,98
Belgium	1,59	2,02	1,48	0,97	1,45	1,40
Bulgaria	0,10	-0,94	0,61	0,20	-0,22	-0,76
Cyprus	1,37	1,35	1,30	1,20	0,78	1,62
Czech Republic	0,99	0,81	0,96	0,94	0,26	0,58
Denmark	2,21	2,16	1,93	1,22	2,42	2,29
Estonia	1,19	0,56	1,50	1,30	0,94	-0,02
Finland	1,94	2,12	1,67	1,09	2,59	2,30
France	1,30	1,77	1,15	0,76	1,32	1,45
Germany	1,68	2,08	1,50	1,08	1,80	2,09
Greece	0,48	0,83	0,83	0,74	0,28	0,38
Hungary	0,70	0,59	1,15	0,67	0,44	0,63
Sources:	(1) Government Effectiveness Score 2007 (Kaufmann et. al. 2008) (2) Government Effectiveness Score 1996 (Kaufmann et. al. 2008) (3) Regulatory Quality Score 2007 (Kaufmann et. al. 2008) (4) Regulatory Quality Score 1996 (Kaufmann et. al. 2008) (5) Control of Corruption 2007 (Kaufmann et. al. 2008) (6) Control of Corruption 1996 (Kaufmann et. al. 2008)					

Table 1: Indicators of 'good governance' (part 2)						
Country	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Ireland	1,67	1,78	1,84	1,23	1,75	1,85
Italy	0,33	0,96	0,81	0,64	0,45	0,49
Latvia	0,55	-0,46	1,06	0,86	0,31	-0,65
Lithuania	0,78	-0,35	1,12	0,74	0,17	-0,18
Luxembourg	1,76	2,20	1,89	1,20	2,27	1,95
Malta	1,30	-0,23	1,29	0,80	1,20	0,37
Netherlands	1,80	2,21	1,80	1,30	2,25	2,22
Poland	0,38	0,77	0,71	0,62	0,14	0,39
Portugal	0,88	1,06	1,05	1,03	1,13	1,57
Romania	-0,09	-0,69	0,48	-0,24	-0,19	-0,24
Slovak Republic	0,76	0,61	0,99	0,39	0,28	0,40
Slovenia	1,08	0,81	0,81	0,84	0,90	1,05
Spain	1,00	1,57	1,15	0,88	1,16	1,08
Sweden	2,08	2,14	1,64	1,08	2,37	2,27
United Kingdom	1,77	2,03	1,86	1,48	1,89	2,21
Sources:	(1) Government Effectiveness Score 2007 (Kaufmann et. al. 2008) (2) Government Effectiveness Score 1996 (Kaufmann et. al. 2008) (3) Regulatory Quality Score 2007 (Kaufmann et. al. 2008) (4) Regulatory Quality Score 1996 (Kaufmann et. al. 2008) (5) Control of Corruption 2007 (Kaufmann et. al. 2008) (6) Control of Corruption 1996 (Kaufmann et. al. 2008)					

Tabelle 2

Table 2: Socio-economic performance (part 1)											
Country	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
Austria	34.890	23.250	50,0	79.84	76.98	2,86	99	99	0.965	0.935	0,03
Belgium	33.830	22.900	47,7	79.48	76.92	2,56	99	99	0.948	0.931	0,017
Bulgaria	10.140	5.390	88,1	72.61	70.90	1,71	98,2	98,2	0.834	0.785	0,049
Cyprus	22.590	13.460	67,8	79.29	n.a.	n.a.	96,8	96,6	0.912	0.871	0,041
Czech Rep.	20.770	12.810	62,1	76.48	73.71	2,77	n.a.	99,0	0.897	0.855	0,042
Denmark	35.800	22.800	57,0	78.10	75.59	2,51	99	99	0.952	0.916	0,037
Estonia	17.560	6.330	177,4	72.57	69.84	2,73	99,8	99,0	0.871	0.796	0,075
Finland	32.920	18.210	80,8	79.23	76.69	2,54	99	99	0.954	0.915	0,039
France	32.210	20.850	54,5	80.56	78.00	2,56	99	99	0.955	0.927	0,028
Germany	33.150	22.380	48,1	79.13	76.67	2,46	99	99	0.940	0.916	0,024
Greece	26.310	15.070	74,6	79.41	77.69	1,72	96,0	96,8	0.947	0.882	0,065
Hungary	16.980	8.490	100	73.09	70.33	2,76	n.a.	99,3	0.877	0.815	0,062
Source:	(1) Purchasing Power Parity 2006 (World Bank GNI p.c.) (2) Purchasing Power Parity 1995 (World Bank GNI p.c.) (3) Change in PPP Column 1 minus Column 2 in percent (4) Life expectancy at birth 2006 (World Bank) (5) Life expectancy at birth 1996 (World Bank) (6) Change in Life expectancy at birth Column 4 minus Column 5 (7) Adult literacy rate 2004 (derived from UNDP 1990ff.) (8) Adult literacy rate 1998 (derived from UNDP 1990ff.) (9) Human Development Index 2006 (derived from UNDP 1990ff.) (10) Human Development Index 1995 (derived from UNDP 1990ff.) (11) Change in Human Development Index Column 10 minus Column 11										

Table 2: Socio-economic performance (part 2)											
Country	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
Ireland	35.420	16.170	119	79.39	75.79	3,6	99	99	0.960	0.900	0,060
Italy	29.310	20.830	40,7	81.08	78.33	3,25	98,4	98,3	0.945	0.904	0,041
Latvia	14.400	5.370	168,2	70.86	68.78	2,08	99,7	99,8	0.863	0.770	0,097
Lithuania	15.150	5.900	156,8	71.04	70.11	0,93	99,6	99,5	0.869	0.790	0,079
Luxembourg	61.860	36.060	71,5	79.18	76.52	2,66	99	99	0.956	0.913	0,043
Malta	20.700	13.780	50,2	78.55	77.29	1,26	87,9	91,5	0.894	0.854	0,040
Netherlands	37.340	21.920	70,3	79.70	77.44	2,26	99	99	0.958	0.936	0,022
Poland	14.430	7.330	96,9	75.14	72.25	2,89	n.a.	99,7	0.875	0.822	0,053
Portugal	20.830	13.080	59,3	78.38	75.01	3,37	92,0	91,4	0.900	0.860	0,040
Romania	10.620	5.360	98,1	72.18	69.10	3,08	97,3	97,9	0.825	0.774	0,051
Slovak Rep.	17.340	8.320	108,4	74.20	72.65	1,55	99,0	99	0.872	0.826	0,046
Slovenia	24.580	13.100	87,6	77.67	74.43	3,24	n.a.	99,6	0.923	0.860	0,063
Spain	28.950	15.930	81,7	80.80	78.12	2,68	98,0	97,4	0.949	0.911	0,038
Sweden	35.030	21.390	63,8	80.77	78.96	1,81	99	99	0.958	0.935	0,023
United Kingdom	34.050	19.410	75,4	79.14	77.09	2,05	99	99	0.942	0.927	0,015
Source:	(1) Purchasing Power Parity 2006 (World Bank GNI p.c.) (2) Purchasing Power Parity 1995 (World Bank GNI p.c.) (3) Change in PPP Column 1 minus Column 2 in percent (4) Life expectancy at birth 2006 (World Bank) (5) Life expectancy at birth 1996 (World Bank) (6) Change in Life expectancy at birth Column 4 minus Column 5 (7) Adult literacy rate 2004 (derived from UNDP 1990ff.) (8) Adult literacy rate 1998 (derived from UNDP 1990ff.) (9) Human Development Index 2006 (derived from UNDP 1990ff.) (10) Human Development Index 1995 (derived from UNDP 1990ff.) (11) Change in Human Development Index Column 10 minus Column 11										

### Tabelle 3

<b>Table 3: Social inequality (part 1)</b>			
Country	(1)	(2)	(3)
Austria	40,1	30,0	1,23
Belgium	52,8	25,0	0,75
Bulgaria	5,9	31,9	0,42
Cyprus	25,3	n.a.	0,49
Czech Republic	9,7	25,4	0,83
Denmark	49,3	24,7	0,94
Estonia	10,4	37,2	0,68
Finland	45,5	26,9	1,43
France	47,4	32,7	0,51
Germany	42,4	28,3	0,95
Greece	34,1	35,4	0,47
Hungary	12,4	26,9	0,65
Ireland	37,6	35,9	1,15
Sources: (1) Index of Power Resources 1998, Vanhanen, Tatu, 2003: Democratization and Power Resources 1850-2000 (2) Gini coefficient (latest available data), data derived from World Bank online data base (3) Political Stability 2007, Kaufmann et. al. 2008			

<b>Table 3: Social inequality (part 2)</b>			
Country	(1)	(2)	(3)
Italy	41	36,0	0,44
Latvia	10,5	33,6	0,72
Lithuania	10,4	31,9	0,81
Luxembourg	41,2	n.a.	1,57
Malta	33,9	n.a.	1,31
Netherlands	53,5	30,9	0,81
Poland	17,5	34,1	0,58
Portugal	20,8	38,5	0,78
Romania	8	30,3	0,19
Slovak Republic	n.a.	25,8	0,94
Slovenia	16,7	28,4	1,01
Spain	44,5	32,5	0,64
Sweden	45,7	25,0	1,24
United Kingdom	46,6	36,0	0,56
Sources: (1) Index of Power Resources 1998, Vanhanen, Tatu, 2003: Democratization and Power Resources 1850-2000 (2) Gini coefficient (latest available data), data derived from World Bank online data base (3) Political Stability 2007, Kaufmann et. al. 2008			



Tabelle 4, Politisch-kulturelle Aspekte

Country	In Prozent	Country	In Prozent
Austria	75	Latvia	41
Belgium	68	Lithuania	23
Bulgaria	22	Luxembourg	83
Cyprus	63	Malta	48
Czech Republic	58	Netherlands	75
Denmark	93	Poland	38
Estonia	43	Portugal	30
Finland	78	Romania	27
France	45	Slovak Republic	25
Germany	55	Slovenia	54
Greece	55	Spain	71
Hungary	46	Sweden	74
Ireland	75	United Kingdom	60
Italy	53		

*Source:* Eurobarometer 2006, Nr. 65.  
**Frage:** Sind Sie mit der Art und Weise, wie die Demokratie (UNSER LAND) funktioniert, alles in allem sehr zufrieden, ziemlich zufrieden, nicht sehr zufrieden oder überhaupt nicht zufrieden?  
**Antwort:** Zufrieden



# Demokratiequalität und Reform – aktuelle Diskussionen auf nationaler und europäischer Ebene

Karin Liebhart

## 1. Geänderte Rahmenbedingungen

Europäische Gesellschaften, politische Systeme und Kulturen befinden sich seit mehreren Jahrzehnten, insbesondere aber seit den späten 1980er Jahren in einem kontinuierlichen Prozess des Wandels. Der Systemwechsel in den ehemaligen sozialistischen Einparteiestaaten Mittelost-, Ost- und Südosteuropas stellte diese vor die Aufgabe einer umfassenden politischen und ökonomischen Reorganisation – in einigen Fällen auch der Bildung neuer Nationalstaaten. Darüber hinaus führte das Ende der bipolaren Weltordnung zu einer Veränderung der politischen Landschaft Europas insgesamt. Ihren deutlichsten Ausdruck fanden diese Entwicklungen im Integrations- und Erweiterungsprozess der Europäischen Union. Damit geht eine zunehmend engere Verflechtung lokaler, regionaler, nationaler und europäischer Ebenen der politischen Themen- und Entscheidungsfindung einher, die häufig mit dem Begriff multi-level-governance umschrieben wird und den Orientierungsrahmen für demokratiepolitische Debatten neu gestaltet. Weiters provoziert die fortschreitende Ökonomisierung aller gesellschaftlichen Teilbereiche, insbesondere der Politik, die Frage, inwieweit Staat und Politik überhaupt noch über Möglichkeiten verfügen, gesellschaftliche Teilsysteme zu steuern.

Zudem hat die digitale Revolution das politische Spiel substantiell verändert. Rasante Entwicklungen im IT-Sektor, neue Medien und die Möglichkeiten des Web 2.0 haben tief greifende Auswirkungen

auf »klassische« politische Konzepte wie politische Öffentlichkeit, public discourse und Zivilgesellschaft. In einem interaktiven virtuellen Raum vermischen sich die Rollen von InformationsproduzentInnen und -konsumentInnen, wie dies etwa im Begriff des sogenannten »prosumers« zum Ausdruck kommt. Eine tendenziell größere Durchlässigkeit von Informationen und vielfältigere Kommunikationsmöglichkeiten kennzeichnen die gegenwärtige Wissens- und Informationsgesellschaft. Das Web 2.0 wird häufig als eine Arena beschrieben, in der kollektive, zivilgesellschaftliche Akteure, auf der Basis von gemeinsamen Interessen und/oder Werten, in selbst definierten Netzwerken zu Zwecken der Informationsweitergabe, des politischen Meinungsaustausches, der politischen Organisation und Öffentlichkeitsarbeit interagieren. Damit entsteht ein dynamisches transnationales Kommunikationsnetzwerk, das eine neue, globale politische Öffentlichkeit kreiert.<sup>1</sup> Online Plattformen und social networks (Blogs, Podcasts, Twitter, Micro-blogging, Flickr, Facebook, YouTube, etc.) verändern den Charakter sozialer Bewegungen und deren Wege zu kommunizieren, sich zu organisieren, Botschaften zu übermitteln und interessierte Teilöffentlichkeiten anzusprechen. Dies birgt erhebliches demokratiepolitisches Potential: Der Aufbau von Gegenöffentlichkeiten und die Kommunikation von marginalisierten Inhalten, bei geringem Einsatz von ökonomischen Ressourcen, werden erleichtert. Zweifellos eröffnen sich dadurch auch neue Möglichkeiten für politische Partizipation. Eine unkritisch-euphorische Perspektive, die das social web primär als ein Mittel zur (weiteren) Demokratisierung der Gesellschaft sieht, ist allerdings kaum angebracht.<sup>2</sup> Zwar werden politisch, ökonomisch und gesellschaftlich marginalisierte Individuen und Gruppierungen ermächtigt, an politischen Themensetzungs-, Diskussions- und Entscheidungsprozessen mitzuwirken und größere Chancengleichheit im politischen Spiel herzustellen, dem stehen aber auch neue Probleme gegenüber (vgl. <http://www.demokratiezentrum.org/themen/mediengesellschaft/e->

democracy.html). Es ist keineswegs ausgemacht, dass das Web 2.0 nicht auch soziale Ungleichheiten verstärkt. So stellt sich etwa die Frage, wie ein Auseinanderdriften zwischen denen, die Zugang zu Informationstechnologien und Informationen haben, und die über entsprechende skills verfügen (information rich), und denen, die sozial und bildungspolitisch unterprivilegiert sind (information poor), verhindert werden kann (ebd.): »Die Bedeutung des Internets als Medium demokratischer Öffentlichkeit und als Instrument politischer Entscheidung ist, wenn man die Chancen nützt, evident. Allerdings haben die so genannte FreeNet-Bewegung der ›Frühzeit‹ des Netzes, die ›Online Communities‹ und Netzinitiativen, in die viel an Demokratisierungshoffnungen gelegt wurde, angesichts der Kommerzialisierung viel an Kraft und Bedeutung verloren« (ebd.). Die »digital divide« trennt nicht nur gut ausgebildete von eher bildungsfernen BürgerInnen, indem sie erstere privilegiert, sie gilt auch in Hinsicht auf Geschlecht (hier sind Frauen tendenziell benachteiligt) und vor allem auf Alter. Insbesondere die jüngeren Generationen besitzen jene skills und Fähigkeiten im Umgang mit dem neuen Medium, die notwendig sind, um dieses auch als Mittel für politische Information und aktive Partizipation zu nutzen.

Die skizzierten Entwicklungen haben auf die Demokratiequalität politischer Systeme ebenso Auswirkungen wie auf politisches Bewusstsein, politische Wahrnehmungen, Einstellungen und Handlungspotentiale von BürgerInnen. Gewohnte Formen demokratischer Partizipation und Kontrolle, politische Steuerungskonzeptionen und Konfliktregelungsverfahren sind vor diesem Hintergrund in einem geänderten Rahmen zu diskutieren. Daraus ergeben sich Fragen nach aktuellen Perspektiven für die Weiterentwicklung von Demokratie, nach der Formulierung von demokratiepolitischen Defiziten und Reformansätzen durch unterschiedliche institutionelle und zivilgesellschaftliche Akteure, sowie nach konkreten gesellschaftlichen Konflikten, die sich in einschlägigen Debatten auf nationaler und supranationaler Ebene spiegeln.

Im Folgenden werden Aspekte der Diskussion um Demokratiewahrnehmung, Demokratiequalität und Demokratiereform in einigen europäischen Staaten exemplarisch skizziert. Die Beispiele beziehen sich auf die Kleinstaaten Niederlande, Österreich, Schweden und die Schweiz. Ansprüche auf Vollständigkeit der Darstellung einschlägiger Diskussionen werden selbstverständlich nicht erhoben. Ziel ist es vielmehr, zentrale demokratiepolitische Problemstellungen, mit denen gegenwärtige europäische Gesellschaften konfrontiert sind, exemplarisch herauszuarbeiten. Dies betrifft auch das Spannungsverhältnis zwischen lokaler, bzw. regionaler, nationaler und europäischer Ebene. Ungeachtet der Vielfalt politischer Kulturen und Traditionen, sowie konkreter Ausprägungen der politischen Systeme in Europa und des jeweiligen Institutionengefüges, lassen sich trotz historischer und systembedingter Spezifika Ähnlichkeiten in Bezug auf aktuelle Debatten zu Demokratiequalität und Demokratiereform feststellen. Themenbereiche, an denen demokratiepolitische Reformdiskussionen festmachen, wie Kompetenzverteilungen im europäischen Mehrebenensystem, Asyl- und Einwanderungsdiskurs, Status und Rechte von ethnischen und sozialen Minderheiten, politische Partizipationsmöglichkeiten und -formen, oder die Formulierung von demokratiepolitischen Defiziten, sind wohl in sämtlichen europäischen Staaten zu finden.<sup>3</sup>

## 2. Institutionenvertrauen und politische Partizipation

Der Grad an Vertrauen in politische Institutionen gilt in der politikwissenschaftlichen Forschung als ein wesentlicher Indikator für die Einstellungen von StaatsbürgerInnen zu einem politischen System und damit als Maß für die Unterstützung dieses politischen Systems, insbesondere hinsichtlich repräsentativer Demokratien. Robert D. Putnam (1993, vgl. dazu auch Fuchs et al. 2002, 427f.) entwickelte das Konzept von David Easton aus dem Jahr 1965 weiter, indem er Ver-

trauen als eine wesentliche Komponente sozialen Kapitals beschrieb, die die Kooperation zwischen BürgerInnen im Rahmen einer civil society fördert. Institutionenvertrauen wird als notwendig für komplexe Gesellschaften erachtet (Fuchs et al. 2002, 430). Auf der Basis von Erfahrungen mit institutionellen Akteuren sowie deren RepräsentantInnen entwickeln BürgerInnen Zukunftserwartungen (Fuchs et al. 2002, 433).

Die Ergebnisse der dritten Runde des European Social Survey aus dem Jahr 2006 zeigen, dass das Vertrauen in PolitikerInnen und politische Institutionen keineswegs konstant sinkt. In der Schweiz und in Schweden war hinsichtlich des Vertrauens in PolitikerInnen, im Vergleich zu 2004, ein Anstieg zu bemerken, die Niederlande lagen 2006 sogar über dem Vertrauenslevel von 2002. Für Österreich blieben die Werte von 2004 bis 2006 konstant (<http://ess.nsd.uib.no/ttp>). Aus den Daten der Eurobarometer Umfrage 71/2009<sup>4</sup> ist ersichtlich, dass in Schweden, den Niederlanden und in Österreich das Vertrauen in nationale Institutionen (Rechtssystem, Regierung, Parlament und Parteien) über dem Durchschnitt der EU 27 liegt. Das Vertrauen in politische Parteien ist im Vergleich zu anderen Institutionen am niedrigsten ausgeprägt (EB 71/2009, 77), relativ unabhängig davon, wie das jeweilige Parteiensystem strukturiert ist. Die niedrigen Werte gelten für politische Systeme, in denen lange Zeit zwei große Parteien dominieren, wie Österreich, ebenso wie für jene Länder, in denen über weite Strecken eine Partei dominiert hat, wie die Sozialdemokratie in Schweden – die bei den letzten Parlamentswahlen im September 2010 das schlechteste Ergebnis seit 100 Jahren erzielte (<http://www.tagesschau.de/ausland/schweden142html>) – oder die Christdemokraten in den Niederlanden (EB 71 9/2009, 44). Den EU-Institutionen Europäisches Parlament und Europäische Kommission vertrauen im Durchschnitt 48% bzw. 44% der EuropäerInnen. Die Niederlande (58% bzw. 59%) und Schweden (56% bzw. 51%) liegen hier wieder deutlich über dem Durchschnitt, Österreich pendelt sich mit 50% bzw.

43% rund um den Durchschnittswert ein (EB 71/ 2009, 29). Das EB 63/ 2005 (21) stellte eine etwas andere Frage, und zwar jene nach der generellen Zufriedenheit in Bezug auf das Funktionieren von Demokratie in den jeweiligen Staaten. Hier zeigt sich, dass die Befragten in den Niederlanden und in Schweden (jeweils 71%) sowie in Österreich (68%) hohe Zufriedenheitswerte aufwiesen. Mit dem Funktionieren der Demokratie auf europäischer Ebene zeigen sich die RespondentInnen dieser Umfrage weniger zufrieden. In Österreich waren 45% zufrieden, in Schweden 42%, in den Niederlanden 41%. Die niedrigen Werte spiegeln sich auch in der generellen Vertrauensfrage: Nur 42% in den Niederlanden und in Österreich, und nur 32% in Schweden hatten Vertrauen in die EU (ebd., 23).

In der Diskussion um den Zusammenhang zwischen Vertrauen in politische Akteure und Institutionen und politischer Partizipation, wird angenommen, dass Desinteresse und geringes Vertrauen zu Ablehnung von politischem Handeln und mangelnder Partizipation an politischen Prozessen führen, und dadurch wiederum das Gefühl politischer Ohnmacht verstärkt wird (vgl. Schäfer 2008). Dies führe in der Folge zu negativen Einstellungen der BürgerInnen zur Politik, Grundlage des häufig beschworenen Phänomens »Politikverdrossenheit«. Als bedeutendster Indikator wird die Wahlbeteiligung<sup>5</sup> angenommen, und es wird beklagt, dass diese europaweit stetig sinke. Für Wahlen zum Europäischen Parlament trifft dieser Trend zweifellos zu. Mit einer Beteiligung von 43,1% wurde 2009 ein historischer Tiefstand erreicht, 2004 war die Wahlbeteiligung immerhin noch um rund zwei Prozentpunkte höher. »Die sinkende Wahlbeteiligung und die Stilisierung zur Nebenwahl bestätigt zwei langfristige Trends bei den Europawahlen (...). Trotz einer breiten Debatte über die Bedeutung des EU-Parlaments im Vorfeld der Wahlen glaubten nach wie vor viele Menschen, dass es bei der Europawahl um weniger gehe als bei anderen Wahlen« (<http://www.kas.de/wf/de/21.5/>). Im Ländervergleich zeigen sich aber Unterschiede: 2009 lag die Wahlbeteiligung in Schweden bei 45,5%,



und war damit deutlich höher als 2004 (37,9%). In den Niederlanden betrug die Wahlbeteiligung 36,9% und lag damit sowohl unter dem europaweiten Durchschnitt als auch unter der Wahlbeteiligung 2004 (39,3%). In Österreich war im Vergleich zur vorhergegangenen Europawahl ein Anstieg um 3,6 Prozentpunkte auf 46,0% zu verzeichnen (<http://www.bpb.de/themen/E7G8TE>). Auch bei nationalen Wahlen variiert der Trend der sinkenden Wahlbeteiligung länderspezifisch je nach Ausgangsniveau: In Österreich gingen 1949 96,8% der Stimmberechtigten wählen, 1995 83,1% und 2007 waren es immer noch 78,5% (<http://www.bmi.gv.at>). In der Schweiz, in der die Wahlbeteiligung traditionell nicht so hoch ist, beteiligten sich 2007 49,9%, ein weit geringerer Prozentsatz zwar als in Österreich, zugleich aber ein ansteigender Trend – 1995 waren es nur 42,2% gewesen ([http://www.politischebildung.com/pdfs/27\\_wahlbet\\_europa.pdf](http://www.politischebildung.com/pdfs/27_wahlbet_europa.pdf)). In Schweden lag die Wahlbeteiligung 2010 bei 84,6% und damit höher als vor vier Jahren (<http://www.stern.de/news2/aktuell/endergebnis-in-schweden-bringt-doch-keine-mehrheit-fuer-reinfeldt-1606820.html>). Die Wahlbeteiligung 2010 in den Niederlanden erreichte 75,4%, fast 5 Prozentpunkte weniger als 2006 (80,35%) (<http://www.kiesraad.nl/>).

Im Bereich der direkten Demokratie nimmt die Schweiz unter den westeuropäischen Staaten eine Sonderstellung ein. In der »halb-direkten Demokratie« Schweiz wirkt sich die häufige Nutzung direktdemokratischer Verfahren konkordanzdemokratisch stabilisierend aus (Ismayr 2009, 41). Die so genannte Volksgesetzgebung (Initiative und Entscheidung liegen bei den BürgerInnen) ist auf nationalstaatlicher Ebene in keinem der Länder zu finden, möglich ist sie aber in den Schweizer Kantonen und einigen österreichischen Bundesländern (ebd., 40). Nichtverbindliche, konsultative Volksbefragungen sind in Schweden, den Niederlanden, Großbritannien und Österreich vorgesehen (ebd., 42). In Österreich wurden bislang auf zentralstaatlicher Ebene häufig Gesetzesvorschläge in Form von Volksbegehren von BürgerInnen initiiert (ohne dass diese berechtigt waren, darüber auch

abzustimmen), meist als Folge der Mobilisierung durch Bürgerinitiativen, bzw. oppositioneller, vor allem rechtspopulistischer Parteien (ebd. 41). Bereits der ehemalige deutsche Bundespräsident Theodor Heuss bezeichnete die direkte Demokratie als »Prämie für jeden Demagogen« (zit. n. Schmidt 2006, 350).

Dies verweist auf ein aktuelles politisches Problem, die Instrumentalisierung von demokratiepolitischen Anliegen und Instrumenten durch (rechts)populistische Parteien. In den 1970er und 1980er Jahren entstanden in mehreren europäischen Staaten neue Parteien, darunter auch rechtspopulistische bis rechtsextreme (Ismayr 2009, 50).<sup>6</sup> Solche Parteien gründeten sich auch in Schweden, den Niederlanden und der Schweiz. Österreich ist diesbezüglich durch die rechtspopulistische Wende der FPÖ, Mitte der 1980er Jahre, gekennzeichnet (ebd., 51). Die FPÖ trat 2000 in eine Regierungskoalition mit der ÖVP ein, nach der Abspaltung des BZÖ war diese bis 2008 in der Regierung vertreten. In Schweden zog die rechtsgerichtete Partei Schwedendemokraten nach den Wahlen vom September 2010 erstmals ins Parlament ein, allerdings ohne Chance auf Regierungsbeteiligung (<http://www.tagesschau.de/ausland/schweden142html>). Die schon zuvor regierende Mitte-Rechts-Koalition verfehlte zwar knapp die absolute Mehrheit, betonte aber, keinesfalls mit den Schwedendemokraten zusammenarbeiten zu wollen. Dieselbe Haltung nehmen auch die anderen Parteien des politischen Spektrums ein (ebd.). In den Niederlanden spielt die Freiheitspartei unter dem Rechtspopulisten Geert Wilders eine entscheidende Rolle bei der langwierigen Regierungsbildung nach den Wahlen 2010: Trotz Garantie einer Übernahme radikaler Forderungen der Freiheitspartei in Bezug auf Einwanderungs- und Islam-Politik durch ein bürgerliches Minderheitskabinett aus Christdemokraten und Rechtsliberalen ließ Geert Wilders die Verhandlungen zur Regierungsbildung im Spätsommer des Jahres platzen (<http://www.sueddeutsche.de/politik/2.220niederlande-neue-regierung>). Die Schweizerische Volkspartei hat einen Minister in der

Regierung, der staatstragend agiert, Oppositionspolitik wird dennoch über Volksabstimmungen betrieben. Die Feststellung, dass Populisten, die an die Macht gelangen, »schnell am Ende ihrer Kräfte« sind, »wie weiland die Freiheitlichen in Österreich oder die Liste Pim Fortuyn in Holland« gibt zwar Anlass zur Hoffnung. Die Rechnung, dass »(die) in der Demokratie unvermeidlichen Kompromisse« dazu führen, dass »die Radikalität, die Populisten stark macht«, verwaschen wird, dürfte aber nicht in jedem Fall aufgehen (<http://www.sueddeutsche.de/politik/2.220niederlande-neue-regierung>).

### 3. Ausgewählte demokratiepolitische Dimensionen: Schweden, Niederlande, Österreich und Schweiz

#### *Schweden*

Schweden galt lange Zeit als Modellfall politischer Ausgewogenheit. Die politische Kultur des Landes hat sich in der letzten Dekade allerdings stark verändert, das »Schwedische Modell« der Lösung von Konflikten zwischen Interessensverbänden ohne staatliche Intervention (John 2009, 131f.) funktioniert nur mehr eingeschränkt. Korporative Repräsentation und pragmatische Konsenskultur prägen aber immer noch die Politik (ebd., 134). Dies spiegelt sich in den, im Vergleich zu anderen Staaten, hohen Legitimitätswerten, die das politische System Schwedens und dessen Institutionen in Umfragen regelmäßig erreichen (ebd., 135).

Presse- und Meinungsfreiheit haben eine lange Tradition, Schweden war das erste Land, das die Pressefreiheit einführte, Medien sind durch besondere Gesetze geschützt. Das Land hat eines der stärksten Gesetze für Informationsfreiheit (<http://www.freedomhouse.org/>). BürgerInnen haben freie Einsicht in behördliche Dokumente, zugleich stehen Informationsquellen unter ausgeprägtem Schutz (ebd., 136). Schweden nimmt im europäischen Vergleich auch einen Spitzenplatz in der Me-

diennutzung ein. 2006 hatten bereits 78% der Haushalte Internetzugang (ebd., 135f).

Schweden zählt traditionell zu den vorbildlichen Modellen für Minderheitenschutz und Minderheitenförderung. So sind die wichtigsten religiösen und ethnischen Minderheiten im Parlament repräsentiert. Die indigene Minderheit der Samen wählt seit 1993 ein eigenes Parlament, das Entscheidungsbefugnisse insbesondere im Erziehungs- und Kulturbereich hat und als Beratungsgremium der nationalen Regierung fungiert. Homosexuelle haben das Recht, Kinder zu adoptieren und In vitro Fertilisation in Anspruch zu nehmen. Auch Nicht-EU-AusländerInnen sind, sofern sie mindestens drei Jahre lang in Schweden ansässig sind, auf kommunaler Ebene wahlberechtigt. Es gibt Gesetze, wie das so genannte hate-crimes law 2003, die Hass- und Drohreden aus rassistischen und nationalistischen Gründen gegen ethnische, religiöse oder sexuelle Minderheiten verbieten (<http://www.freedomhouse.org/>). Staatliche Radio- und Fernsehkanäle senden wöchentlich Beiträge in den Sprachen, die von ImmigrantInnen gesprochen werden. Dennoch wird die Immigrationspolitik Schwedens immer restriktiver, die Zahl der AsylwerberInnen sinkt kontinuierlich (John 2009, 135f.). Wirtschaftskrisen und der Rückbau des schwedischen Sozialstaates im Zuge neoliberaler Politik der letzten Jahre bzw. Jahrzehnte würden aus der Perspektive vieler SchwedInnen mit der Wahrnehmung Schwedens als Einwanderungsland verknüpft, schreibt Alexander Fanta (2010, 32) in einem Kommentar zum jüngsten Wahlerfolg der ausländerfeindlichen Schwedendemokraten 2010: »Soziale Ausgrenzung und Armut trägt in Schweden eine ethnische Maske«. Die politische Präsenz der Schwedendemokraten unter ihrem Parteichef Jimmie Akesson (Der Standard 21.9.2010, 2 und 32), der Muslime als größte Bedrohung Schwedens aus dem Ausland seit dem Zweiten Weltkrieg qualifizierte, stellt die europäische Musterdemokratie, mit ihren starken Traditionen zivilgesellschaftlicher Organisation (Ismayr 2009, 130), vor gravierende Herausforderungen. Die Partei Schwedendemokraten hat ihre

Wurzeln in der neonazistisch-gewaltbereiten extremen Rechten der 1980er und 1990er Jahre, bezeichnet sich selbst allerdings als nationalkonservativ. Sie verknüpft sozialpopulistische Positionen mit Xenophobie und EU-Feindlichkeit. Letztere appelliert an einen, in der schwedischen Bevölkerung verbreiteten, generellen EU-Skeptizismus. Auch das vor dem EU-Beitritt 1995 abgehaltene Referendum ging mit 52,2% pro-Stimmen recht knapp aus (vgl. John 2009).

### *Niederlande*

Das politische System der Niederlande wird meist mit den Begriffen Versäulung (einem relativ konfliktfreien Nebeneinander nach religiös-ideologischen Kriterien) und Konkordanz beschrieben (Lepszy/Wilp 2009, 419), obwohl gerade in den letzten Jahren eine zunehmende Diskontinuität und Destabilisierung des Parteiensystems zu bemerken ist (ebd., 427). Insbesondere die Institutionalisierung sozialpartnerschaftlicher Konfliktaustragung trug zu dem geschilderten harmonischen Bild bei (ebd., 428). Umfragedaten zu Vertrauen in politische Institutionen weisen im europäischen Vergleich relativ hohe Vertrauenswerte für die Niederlande auf.

Bis in die 1960er Jahre wurde für die niederländische Bevölkerung, die zu großen Teilen in jeweils eine der Säulen integriert war, ein besonders hohes Maß an Harmoniebedürftigkeit konstatiert; sie wurde als eher unpolitisch charakterisiert (ebd., 434). Dies änderte sich, als, angeregt durch das Vorbild US-amerikanischer Protestbewegungen, die Niederlande zu einem wichtigen »Ursprungsland« von Bürgerinitiativen und sozialen Bewegungen in Europa wurden. Die vielfältigen Initiativen wurden auch staatlich gefördert. Auch heute noch hält sich die Partizipationsbereitschaft der NiederländerInnen trotz rückläufiger Tendenzen auf einem hohen Niveau (ebd., 435).

Das große Engagement der Niederlande, einem der Gründungsmitglieder der EG/EU, für die europäische Integration – die NiederländerInnen galten lange Zeit als »MustereuropäerInnen« (ebd. 443f.) – erfuhr

2005 einen Dämpfer, als die Bevölkerung in einem Referendum den EU-Verfassungsvertrag ablehnte. Dem Referendum ging eine lebhafte demokratiepolitische Debatte voraus, und auch nach dem ablehnenden Ergebnis wurde weiter über die Demokratiequalität bzw. die demokratischen Defizite der EU öffentlich diskutiert.

Die Debatte um Fragen der Demokratie wurde in den letzten Jahren jedoch vor allem von der Thematik der Freiheit der Meinungsäußerung beherrscht, insbesondere in Hinsicht auf immigrationspolitische Maßnahmen und die Integration von Minderheiten. Die Debatte drehte sich dabei weniger um die Frage des Wahlrechts (alle AusländerInnen, die mindestens fünf Jahre in den Niederlanden leben, dürfen auf lokaler Ebene wählen), als vielmehr um den Themenkomplex »Integration/Assimilation/Multikulturalismus«.

Wesentlich auslösendes Moment für derlei Diskussionen waren Akte politischer Gewalt. Die politischen Morde an dem rechtspopulistischen Politiker Pim Fortuyn 2002 und an dem Filmemacher Theo Van Gogh 2004 erschütterten nicht nur die prinzipiell konsensorientierte niederländische Öffentlichkeit, sondern führten auch zu politischen und gesetzlichen Maßnahmen. 2004 schlug das Parlament in einem von allen Parteien mitgetragenen Report eine Revision der bereits jahrzehntelang geltenden Politik des Multikulturalismus vor. Das problematische Hauptargument war, dass Muslime, die in den Niederlanden leben, »Dutch« werden, sich also möglichst vollständig an die Mehrheitskultur anpassen sollen. Insbesondere die Affäre um die Islamkritikerin Ayaan Hirsi, der die niederländische Staatsbürgerschaft entzogen wurde, da sie falsche Angaben im Asylverfahren gemacht hatte, löste sehr kontroverse Diskussionen aus. Weitere Konflikte, die – nicht zuletzt weil sie das demokratiepolitisch wesentliche Thema des Spannungsverhältnisses zwischen Freiheit der Meinungsäußerung und Schutz von Minderheitenrechten zentral berührten – große öffentliche Aufmerksamkeit fanden, waren der Vorwurf der Verletzung von Antidiskriminierungsgesetzen gegenüber dem Karikaturisten Grego-

rius Nekschot 2008, sowie die Publikmachung des Kurzfilms »Fitna« von Geert Wilders (2008) im Internet. Dem Filmemacher, der Vorsitzender der niederländischen Rechtspartei »Party for Freedom« ist, wurde eine »anti-Koran-Haltung« vorgeworfen (<http://www.freedomhouse.org/>).

2008 beschloss das niederländische Parlament schließlich die Aufnahme religiöser Angelegenheiten und Gruppierungen in die Antidiskriminierungsgesetzgebung des Landes. Bereits 2007 hatte die neue zentristische Koalitionsregierung erste muslimische Kabinettsmitglieder, als Minister für Soziale Angelegenheiten, sowie als Deputy Minister für Justiz, in die Regierung aufgenommen. Dennoch verlangt die Regierung von Geistlichen, Imamen und anderen religiösen Führungsfiguren, die aus islamischen Ländern kommen, einen einjährigen Integrationskurs zu absolvieren, bevor sie ihr Amt in den Niederlanden ausüben (<http://www.freedomhouse.org/>).

Menschenrechtsorganisationen und andere zivilgesellschaftliche Gruppierungen kritisieren die gegenwärtige Asylpolitik des Landes als ungebührlich strikt und scharf, sowie als gegen internationale Standards verstoßend (<http://www.freedomhouse.org/>). Als Kehrseite der Medaille gewann die rechtsgerichtete Partei »Proud of the Netherlands« (mit der Vorsitzenden Rita Verdonk) in jüngster Zeit stetig an Popularität. Mittlerweile ist die PVV, unter der Führung von Geert Wilders, drittstärkste Partei und wesentlicher Faktor im Spiel der Regierungsbildung (<http://www.sueddeutsche.de/politik/2.220niederlande-neue-regierung>).

Es zeigt sich also insgesamt ein kontroverses Bild. Deutlich wird jedoch, dass das »Ausländerthema« auch die niederländische politische Öffentlichkeit beherrscht. Dies gilt vor allem für die, den in den letzten Jahren den Diskurs beherrschenden und häufig reichlich undifferenziert geführten, Debatten um den Islam als politischer Faktor und die prinzipielle Integrierbarkeit von MuslimInnen in westliche Demokratien. Ein Phänomen, das – wenn auch in unterschiedlicher Intensität und Ausprägung – in mehreren europäischen Staaten zu bemerken ist.

*Österreich*

Die Begriffe Demokratisierung und Demokratiereform sind in Österreich vor allem mit den 1970er Jahren und den Regierungen Kreisky verbunden. Die bereits in den 1960er Jahren zunehmende Kritik am Proporzsystem, das für die Zweite Republik charakteristisch war und mit der hohen Verbändestaatlichkeit und Parteienstaatlichkeit, die das politische System nach 1945 charakterisierte (vgl. Pelinka 2009, 621 und 628), in engem Zusammenhang stand, führte zu einer Reformdiskussion. Kritisiert wurde das »Packeln hinter verschlossenen Türen«. Gefordert wurden mehr »Sachlichkeit in der Politik« und eine »größere Freiheit in der Koalition, verbunden mit einem größeren Handlungs- und Entscheidungsspielraum, der sich auch im Parlament zeigen sollte«. Etwa zeitgleich »setzte in den späten 1960er Jahren – massiv beeinflusst von der internationalen Entwicklung – eine zweite Reformdiskussion ein, der sich auch die Politik nicht verschließen konnte: Sie forderte das, was Bruno Kreisky in Österreich mit einer »Demokratisierung sämtlicher Lebensbereiche« und Willy Brandt in Deutschland mit »Mehr Demokratie wagen« umschrieb«. In Österreich war Demokratisierung spätestens seit Bruno Kreisky immer auch mit dem Konzept einer Modernisierung von Staat und Gesellschaft verbunden ([http://www.demokratiezentrum.org/themen/demokratiedebatten/wahlen.html?tx\\_jppageteaser\\_pi1%5BbackId%5D=13](http://www.demokratiezentrum.org/themen/demokratiedebatten/wahlen.html?tx_jppageteaser_pi1%5BbackId%5D=13)).<sup>7</sup>

Mittlerweile hat sich auch in Österreich – im europäischen Vergleich mit einiger Verspätung – im Zuge der Veränderungen der politischen Kultur, eines Rückgangs des Parteien- und Verbändestaates und einer größeren Mobilität der WählerInnen eine aktive Zivilgesellschaft entwickelt. Sie kommt in unterschiedlichen, und auch von unterschiedlichen Gruppen, Initiativen und Organisationen getragenen Aktionen zum Ausdruck, wie etwa den Protesten gegen das ausländerfeindliche Volksbegehren der FPÖ »Österreich zuerst«, die in der Großkundgebung »Lichtermeer« am Heldenplatz im Februar 1993 ihren Höhepunkt hatten, den Donnerstagsdemos gegen die ÖVP-FPÖ-Regierung



ab 2000, mehreren Demonstrationen gegen den Irak-Krieg, oder den StudentInnenprotesten. Das Phänomen unterentwickelten staatsbürgerlichen Bewusstseins scheint jedoch nach wie vor Bestandteil österreichischer politischer Kultur zu sein. Dies zeigt sich auch in Umfragen, ob die eigene Stimme auf nationaler bzw. europäischer Ebene zähle. Dem liegt ein grundlegender Wandel seit den 1980er Jahren zugrunde, der durch abnehmendes Interesse an traditionellen Formen und Mustern politischer Beteiligung gekennzeichnet ist (Pelinka 2009, 631). Neue Formen politischer Partizipation sind jedoch hauptsächlich unter der jüngeren Generation verbreitet.

Was basisdemokratische Instrumente politischer Partizipation betrifft, stehen in Österreich primär Volksbegehren<sup>8</sup>, Volksabstimmung und Volksbefragung (auch regional) zur Verfügung. Insbesondere Volksbegehren werden jedoch nicht selten auch für Zwecke populistischer Politik instrumentalisiert (so etwa das Anti-EU-Volksbegehren der FPÖ). Der Wandel der FPÖ zu einer rechtspopulistischen Protestpartei (Pelinka 2009, 631) zog eine verstärkte Konzentration auf sich, und Instrumentalisierung von Migrations- und Asylthemen, sowie Fragen von Multikulturalität und gesellschaftlichen Pluralitätsvorstellungen nach sich. Dies zeigt sich regelmäßig in den ausländerfeindlichen und insbesondere islamophoben Wahlkampf-Slogans von FPÖ und BZÖ, oder jüngst in Forderungen nach baurechtlichen Behinderungen von Moscheebauten (<http://www.orf.at/stories/471030>, <http://www.nachrichten.at/nachrichten/politik/innenpolitik/art385.4>). Einschlägige Internetauftritte, wie etwa das Anti-Minarett-Spiel der steirischen FPÖ, das schlussendlich aufgrund einer gerichtlichen Verfügung vom Netz genommen werden musste, sprechen dieselbe Sprache. Das Spiel mit dem Titel »Moschee-Baba« forderte dazu auf, Moscheen, Minarette und Muezzine mittels Mausclick zu stoppen (<http://kleinezeitung.at/steiermark/graz/graz2467317/fpoe-anti-minarett-spiel>). Die FPÖ ist jedoch keineswegs die einzige Partei, die sich mit dem Ziel populistischer Selbstdarstellung des Appells an direktdemokratische Verfahren,

in denen angeblich der Volkswille besser zum Ausdruck kommt, bedient. erinnert sei hier exemplarisch an den Bruch der letzten Koalitionsregierung, der unter anderem auf die populistische Forderung der SPÖ, künftig nationale Volksabstimmungen zu EU-relevanten Themen abzuhalten, zurückzuführen war.

### *Schweiz*

Die Schweiz war das erste europäische Land, das in den 1830er Jahren nach dem Prinzip der Volkssouveränität organisiert wurde (vgl. Linder 2009),<sup>9</sup> und gilt im europäischen Vergleich als *das* Modell eines föderalen Staates der Basisdemokratie, der Dezentralisierung und der direkten Demokratie, sowie als ein Land mit einer traditionell besonders aktiven Zivilgesellschaft. Nicht nur der Bund, sondern auch alle 26 Kantone haben eine eigene Verfassung, darüber hinaus genießen die lokalen Gemeinden beträchtliche Autonomie (ebd., 569). Die Kantone und Halbkantone haben signifikante Kontrollen und Befugnisse zu Fragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik, außenpolitische Angelegenheiten verbleiben aber im Kompetenzbereich der Bundesregierung, ebenso zentrale ökonomische Fragen.

Referenda sind ein wesentlicher Bestandteil des politischen Entscheidungsfindungsprozesses und werden regelmäßig abgehalten. Jede Maßnahme, die konstitutionelle Fragen betrifft, muss verpflichtend per Referendum abgestimmt werden. Darüber hinaus können 50 000 BürgerInnen verlangen, dass über neue oder revidierte Gesetzesvorlagen ein Referendum abgehalten wird, 100 000 SchweizerInnen können selbst gesetzgebend initiativ werden. Die Beteiligung bei Referenda liegt im Schnitt bei etwa 40% (ebd., 579). In einem Beitrag zur aktuellen Debatte um die demokratische Qualität basisdemokratischer Entscheidungen, die durch jüngste Diskussionen um Fragen der Toleranz gegenüber religiösen Minderheiten und der Integration von ImmigrantInnen, vor allem aus islamisch geprägten Ländern in die Schweizer Gesellschaft angestoßen wurde, bemerkte der Journa-

list Paul Engeler in der Weltwoche, dass die hohe Zufriedenheit der Schweizer (die in Umfragedaten nicht ganz ihre Entsprechung findet) nicht auf Wohlstand oder ökonomischen Erfolgen beruhe, sondern auf der direkten Demokratie, denn diese mache die Schweizer Bevölkerung »glücklich« (2009, 14): »Die Chance, Referenden zu ergreifen und Initiativen zu lancieren ist eine stete Kampfansage an abgehobene und eigenmächtige Zirkel. Das schützt den Bürger« (ebd., 15). Dass das für die Schweiz so charakteristische Prinzip der basisdemokratischen Entscheidungsfindung jedoch auch kritisch gesehen wird, zeigt ein anderer Beitrag in derselben Wochenzeitung. Josef Lang schreibt in einem Essay mit dem Titel »Das Volk darf nicht alles« (2009, 18) dem ambivalenten Erbe der konfessionell geprägten Schweizer Landesgemeinde und deren frühneuzeitlicher Auffassung von Demokratie – die das Prinzip Gleichheit nicht auf alle, sondern lediglich auf die Mitglieder eines privilegierten Kollektivs bezog – problematischen Einfluss auf die gegenwärtige Schweizer demokratische Praxis zu. Seiner Meinung nach kommt dies in der Diskriminierung von MuslimInnen durch die Schweizer Mehrheitsbevölkerung zum Ausdruck. Als weiteres Beispiel für die von ihm kritisierte Tradition führt er an, dass den Aargauer Juden erst 1879 und den Innerrhoder Frauen erst 1999 per bundesgerichtlicher Verfügung das Wahlrecht zugesprochen wurde (ebd.). Das 2006 erfolgreiche Referendum zur Verschärfung der Asyl- und Einwanderungsgesetzgebung sowie das ebenfalls, mit überdurchschnittlicher Beteiligung von etwa 54%, erfolgreiche Referendum zum Verbot des Baus von weiteren Minaretten auf Moscheen 2009 scheint ihm Recht zu geben (<http://www.welt.de/politik/deutschland/article5374452/Minarett-Verbot>). Einen weiteren Kritikpunkt bringt der Politikwissenschaftler Wolf Linder zur Sprache, nämlich die Anfälligkeit direkter Demokratie für propagandistische Einflüsse, die insbesondere im Kontext von Mobilisierung für single-issue Politik zum Tragen kommt (2009, 581). Die häufige Einsetzbarkeit direktdemokratischer Instrumente macht zwar Regierung

und Parlament sensibler für die öffentliche Meinung (ebd.), sie bietet aber auch, vor allem für rechtspopulistische Parteien und Bewegungen, zahlreiche Anknüpfungspunkte.

Ausgehend von der nationalkonservativen Schweizerischen Volkspartei (SVP) – die neben der Ablehnung der Integration der Schweiz in die EU die eidgenössische Immigrations- und Asylpolitik zu ihrem zentralen Thema gemacht hat, und dieses mittels xenophober Propaganda kommuniziert – unterstützten Schweizer Initiativen die Volksabstimmung gegen den Bau von Minaretten. Dabei wurden Plakate verwendet, die eine schwarz verschleierte Frau vor der Schweizer Flagge und raketenähnlichen schwarzen Minaretten zeigen. Einige Schweizer Städte, wie Basel und Lausanne, weigerten sich, diese Werbemittel zu affichieren, manche Medien lehnten es ab, entsprechende Anzeigen zu publizieren, und die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus sah darin eine Diffamierung der muslimischen Bevölkerung in der Schweiz, aber keine rechtliche Handhabe dagegen. Die Plakate erinnern nicht nur an von der FPÖ in Wahlkämpfen eingesetzte ausländer- und islamfeindliche Bildmotive, sondern rufen auch Assoziationen mit einer weit über die Schweizer Grenzen hinaus rezipierten und äußerst umstrittenen rassistischen Plakataktion der SVP vor den Parlamentswahlen 2007 hervor. Jene Plakate zeigten drei weiße Schafe, die ein schwarzes Schaf aus der Schweiz hinauskickten, den Bildhintergrund dominierte auch damals die Schweizer Nationalflagge.

Die Wahlen 2007, in deren Vorfeld es im Zuge von Demonstrationen auch zu gewalttätigen Ausschreitungen und dem Einsatz von Wasserwerfern seitens der Polizeikräfte kam – ein für die Schweiz sehr außergewöhnliches Ereignis – brachten einen Sieg der SVP, die mit 29% mehr Stimmanteile als jede andere Partei seit 1919 erreichte. Das neu gewählte Parlament weigerte sich jedoch, den Parteivorsitzenden Blocher in das Kabinett zu entsenden und entschied sich stattdessen für die moderatere Eveline Widmer-Schlumpf. Die SVP ging daraufhin in die Opposition, ein für die Schweiz ebenfalls ungewöhnlicher Schritt ei-

ner großen Partei. Widmer-Schlumpf und Samuel Schmid, ein weiterer SVP Minister wurden aus der Partei ausgeschlossen und in Folge Mitglieder der 2008 neu konstituierten gemäßigten Bürgerlich-Demokratischen Partei. Ende 2008 kehrte die SVP schließlich in die Regierung zurück (vgl. <http://www.freedomhouse.org/>).

Noch scheint die, 2003 leicht geänderte, Schweizer »Zauberformel« der Integration aller wesentlichen politischen Kräfte im Kollegialorgan der Regierung auf bundesstaatlicher Ebene – die das Gegenmodell zur britischen Westminsterdemokratie darstellt (Linder 2009, 581), Verhandlung sowie Kompromiss propagiert und dadurch oft auch als Muster und Vorbild in der Literatur präsentiert wird – zu wirken, trotz zunehmender Polarisierung des Parteiensystems aufgrund einer Reideologisierung der Parteien (ebd., 573, 596 und 599). Seit den 1970er Jahren bringen jedenfalls neue soziale Bewegungen und Parteien, wie auch in anderen europäischen Staaten, immer wieder neue Punkte auf die politische Tagesordnung. Vielfach stehen diese Akteure auch der Schweizerischen Kompromisskultur kritisch gegenüber (ebd., 589).

#### 4. Transnationale demokratiepolitische Themen

Der Prozess der Europäisierung stellt das nationalstaatliche Modell der Demokratie in Frage (Schlagwort »entgrenzte Politik«), dies wird häufig mit einem Demokratiedefizit der europäischen Integration in Verbindung gebracht. Hinsichtlich der Vorstellung, welche Ebene (lokal/regional, national oder europäisch) den meisten Einfluss auf die Lebensumstände der BürgerInnen hat, meinten laut Eurobarometer 71/2009 die Befragten in Schweden, den Niederlanden und Österreich, die nationale Ebene sei die einflussreichste (Niederlande 63%, Schweden 52%, Österreich 43%), gefolgt von der lokalen/regionalen Ebene (Schweden 40%, Österreich 38%, Niederlande 24%). Der Ein-

fluss der europäischen Ebene wird von NiederländerInnen (9%) und SchwedInnen (5%) als besonders gering wahrgenommen, beide Staaten liegen unter dem EU-Durchschnitt von 13%, Österreich liegt mit 15% leicht darüber. Ausgehend vom EU-Durchschnittswert von 53% Nein-Antworten und 38% Ja-Antworten auf die Frage, ob die jeweils eigene Stimme in EU-Angelegenheiten zähle, ist bemerkenswert, dass Schweden (58%) und die Niederlande (56%) hier weit über dem Durchschnitt der Ja-Antworten liegen. Schweden (90%) und die Niederlande (80%) weisen auch sehr hohe Prozentsätze an Ja-Antworten auf, wenn danach gefragt wird, ob die jeweils eigene Stimme in nationalen politischen Belangen Gewicht habe. Der EU-Durchschnitt liegt hier bei 51% (EB 71/2009).

Inwiefern das Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon (der das Europäische Parlament stärkt und auch direktdemokratische Instrumente vorsieht) zu einer intensiveren und konstruktiven europaweiten demokratiepolitischen Diskussion beitragen wird, ist noch nicht abzusehen. Obwohl immer mehr Politikbereiche von nationaler zu EU-Kompetenz werden, ist die EU nach wie vor ein Bund demokratischer Staaten mit zahlreichen nationalen Egoismen (<http://fm4.orf.at/stories/1655394/>, Vedran Dzihic 27.8.2010, JugendzimmerSpezial-Sommerreihe). Immerhin wurde nun mit dem Europäischen Bürgerbegehren ein Instrument geschaffen, das zivilgesellschaftlichen AkteurInnen neue Möglichkeiten eröffnet. UnionsbürgerInnen werden zum ersten Mal unmittelbar in Rechtssetzungsprozesse auf EU-Ebene eingebunden, eine Million EU-BürgerInnen können die Kommission auffordern, Gesetzesvorschläge zu bestimmten Themen zu erarbeiten ([http://journal.juridicum.at/print.php?a\\_2441](http://journal.juridicum.at/print.php?a_2441)).

Dennoch bleibt der Wunsch nach mehr direktdemokratischen Teilhabemöglichkeiten nach wie vor meist auf den nationalen Rahmen politischer Entscheidungsfindung beschränkt. Die immer bedeutendere europäische Ebene steht weniger zur Debatte. Dies mag als Indiz dafür gelten, dass demokratiepolitische Diskussionen, trotz Beschwörung

von Defiziten in der Demokratiequalität der EU, noch immer vorrangig in nationalstaatlichen Grenzen geführt werden.

Inwiefern sich europäische BürgerInnen als politisch handelnde Subjekte sehen, und ob sie über bestehende partizipative Möglichkeiten auf nationaler und supranationaler Ebene überhaupt informiert sind, wie sie ihren Einfluss auf politisches Agenda-Setting und politische Entscheidungsfindung einschätzen, und in welchen Themenbereichen und mit welchen traditionellen und innovativen Instrumenten sie aktiv werden, bleibt abzuwarten.

In Hinsicht auf die Verbesserung der Demokratiequalität in Europa auf nationaler und supranationaler Ebene ist nicht zuletzt auch darauf hinzuweisen, dass sich die europäischen Demokratien bislang kaum als möglichst inklusive Projekte verstehen. Indizien dafür finden sich zahlreiche, von der Ablehnung der Zulassung von MigrantInnen zu Wahlen bis hin zur Frage der Geschlechtergerechtigkeit von Demokratie (vgl. Hoecker 1998, Rosenberger/Sauer, 2004).<sup>10</sup>

Der Begriff Geschlechterdemokratie rückt die Problematik ungleicher Chancenverteilung für politische Partizipation von Frauen und Männern in der liberalen Demokratie ins Zentrum des Interesses. Demokratische Teilhabe hat quantitative und qualitative Aspekte, die demokratische Qualität eines politischen Systems kann auch an gesellschaftlichen Kontextbedingungen gemessen werden. Die aktive Teilnahme am politischen Prozess ist abhängig von kulturellen, sozialen, ökonomischen und sozialisationsbedingten Faktoren. Strukturelle Ungleichheiten in der gesellschaftlichen Verteilung von produktiver und reproduktiver Arbeit haben auch Auswirkungen auf politische Partizipationschancen, die mit ökonomischen Ressourcen und Zeitbudgets in Verbindung stehen. Rechtliche und soziale Gleichheit sind nicht deckungsgleich, soziale Ungleichheit konstituiert politische Ungleichheit wesentlich mit (vgl. Liebhart 2002).

Die jüngste so genannte »Roma-Debatte«, ausgelöst durch das sehr restriktive Vorgehen Frankreichs gegen Angehörige der europäischen

Minderheit der Roma (vgl. <http://www.nachrichten.at/politik/aussenpolitik/art/391>), kann als ein besonders aktuelles Beispiel für mangelnde Inklusion als strukturelles demokratisches Defizit angeführt werden. Der französische Präsident Nicolas Sarkozy ist deswegen sowohl von der EU-Justizkommissarin Viviane Reding als auch vom Europäischen Parlament scharf kritisiert worden.

Ebenso wie die bereits an einzelnen Länderbeispielen dargestellten Diskussionen um die Integration von MuslimInnen in europäische Demokratien, verweist die »Roma-Debatte« auf ein erklärtes demokratisches Defizit, das für die nationalstaatliche wie für die europäische Ebene gilt: Die Idee einer sozialen Demokratie mit gerechter Verteilung von Ressourcen und gesellschaftlichem Reichtum bleibt bislang Utopie. Die zumindest ansatzweise Realisierung dieser Utopie würde einen kräftigen Schritt in Richtung nicht nur formal gleicher, sondern auch gleich effektiver Zugangschancen zu politischen Informationen und Partizipationschancen bedeuten – für alle StaatsbürgerInnen und WohnbürgerInnen, unabhängig von ethnischer Zugehörigkeit, sozioökonomischem Status, Geschlecht oder Alter. Nimmt man die von David Campbell und Christian Schaller (2002) für die Beurteilung politischer Systeme, und von deren Teilbereichen, herangezogenen Kriterien für Demokratiequalität ernst, dann zeigt sich in diesem Bereich ein deutliches Manko.

Integrationsdebatten, wie auch Diskussionen um die Gendergerechtigkeit von Demokratie, berühren meist noch ein anderes demokratiepolitisches Problem – das Spannungsverhältnis zwischen der Bewahrung individueller politischer, sozialer und kultureller Grund- und Freiheitsrechte und der Garantie von Gruppenrechten sowohl der Mehrheitsgesellschaft als auch politischer und sozialer Minderheiten. Daraus können Zielkonflikte zwischen einzelnen Qualitätskriterien von Demokratie entstehen, wie den Prinzipien Freiheit und Gleichheit, die etwa in Diskussionen über das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung versus Schutz vor Diskriminierung ihren Ausdruck finden.



## Anmerkungen

- 1 Vgl. dazu etwa Della Porta, Donatella/Tarrow, Sidney (ed.) (2005): *Transnational Protest and Global Activism*. Lanham/MD, <http://oreilly.com/web2/archive/what-is-web-20.html>, <http://www.techpluto.com/web-20-services/>, <http://thehatchergroup.wordpress.com/2008/05/08/glossary-of-new-mediaterminology/>, Vickery, Graham/ Wunsch-Vincent, Sascha (2007): »Participative Web and User-Created Content: Web 2.0, Wikis and Social Networking«. OECD Paris
- 2 Vgl. dazu etwa First Monday. The peer reviewed journal on the internet. Volume 13, Number 3 – 3 March 2008. *Critical Perspectives on Web 2.0*, [http://technology.timesonline.co.uk/tol/news/tech\\_and\\_web/personal\\_tech/article1874668.ece](http://technology.timesonline.co.uk/tol/news/tech_and_web/personal_tech/article1874668.ece), <http://www.informationweek.com/news/global-cio/show-Article.jhtml?articleID=199702353>
- 3 Auch in jenen Staaten, deren politische Systeme und Kulturen traditionell durch konsensorientierte Formen politischer Konfliktregelung und Entscheidungsfindung geprägt sind, wie etwa in Schweden, den Niederlanden, der Schweiz und in Österreich, unterliegen gewohnte Muster seit längerem einem Veränderungsprozess. Dies kommt unter anderem in einer Verschärfung des Parteienwettbewerbs und der Konkurrenz auf einem dynamischen WählerInnenmarkt zum Ausdruck.
- 4 Die Schweiz ist in die halbjährlich erstellten Eurobarometerumfragen nicht einbezogen, da sie weder EU-Mitglied ist noch zu den Beitrittskandidaten zählt.
- 5 Schweden, die Niederlande, die Schweiz und Österreich wählen nach dem Verhältniswahlrecht, in Schweden und Österreich gelten allerdings Sperrklauseln von 4%, die Kleinstparteien den Einzug ins Parlament möglichst erschweren sollen (Ismayr 2009, 43). In der Schweiz ermöglicht das System der »freien Listen« Stimmen auf KandidatInnen verschiedener Parteien zu verteilen, oder umgekehrt zu kumulieren (ebd., 44). Hinsichtlich des Wahlalters gibt es beim aktiven und beim passiven Wahlalter Unterschiede zwischen den Staaten. In Österreich wurde das aktive Wahlalter auf 16 Jahre herabgesetzt (2007), in den meisten westeuropäischen Staaten liegen aktives und passives Wahlalter bei 18 Jahren (ebd., 42).

- 6 Seit den 1960er/1970er Jahren ist generell eine Tendenz zur Ausdifferenzierung der Parteiensysteme zu bemerken. Gründe dafür sind Mobilität, bessere Bildung, neue Konfliktlinien und -dimensionen, wie Ökonomie/Ökologie, Sprach- und Volksgruppenkonflikte, Migrationsthematik, etc.
- 7 1970 erhielt die SPÖ nur eine relative Mehrheit und bildete vorerst eine von der FPÖ unterstützte Minderheitsregierung. Im Gegenzug führte sie eine Wahlrechtsreform durch, die den Proportionalitätsfaktor verstärkte und eine für Kleinparteien bessere Mandatsverteilung im Parlament begünstigte. 1971, 1976 und 1979 erlangte die SPÖ dann die absolute Mehrheit, auch aufgrund des von ihr eingeleiteten Reformprozesses.
- 8 Bereits seit 1920 sind direktdemokratische Entscheidungen in Verfassungsfragen, die wesentliche Eingriffe in die Bundesverfassung bedeuten, obligat (Pelinka 2009, 621). Eine Direktwahl des Bürgermeisters/ der Bürgermeisterin ist in einigen Bundesländern möglich (ebd., 635).
- 9 Nichtchristen waren jedoch erst ab 1874 und Frauen erst ab 1971 wahlberechtigt (vgl. Linder 2009).
- 10 Politische Institutionen tendieren dazu, hierarchische Verhältnisse und asymmetrische Verteilung faktischer und symbolischer Macht in der Gesellschaft zu reproduzieren. Sie schreiben damit auch die strukturelle Ausgrenzung von Frauen aus dem Politischen fort. Geschlecht wirkt bereits im Vorfeld und oftmals informell als Ausschließungskriterium, das Teilhabechancen von Frauen beschränkt. Das demokratische politische System widerspiegelt die strukturelle Ungleichheit im Geschlechterverhältnis und trägt dazu bei, diese zu festigen. Es kommt zu einer Ungleichverteilung von Macht, die auf zwei Ebenen stattfindet: Auf Ebene der Repräsentation gibt es in den politischen Funktionen immer noch ein Ungleichgewicht. Vor allem in den Top-Positionen finden sich mehr Männer als Frauen. Auf inhaltlicher Ebene folgt politische Gestaltung eher den Bedürfnissen einer männlichen erwerbszentrierten Biographie, die als geschlechtsneutraler Lebensentwurf dargestellt wird« ([http://www.demokratiezentrum.org/themen/genderperspektiven/geschlechterdemokratie.html?tx\\_jppageteaser\\_pi1%5BbackId%5D=12](http://www.demokratiezentrum.org/themen/genderperspektiven/geschlechterdemokratie.html?tx_jppageteaser_pi1%5BbackId%5D=12)).

## Literatur und Quellen

- Bonomi, Klaus 2010: Frauen übernehmen Mehrheit in der Schweizer Regierung. In: Der Standard 21.9.2010, 3.
- Campbell, David F.J./Schaller, Christian (ed.) 2002: Demokratiequalität in Österreich. Zustand und Entwicklungsperspektiven. Opladen.
- Della Porta, Donatella/Tarrow, Sidney (ed.) 2005: Transnational Protest and Global Activism. Lanham/MD.
- Der Standard, Thema: Wahlen in Schweden. 21.9.2010. 2.
- Der Standard, Kopf des Tages. 21.9.2010. 32.
- Easton, David 1965: A Systems Analysis of Political Life. New York.
- Engeler, Paul 2009: Staat ist, was der Bürger will. In: Die Weltwoche 51. 17/12/2009. 14f.
- Eurobarometer 63, Public opinion in the European Union, field work: May/ June 2005, publication: September 2005.
- Eurobarometer 71, Public opinion in the European Union, field work: June/ July 2009, publication: September 2009
- Fanta, Alexander 2010: Nostalgie nach der »Volksheimat«. In: Der Standard 21.9.2010, 32.
- First Monday. The peer reviewed journal on the internet. Volume 13, Number 3 – 3 March 2008. Critical Perspectives on Web 2.0.
- Fuchs, Dieter/Gabriel, Oscar W./ Völk, Kerstin 2002: Vertrauen in politische Institutionen und politische Unterstützung. In: ÖZP 2002/4. 427-450.
- Held, Thomas 2009: »Die Schweiz ist pragmatisch«. <http://emagazine.credit-suisse.com/app/article/index.cfm?fuseaction=OpenArticle&aoid=274032&lang=DE>
- Hoecker, Beate 1998: Handbuch politischer Partizipation von Frauen in Europa. Opladen.
- <http://ess.nsd.uib.no/ttp://ess.nsd.uib.no/>
- <http://fm4.orf.at/stories/1655394/>) Vedran Dzihic 27.8.2010, Jugendzimmer Spezial-Sommerreihe
- [http://journal.juridicum.at/print.php?a\\_2441](http://journal.juridicum.at/print.php?a_2441)

<http://oreilly.com/web2/archive/what-is-web-20.html>.  
[http://technology.timesonline.co.uk/tol/news/tech\\_and\\_web/personal\\_tech/article1874668.ece](http://technology.timesonline.co.uk/tol/news/tech_and_web/personal_tech/article1874668.ece).  
<http://thehatchergroup.wordpress.com/2008/05/08/glossary-of-new-media-terminology/>  
<http://www.bmi.gv.at>  
<http://www.bpb.de/themen/E7G8TE>  
<http://www.demokratiezentrum.org/themen/demokratiedebatten/verfassungsdebatten.html>  
[http://www.demokratiezentrum.org/themen/demokratiedebatten/wahlen.html?tx\\_jppageteaser\\_pi1%5BbackId%5D=13](http://www.demokratiezentrum.org/themen/demokratiedebatten/wahlen.html?tx_jppageteaser_pi1%5BbackId%5D=13)  
[http://www.demokratiezentrum.org/themen/genderperspektiven/geschlechterdemokratie.html?tx\\_jppageteaser\\_pi1%5BbackId%5D=12](http://www.demokratiezentrum.org/themen/genderperspektiven/geschlechterdemokratie.html?tx_jppageteaser_pi1%5BbackId%5D=12)  
<http://www.demokratiezentrum.org/themen/mediengesellschaft/e-democracy.html>  
<http://www.europeansocialsurvey.org/>  
<http://www.freedomhouse.org/>  
<http://www.informationweek.com/news/global-cio/showArticle.jhtml?articleID=199702353>.  
<http://www.kas.de/wf/de/21.5/>  
<http://www.kiesraad.nl/>  
<http://kleinezeitung.at/steiermark/graz/graz2467317/fpoe-anti-minarett-spiel>  
<http://www.nachrichten.at/nachrichten/politik/innenpolitik/art385.4>  
<http://www.orf.at/stories/471030>  
[http://www.politischebildung.com/pdfs/27\\_wahlbet\\_europa.pdf](http://www.politischebildung.com/pdfs/27_wahlbet_europa.pdf)  
<http://www.stern.de/news2/aktuell/endergebnis-in-schweden-bringt-doch-keine-mehrheit-fuer-reinfeldt-1606820.html>  
<http://www.tagesschau.de/ausland/schweden142.html>  
<http://www.sueddeutsche.de/politik/2.220niederlande-neue-regierung>  
<http://www.tagesschau.de/ausland/schweden142htm>  
<http://www.techpluto.com/web-20-services/>  
<http://www.welt.de/politik/deutschland/article5374452/Minarett-Verbot>

- Ismayr, Wolfgang (ed.) 2009: Die politischen Systeme Westeuropas im Vergleich. In: Ismayr, Wolfgang (ed.): Die politischen Systeme Westeuropas. Wiesbaden. 9-64.
- John, Detlef 2009: Das politische System Schwedens. In: Ismayr, Wolfgang (ed.): Die politischen Systeme Westeuropas. Wiesbaden. 107-149.
- Lang, Josef 2009: Das Volk darf nicht alles. In: Die Weltwoche 51. 17/12/2009. 18.
- Lepszy, Norbert/Wilp, Markus 2009: Das politische System der Niederlande. In: Ismayr, Wolfgang (ed.): Die politischen Systeme Westeuropas. Wiesbaden. 405-450.
- Liebhart, Karin 2002: Gleichberechtigte Partizipation oder strukturelle Ausgrenzung. Genderpolitische Aspekte der Demokratiequalität Österreichs. In: Campbell, David/Schaller, Christian (ed.): Aspekte der Demokratiequalität Österreichs. Wien. 113-132.
- Linder, Wolf 2009. Das politische System der Schweiz. In: Ismayr, Wolfgang (ed.): Die politischen Systeme Westeuropas. Wiesbaden. 567-605.
- Pelinka, Anton 2009: Das politische System Österreichs. In: Ismayr, Wolfgang (ed.): Die politischen Systeme Westeuropas. Wiesbaden. 607-641.
- Poier, Klaus 2001: Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht. Rechts- und politikwissenschaftliche Überlegungen zur Frage des Wahlrechts und der Wahlrechtsreform. Wien.
- Putnam, Robert D. 1993: Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy. Princeton-New York.
- Rosenberger, Sieglinde/Sauer, Birgit (Hg.) 2004: Politikwissenschaft und Geschlecht. Konzepte – Verknüpfungen – Perspektiven. Wien.
- Schäfer, Armin 2008: Alles halb so schlimm? Warum eine sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet. <http://www.mpg.de>.
- Schmidt, Manfred 2006: Demokratietheorien. Eine Einführung. Opladen.
- Vickery, Graham/Wunsch-Vincent, Sacha 2007: »Participative Web and User-Created Content: Web 2.0, Wikis and Social Networking«. OECD Paris.
- Warren, Mark E. (ed.) 1999: Democracy and Trust. Cambridge Mass.



## Abschnitt 3

### Soziale Demokratie – Begegnung unter Gleichen





## Soziale Demokratie – Begegnung unter Gleichen

Thomas Meyer

»Zeit für Gerechtigkeit« – auf sozialdemokratischen Wahlplakaten während meines Wien-Aufenthalts im Mai 2010 vielerorts zu lesen – halte ich in der Tat für ein sehr aktuelles Thema. Gerechtigkeit ist ein Zentralbegriff in jeder Kultur und Gesellschaft, und im Verständnis der sozialen Demokratie vor allem dadurch charakterisiert, dass alle Menschen in der Gesellschaft die gleiche Freiheit genießen. Und zwar in zweifacher Hinsicht: gleiche Freiheit als formelle, also Freiheit von willkürlichen Beschränkungen und Behinderungen von außen, aber auch Freiheit im materiellen Sinn, das heißt, dass die Menschen die Handlungsvoraussetzungen wie Bildung, Einkommen und Sicherheit haben, um ihr Leben selbst bestimmt gestalten zu können. In diesem Sinne einer formellen und materiellen Freiheit ist Gerechtigkeit gleich Freiheit, und das hat sehr viel mit Gleichheit zu tun.

Demokratie ist unweigerlich ein doppeltes Gleichheitsversprechen: zum einen das auf Teilhabe an den Entscheidungen, am Festlegen des Weges der gesellschaftlichen Entwicklung, zum anderen das Versprechen auf gleiche Teilhabe im Sinne von Lebenschancen. Aber – und das wird oft nicht genügend bedacht – Demokratie wird nur mit Leben erfüllt, wenn auch das Interesse der Menschen an Demokratie lebendig ist, nicht nur in dem Sinn, dass sie an verschiedenen Prozessen mitwirken können, sondern auch in dem Sinn, dass ihnen bewusst ist, dass die eigenen Lebenschancen ein Ergebnis dieser Prozesse sind. Demokratie verlangt eine demokratische politische Kultur, die in den Herzen und Köpfen ihrer Bürgerinnen und Bürger verankert ist. Nur wenn das gewährleistet ist, können sich die Menschen im öffentlichen Raum, im

politischen Leben als Gleiche begegnen. Dort, wo große Ungleichheiten herrschen, können die Menschen auch als Bürgerinnen und Bürger nicht gleich sein – und eben nicht die Erfahrung machen, dass die Demokratie, in der sie leben, auch ihre eigene Sache ist. Dies vorausgesetzt, gibt es in der Welt von heute zwei verschiedene Typen von Demokratien.

In Ländern wie den USA gibt es die als libertär bezeichneten Demokratien, in denen im Wesentlichen nur die bürgerlichen und politischen Grundrechte, das Verfahren pluralistischer Willensbildung und Mehrheitsentscheidung die Demokratie bestimmen. Das europäische Modell ist die soziale Demokratie mit einer langen Tradition im Denken, Handeln, und auch in den Verwirklichungsformen in den verschiedenen europäischen Ländern. Von sozialer Demokratie kann man nur dann sprechen, wenn außer den bürgerlichen und politischen Grundrechten – freie Meinungsäußerung, Teilhabe an Wahlen – auch die sozialen und wirtschaftlichen Grundrechte Realität sind, wenn die Bürgerinnen und Bürger auch Grundrechte auf Teilhabe, annähernde Chancengleichheit und ein gleichberechtigtes Leben haben. Würde man eine ganz kurze Formulierung für eine Theorie der sozialen Demokratie wählen, wäre es diese: das ist eine Demokratie, in der die universellen Grundrechte, wie sie von den Vereinten Nationen 1966 völkerrechtsverbindlich in Kraft gesetzt worden sind – die bürgerlichen, die politischen, die sozialen und die wirtschaftlichen – gleichermaßen gelten. Nur wenn das der Fall ist, können alle Menschen diese Grundrechte, diese Freiheitschancen als etwas Reales in ihrem Leben erfahren.

Die Grundrechte in den Pakten der Vereinten Nationen von 1966 sind sehr präzise formuliert. Dazu gehört der freie Zugang zu Bildung ebenso wie das Recht auf Arbeit und Einkommen, das ein anständiges Leben ermöglicht, bis hin zu einer einkommensunabhängigen Gesundheitsversorgung für alle. Diese Grundrechte sind – wie sie in der politikwissenschaftlichen Theorie genannt werden – die mittleren Prinzipien der Gerechtigkeit. Sie sichern einen ausreichenden Sockel

gleicher Freiheitschancen, und sie gewährleisten, dass die Teilhabe am Leben in der Gesellschaft auch dann möglich ist, wenn Menschen nicht mehr ausreichend am Markt für sich selber sorgen können, weil sie ihre Chancen am Markt nicht wahrnehmen können, den Risiken der Marktwirtschaft ausgeliefert sind, oder weil sie alt sind.

Für die soziale Demokratie sind dabei zwei Dinge wichtig: zum einen, dass diese Grundgleichheit – oberhalb von der es natürlich leistungsbedingte Ungleichheiten gibt und geben muss – uns ermöglicht, einander in dieser Gesellschaft in Würde, gegenseitigem Respekt, Unabhängigkeit voneinander, aber vielleicht in solidarischer Verbundenheit, als Gleiche zu begegnen. Zum anderen, diese Sockelgleichheit ist den Bürgerinnen und Bürgern garantiert. Sie ist ein Rechtsanspruch und nicht etwas, das der Staat gewährt oder auch nicht, oder – wie etwa in den USA, wo auch viel Geld für soziale Zwecke ausgegeben wird – eine Gelegenheit für Begüterte, nach Lust und Laune Almosen zu spenden. Dass diese Teilhabe an den Grundrechten garantiert ist, wird vermutlich noch umso wichtiger in dieser Zeit der Unsicherheiten, der großen Krisen und Risiken, die immer mehr das ganze Leben beherrschen.

Gleichheit in diesem Sinne ist der Schlüssel zu fast allem. Demgegenüber steht immer wieder das Argument, dass die Globalisierung mit ihren internationalen Wettbewerbszwängen diese Gleichheit letztlich doch unmöglich machen wird. Die Ergebnisse von Forschungsprojekten, wie etwa einem Ranking sozialer Demokratien im OECD-Ländervergleich, zeigen allerdings, dass in den einzelnen Ländern ein ganz unterschiedliches Maß an sozialer Demokratie im Sinne der Erfüllung von sozialen und wirtschaftlichen Grundrechten verwirklicht ist, obwohl alle Länder unter den gleichen Globalisierungsbedingungen wirken und arbeiten. Das steht damit in Zusammenhang, wie groß jeweils die Unterstützung in den Gesellschaften für das Projekt der sozialen Demokratie ist. Es hängt aber auch davon ab, ob soziale Demokratie in

den einzelnen Ländern so organisiert ist, dass sie die Zustimmung in der Gesellschaft gewinnt. Bei qualitativen Studien von 20 OECD-Ländern<sup>1</sup> wurde von einer Reihe von Experten auf Basis eines vergleichenden Index ein Ranking von sozialen Demokratien in Hinblick auf ihre politische und soziale Inklusionsfähigkeit erstellt. In welchem Ausmaß die sozialen und wirtschaftlichen Grundrechte in den einzelnen Ländern verwirklicht sind, wurde an Hand der für den Sozialstaat entscheidenden Bereiche wie politische Öffentlichkeit und Kultur, Bildungssystem, Sozialstaatsausgaben, der Teilhabe an der Erwerbsarbeit, der Verteilung von Einkommen und Vermögen bis hin zur Höhe der Armutsquote gemessen.

Bei diesem Länder-Vergleich hat sich gezeigt, dass Demokratien wie Schweden und Dänemark hohe Werte erreicht haben, ebenso Finnland und Norwegen. Die Niederlande und Österreich erreichen gute Werte. Diese Länder haben wir als »hoch inklusiv« bezeichnet, also in hohem Maß Teilnahme sicherstellend. Zu den »mittel inklusiven« Ländern, die Teilhabe gewährleisten, aber auf niedrigem Niveau, und mit Schwächen in einigen Bereichen, gehören Deutschland, Frankreich, Belgien, die Schweiz und Japan. Wobei sich die Werte in Deutschland aufgrund bestimmter Entwicklungen eher verschlechtert haben (unsere Daten basieren auf Studien der Jahre 2000 bis 2003 und werden gerade aktualisiert). Dann gibt es die »niedrig inklusiven« Demokratien, die immer noch verhindern, dass Menschen vollständig in Armut abgleiten, die immer noch Bildungsteilhabe garantieren, aber auf niedrigem Niveau. Das sind Italien, Kanada, Neuseeland, Australien, Portugal, Spanien und England. Zwei Länder schließlich, die ganz schwache Werte erreicht haben, haben wir als »exklusive« Demokratien bezeichnet: Irland und die Vereinigten Staaten. Die USA haben ihre – niedrige – Punkte-Anzahl auch nur deshalb bekommen, weil die Teilhabe an der Erwerbsarbeit dort sehr hoch ist; wobei allerdings nicht berücksichtigt wurde, dass die Menschen unter Umständen zwei oder drei Jobs brauchen, um überhaupt ihren Lebensunter-

halt gewährleisten zu können. Die libertären Demokratien Irland und die Vereinigten Staaten haben wir deshalb exklusiv genannt, weil sie einen großen Teil der Menschen von der gesellschaftlichen Teilhabe ausschließen. Wenn 18 oder 20 Prozent der Bevölkerung arm sind, oder die Kinder ärmerer Familien nur einen sehr begrenzten Bildungszugang haben, dann bedeutet das, dass die Menschen, die zu diesen Gruppen gehören, ausgeschlossen werden, nicht voll am gesellschaftlichen Leben teilhaben können.

Wie bereits erwähnt, gelten für alle Länder die gleichen Gegenwartsbedingungen der ökonomischen Globalisierung, der entgrenzten Märkte; aber mit sehr unterschiedlichen Auswirkungen, je nachdem, wie die Bevölkerungsmehrheiten politisch eingestellt sind, welche Angebote die politischen Parteien machen und was die politische Kultur in diesen Ländern zulässt.

Als kurze Anmerkung an dieser Stelle: auf meinen zahlreichen Reisen in die Länder Asiens und Lateinamerikas studiere ich die Phänomene libertärer Demokratien, die die sozialen und ökonomischen Grundrechte nicht gewährleisten. Nach meiner Wahrnehmung (wir haben auch einen großen internationalen Vergleich gemacht) gibt es in der Regel dort, wo die Demokratien exklusiv sind, Ungleichheit produzieren und tolerieren, Kompensationen für das, was die Demokratien nicht liefern. Eine der Kompensationen für die Ausgeschlossenen aus dem sozialen und ökonomischen Teilhabe-Versprechen ist der in vielen Ländern so starke politisch-religiöse Fundamentalismus, das Versprechen, wenn die Gesellschaft auf der Grundlage religiöser Identität oder ethnischer Zugehörigkeit neu geordnet wird, dann werden alle anerkannt und einbezogen, dann haben alle teil am gemeinschaftlichen Leben. Es gibt natürlich auch andere Formen von gesellschaftlichem Protest und Problemen, die in der Regel alle einen hohen gesellschaftlichen Preis haben.

In der ideologischen oder politischen Debatte wird man immer wieder mit der Meinung konfrontiert, dass Gleichheit in ethischer Hinsicht

zwar wünschenswert sei, aber die Gesellschaft, die Produktivität der Menschen und den Willen, das Bestmögliche zu leisten, um aufzusteigen, lähmen könnte. In den USA etwa wären im Vergleich zu Europa der Wohlstand, die Aufstiegschancen für die Menschen und die Motivation durch diese Ungleichheit doch größer und die Menschen würden sich letzten Endes wohler fühlen.

Die jüngste empirische Forschung zeigt, dass dies keineswegs der Fall ist. Heute wissen wir, nicht zuletzt aufgrund der Studie »Gleichheit ist Glück« von Kate Pickett und Richard Wilkinson<sup>2</sup>, dass Gesellschaften in jeder Hinsicht umso lebenswerter sind, je egalitärer sie sind. In einem jahrzehntelangen Forschungsprojekt der renommierten London School of Economics haben Kate Pickett und Richard Wilkinson an Hand von empirischen Daten den Einfluss von Ungleichheit auf eine Vielzahl von drängenden sozialen Problemen entwickelter Gesellschaften untersucht. Viele Faktoren, wie u. a. die körperliche und psychische Gesundheit der Menschen, Drogenkonsum, Lebenserwartung, Bildung, Kriminalität und nicht zuletzt die soziale Mobilität hängen statistisch eindeutig davon ab, wie ungleich die Einkommens- und somit Chancenverteilung in einer Gesellschaft ist. So sind die Länder mit dem höchsten Maß an Einkommensgleichheit, die skandinavischen Länder, gleichzeitig diejenigen, wo die soziale Mobilität, die Möglichkeit aufzusteigen, durch Bildungsanstrengungen oder durch berufliche Initiativen nach oben zu kommen, noch relativ am größten ist.

Ein Vergleich beispielsweise zwischen der Ungleichheit in einer Gesellschaft und Kapitalverbrechen, wie Tötungsdelikten, zeigt, dass die Quote an Kapitalverbrechen umso höher ist, je höher die Ungleichheit ist. In den USA sind 18 Mal mehr Menschen pro 100 000 Einwohner in Gefängnissen eingesperrt als im europäischen Durchschnitt. Das ist ein Zeichen dafür, dass unter den Bedingungen großer Ungleichheit die soziale Desintegration, das sich nicht mehr zugehörig Fühlen, das sich ausgestoßen, nicht mehr verantwortlich Fühlen, wächst. Um-

gekehrt zeigt sich, dass wichtige Werte wie Vertrauen und Sicherheitsempfinden in den Gesellschaften höher sind, in denen es größere Einkommensgleichheit gibt.

Das heißt also, Gleichheit, das Versprechen der sozialen Demokratie – eigentlich das Versprechen der Demokratie an sich – ist ein Schlüssel zum Wohlergehen von Gesellschaften einschließlich der ökonomischen Entwicklung, der Innovationskraft, dem inneren Zusammenhang und der Solidarität. Und aus diesem Grund ist es von überaus großer Bedeutung, dass dieses Gleichheitsversprechen ernst genommen und eingelöst wird. Hermann Heller, ein großer Staatsrechtslehrer der Weimarer Republik und einer der Begründer der Theorie der sozialen Demokratie bereits in den 1920er Jahren – er wurde unter den Nazis verfolgt und starb 1933, 43jährig, im Exil – brachte dies angesichts der krisengeschüttelten Republik von Weimar folgendermaßen auf den Punkt: »Welches Interesse sollten die sozial Schwachen, die, um deren Lebensinteressen sich der Staat nicht kümmert, eigentlich daran haben, gute Bürger eines Staates zu sein? Nur der soziale Rechtsstaat kann die Zustimmung aller einfordern – und auch erwarten.«

Wir leben in einer Welt, die von zwei erstaunlichen Widersprüchen gekennzeichnet ist. Zum einen befürworten die Menschen in den verschiedenen Umfragen in europäischen Ländern und in den USA eindeutig die Forderungen, um die es im Kern der sozialen Demokratie geht. Das heißt, der Großteil, bis zu 80 Prozent, der jeweils Befragten spricht sich für soziale Sicherheit, eine allgemeine Gesundheitsversicherung (sogar in den USA), für angemessene Arbeitsbedingungen und Teilhabe aus. Aber dennoch sind die Parteien, die Anwalt und Befürworter eines politischen Projekts sind, das diese Forderungen erfüllen könnte, in vielen Ländern in der Defensive. Der zweite Widerspruch unserer Zeit liegt darin, dass die Finanzmarktkrise, die vor zwei Jahren begann und die Weltwirtschaft an den Rand des Abgrundes getrieben hat, eigentlich zwingend sozialdemokratische Antworten erfor-

dern würde – die Regulierung der Märkte, politische Verantwortung, garantierte Sicherheiten und eine zentrale Rolle des Staates. Trotzdem bleiben die Parteien, die dafür stehen, merkwürdig in der Defensive. Wir haben in Europa zwar Wellenbewegungen erlebt, Zeiten, in denen über Jahre hinweg 16 Länder der Europäischen Union sozialdemokratisch regiert wurden, dann wieder Phasen, wo es nur vier waren, so wie jetzt, aber die sozialdemokratischen Parteien sind doch in einem überraschenden Ausmaß geschwächt. Diese Widersprüche sind nicht in jedem Land gleich stark und es wird sie vielleicht nicht auf Dauer geben, aber man muss sich natürlich fragen, woran das liegt. Die Gründe dafür sind sicherlich in einer ganzen Reihe von Faktoren zu suchen. Ich möchte in diesem Zusammenhang auf die Rolle der Medien eingehen, weil ich in der Tat glaube, dass die Medien, auch wenn sie nicht die alleinigen Verursacher dieser Widersprüche sind, so doch einen erheblichen Beitrag dazu leisten.

Die Parteiendemokratien klassischen Zuschnitts sind in den letzten Jahren zu Mediendemokratien<sup>3</sup> geworden. Das gilt sicherlich auch für Österreich und die Bundesrepublik, das gilt sehr zentral für die USA und ganz besonders für Länder wie Italien und Großbritannien. Alles, was öffentlich zur Sprache kommt, ist durch die Filtersysteme und Inszenierungsstrategien der Medien hindurchgegangen und wird geprägt durch die Regeln der medialen Politikdarstellung. Diese Filtersysteme und Regeln – wie Unterhaltsamkeit, Dramatisierung, Personalisierung und die große Bedeutung von Bildern – greifen zunehmend und mit entsprechenden Folgen auf das politische Geschehen selbst über. Es gibt keine Öffentlichkeiten, die nicht durch und durch von den Massenmedien geprägt sind, so dass diese Mediendemokratien gewissermaßen die Bedingungen festlegen, unter denen gesellschaftliche Erfahrungen und Bedürfnisse überhaupt formuliert, und die unterschiedlichen politischen Lösungsvorschläge diskutiert werden können. So werden letzten Endes Stimmungen erzeugt, die der einen oder an-



deren Politik Mehrheiten verschaffen oder Mehrheiten verhindern.

In einem mehrjährigen Medienforschungsprojekt an der Universität Dortmund haben wir uns damit beschäftigt, was mit politischen Inhalten geschieht, wenn sie heute durch die Medien hindurchgehen und schließlich auf den Medienbühnen erscheinen. Es sind vor allem vier Faktoren, die eine Rolle dabei spielen, dass die Medien ein Problem für die Umsetzung gesellschaftlicher Bedürfnisse und politischen Handelns sind.

Zunächst – das ist nahe liegend – sind das die Systeminteressen der Eigentümer. Die Privateigentümer von Medien sind im Allgemeinen Personen, die ein Interesse an bestimmten wirtschaftlichen Bedingungen haben, wie an der Dominanz von Privateigentum und Markt, und einem schwachen Staat mit wenig Regulierung und Interventionen. Diese Systeminteressen sind natürlich bei den einzelnen Medieneigentümern unterschiedlich stark ausgeprägt. In Deutschland und Österreich wären etwa Kommunikationsstrategien, wie sie Murdoch in den USA und Großbritannien von seinen Journalisten fordert, oder die unsäglichen Hasskampagnen von Fox Media und den lokalen Radiostationen in den USA nicht möglich, weil man damit wegen Volksverhetzung und Beleidigung vor Gericht landen würde.

Der zweite Faktor ist die Entertainisierung der Medienwelt. Die modernen Medien erweisen sich als immer weniger in der Lage, politische Inhalte aufzugreifen, angemessen zu transportieren, zwischen unterschiedlichen politischen Lösungen zu differenzieren und die Urteilskraft der Bürgerinnen und Bürger zu stärken. Entertainisierung bedeutet, dass sich das Mediengeschäft immer mehr um Prominenz, um einzelne Personen und um einzelne Events dreht, hinter denen politische Inhalte und politische Differenzen verschwinden, bzw. davon absorbiert werden. Dabei spielt es eine große Rolle, wie die Sympathien verteilt werden, wie bestimmte Personen aufgebaut oder kaputt gemacht werden. Damit wird Politik gemacht. Die *Bild-Zeitung* in

Deutschland – in Österreich gibt es ja Ähnliches – zeigt das jeden Tag mit nicht unbeträchtlichem Erfolg, wenn auch nicht unbegrenzt, weil sich die Leute, teilweise jedenfalls, dann doch ihre eigenen Gedanken machen.

In den 1960er, 1970er und 1980er Jahren hat es in den europäischen Ländern, in den so genannten Qualitätsmedien, eine Reihe von links-liberalen Journalistinnen und Journalisten gegeben, die ernsthaft daran interessiert waren, eine intakte Öffentlichkeit herzustellen, in der Aufklärung, soziale Themen und Gerechtigkeit, gesellschaftliche Integration und kulturelle Modernisierung einen wichtigen Stellenwert hatten. Diese Generation ist in vielen Ländern Mitte der 1990er Jahre weg gebrochen. An deren Stelle ist eine neue Generation getreten, sozusagen die Kinder dieser Generation, die gleichsam aus Protest gegen die Elterngeneration völlig anderen Themenstellungen den Vorrang geben.

Damit komme ich zum dritten Faktor, der in vielen europäischen Ländern eine große Rolle spielt. Diese Nachfolge-Generation von Journalistinnen und Journalisten, die in der Forschung »neubürgerlich« genannt wird, ist dadurch gekennzeichnet, dass ihre Weltanschauung teils durch sehr egoistische Erfolgsmodelle geprägt ist. Es handelt sich dabei um eher unpolitische Menschen, deren gesellschaftlicher Maßstab ihr privater Lebensstil, die Zelebrierung ihrer Zugehörigkeit zu den Erfolgreichen ist, und die diejenigen, die zurück bleiben, die Verlierer, verachten oder ignorieren. Soziale Themen werden als »abgelutscht, von vorgestern« betrachtet, als Problemstellungen, die eigentlich keine Rolle mehr spielen, weil die abgekoppelten Verlierer ohnehin bereits weg sind, und die Chance gering ist, für soziale Themen die angemessene, wohlwollende oder sogar engagierte Aufmerksamkeit zu erreichen. Allenfalls verstehen sie sich noch irgendwie als Linke, soziale Demokraten, die sich dieser alten Themen – Gerechtigkeit, Integration, Gleichheit – annehmen, um auf diese Weise ein bisschen Karriere zu

machen, Erfolg und Einkommen zu erzielen. So hat es etwa jüngst der Spiegel-Redakteur Jan Fleischhauer in dem Buch »Unter Linken«<sup>4</sup> in einem Outing wider Willen so schön auf den Punkt gebracht. Betrachtet man dieses Phänomen mit einem distanzierten, forschenden und vergleichenden Blick, stellt man fest, dass es eine sehr große Rolle dabei spielt, wie bestimmte Themen behandelt werden.

Der vierte Faktor, der im Zusammenhang mit politischen Inhalten im Medienbereich eine folgenreiche Bedeutung hat, ist die Knappheit im journalistischen Bereich. Solides journalistisches Handwerk ist nicht mehr möglich, wenn Redaktionen zusammengelegt und Redaktionsbudgets gekürzt werden, so dass schließlich dort, wo einmal vielleicht 20 oder 30 Journalisten gearbeitet haben, nur noch drei oder vier übrig sind. Um komplexe Themen – und in der Politik geht es meist um komplexe Themen – so zu bearbeiten, dass sie für viele zugänglich und interessant sind, braucht man Kompetenz und Zeit. Wenn Journalisten beides nicht mehr haben, werden Nachrichten aus zweiter Hand, von PR-Agenturen oder Spin-Doktoren übernommen, ein wenig umgeschrieben und als News veröffentlicht. Das kostet wenig Zeit, allerdings gehen bestimmte Inhalte auf diese Weise unter, werden verfälscht, bzw. sie werden ohnehin verachtet. Betrachtet man diese Faktoren, erweisen sich die Medien in den meisten medienbestimmten Gesellschaften durchaus als eine große Barriere für die öffentliche Debatte des Projekts soziale Demokratie, für eine Politik der Integration und Gleichheit.

Zum Schluss möchte ich noch auf das Buch »Ill Fares the Land«<sup>5</sup> (übersetzt: Schlecht wird es dem Land ergehen) hinweisen, das einer der wahrscheinlich wichtigsten und interessantesten Denker der Gegenwart, Tony Judt, Historiker und Direktor des Remarque-Institutes an der New York University, vor kurzem zum Thema soziale Demokratie veröffentlicht hat. Tony Judt beschreibt, dass die wachsende Ungleichheit in den westlichen Industriegesellschaften diese Gesell-

schaften gewissermaßen von innen auffrisst. Die Akkumulation von Reichtum von Wenigen wird auf die Spitze getrieben, während gleichzeitig immer mehr Menschen aus der Gesellschaft ausgeschlossen werden. Ausgeschlossen, unterprivilegiert sein, erzeugt Demütigung und Hass. So wird der Egoismus der Privilegierten schließlich selbst für die Privilegierten unbequem.

Vor wenigen Wochen hatte ich die Gelegenheit, Tony Judt in New York zu treffen<sup>6</sup>. Tony Judt, der in England und Frankreich aufgewachsen ist, lehrt seit Jahrzehnten in den USA. Vor zwei Jahren erkrankte er an einer seltenen Nervenkrankheit, seit einem halben Jahr ist er vom Kopf abwärts gelähmt, braucht rund um die Uhr Pflege, Atemhilfe, und kann seine Texte nur noch diktieren. Umso eindringlicher erscheint das, was er zu sagen hat.

Das Fundament und die Bedingungen der Stabilität von Demokratie in den europäischen Ländern waren bis heute ein funktionierender Sozialstaat – Gleichheit und Teilhabe. Ohne die Gewährleistung der Voraussetzungen – Bildung, Freiheit von Not, sozialer Schutz, Arbeit und Einkommen – bliebe Freiheit für allzu viele Bürger und Bürgerinnen ein leeres Versprechen, ein bloßes Privileg für die Starken. Bricht dieser Sozialstaat weg, wird er aus Übermut klein geredet, verächtlich gemacht, dann sägen wir gleichzeitig an den Fundamenten der Demokratie. Dann kann ganz schnell etwas passieren, was in einigen Ländern bereits beginnt: Desintegration und das Auseinanderfallen der Gesellschaften. Ungarn ist ein Beispiel für eine Entwicklung in diese Richtung. Tony Judt zieht aus der Geschichte Europas warnend eine Lehre. Er resümiert sie in dem überraschenden Begriff »a social democracy of fear«, eine soziale Demokratie aus Furcht. Wenn wir schon nicht aus Verantwortung und Gerechtigkeitssinn handeln, dann sollten wir wenigstens die Überlebensklugheit aufbringen, uns vorzustellen, was passiert, wenn wir das Notwendige unterlassen.

---

### Anmerkungen

- 1 Vgl. Thomas Meyer: Praxis der sozialen Demokratie, Wiesbaden, 2006
- 2 Kate Pickett, Richard Wilkinson: Gleichheit ist Glück. Warum gerechte Gesellschaften für alle besser sind, Berlin 2009
- 3 Vgl. Thomas Meyer: Mediokratie. Die Kolonisierung der Politik durch die Medien. Frankfurt/M. 2001  
Ders., Media Democracy, Cambridge 2002
- 4 Jan Fleischhauer: Unter Linken. Von einem, der aus Versehen konservativ wurde, Rowohlt Verlag 2009
- 5 Tony Judt: Ill Fares The Land, 2010, Penguin Books
- 6 Anmerkung der HerausgeberInnen: Der Text von Thomas Meyer stammt aus dem Mai 2010. Der britische Historiker Tony Judt ist am 10. August 2010 im Alter von 62 Jahren in New York gestorben.



# Zivilgesellschaft oder Staat? Staatstransformation und soziale Bewegungen am Beispiel der Frauenbewegung

Birgit Sauer

## 1. »Postdemokratie« als androkratische Konstellation? Einleitung

Die »postdemokratische« Konstellation wird von Colin Crouch (2008) als eine entpolitisierte Situation beschrieben, eine Konstellation, in der es zwar konkurrierende Parteien und Verbände gibt, in der noch Wahlen stattfinden, in der die BürgerInnen jedoch zu bloßen KonsumentInnen degradiert werden, wo Partizipation an politischen Entscheidungen und Teilhabe am Sozialen nicht mehr möglich sind. Auch für die österreichische Demokratie lassen sich solche post-demokratischen Tendenzen ausmachen, auch hier gibt es für den Souverän, d.h. das Volk, wie auch seinen VertreterInnen im Parlament oder im Rahmen der Sozialpartnerschaft immer weniger zu entscheiden. Sinkende Wahlbeteiligung und Prozesse des Dealignment, also der Erosion der Parteiidentifikation, aber auch Protestwählertum und die »Flucht« zu populistischen Parteien sind Dimensionen einer solchen postdemokratischen oder gar post-politischen Situation.

Doch, so lässt sich aus einer feministischen Perspektive fragen: Hat es jemals in Österreich – wie auch in anderen liberalen Demokratien – ein »Davor«, also eine demokratische bzw. geschlechterdemokratische Konstellation gegeben, die die Bezeichnung Demokratie – im Sinne von Selbstherrschaft, Selbstbestimmung und Autonomie – verdient hätte? Kennzeichnet die »postdemokratische« Konstellation aus Geschlechterperspektive nicht schon immer die Situation von Frauen

in liberalen Demokratien? Zeichnet sich liberale Demokratie also nicht vielmehr durch Kontinuität in Bezug auf Herrschaft über Frauen, durch Ausschluss aus politischen Institutionen und Prozessen oder durch ihren prekären politischen Einschluss sowie durch die zwangsweise politische Passivierung von Frauen aus?

Ein kurzer Blick auf die Situation von Frauen in Österreich soll diese demokratieskeptische Sicht gerade im Kontext von ohne Zweifel allmählichen Fortschritten in Bezug auf die quantitative Repräsentation von Frauen wie auch auf die Responsivität staatlicher Institutionen gegenüber den Bedürfnissen, Interessen und Forderungen von Frauen verdeutlichen. Der frauenbewegte Kampf seit den 1970er Jahren führte sukzessive dazu, dass Frauen in das politische System Österreichs integriert wurden: Ihr Anteil im Nationalrat stieg auf 33,9% im Jahr 2002, sank dann allerdings auf 27,3% im Jahr 2009; der Frauenanteil in den österreichischen Regierungen liegt zu Beginn der 1990er Jahre zwischen 25% und 49%, und die Wahlbeteiligung von Frauen unterscheidet sich quantitativ nicht mehr von jener der Männer (Frauenbericht 2010: 360ff.). Höchstens in Bezug auf die Wahlpräferenzen gibt es einen *gender gap*: Frauen wählen eher sozialdemokratisch und grün, Männer in der Tendenz eher FPÖ und BZÖ (Frauenbericht 2010: 376f.). Die Bildungsintegration von Frauen seit den 1970er Jahren brachte eine entscheidende Veränderung auch für ihre politische Partizipation und Repräsentation: Die kognitive Revolution ließ die Forderung nach weiblicher Selbstständigkeit ebenso wachsen wie die nach Integration in alle, und Teilhabe an allen gesellschaftlichen Bereichen. Frauenbewegungen und Frauengruppen innerhalb der Parteien in Österreich gelang es beispielsweise, die Parteien zu Maßnahmen erhöhter politischer Repräsentation von Frauen zu zwingen. Ein weiterer Erfolg war die Etablierung gleichstellungspolitischer Institutionen und Instrumente (Köpl 2001; 2005; Sauer 2004). Was allerdings in diesen Jahren nicht gelang, ist eine in einem umfassenden Sinne geschlechtergerechte Gestaltung sozialer Voraussetzun-



gen der politischen Beteiligung: Frauen verdienen insgesamt noch immer um ein Drittel weniger als Männer, und sind in hohen Positionen in der Wirtschaft skandalös unterrepräsentiert. Frauen haben viel weniger Zeitsouveränität als Männer, weil sie größtenteils für die Haus- und Fürsorgearbeit zuständig sind (Grisold/Waltner/Zwickl 2010), und Mutterschaft ist in Österreich nach wie vor ein Risiko im Leben von Frauen. Darüber hinaus sind Frauen von unterschiedlichen Formen von Gewalt betroffen, von physischer und psychischer Partnergewalt, von Gewalt durch Bilder in der Werbung, also durch so genannte symbolische Gewalt. Zieht man die von Nancy Fraser (1994) formulierten drei Elemente von Geschlechtergerechtigkeit – »Anerkennung« (recognition), also die Anerkennung von Menschen als different bzw. unterschiedlich, »Umverteilung« (redistribution), also die Herstellung von ökonomischer Gleichheit, und »Partizipation« (participation), also das Recht auf Mit- und Selbstbestimmung – als normativen Maßstab heran, dann ist Österreich von Geschlechterdemokratie, jenseits des politischen Systems im engeren Sinne, weit entfernt.

Die Beschreibung von frauendiskriminierender Kontinuität ist also nur eine Seite der Medaille. Die frauenbewegte Geschichte seit den 1970er Jahren zeichnet sich in Österreich wie auch in anderen westlichen Demokratien gerade durch die Gleichzeitigkeit von Fortschritten und Rückschritten, von Erfolgen und unintendierten, paradoxen Folgen der Erfolge, also von Rückschlägen aus. Dies wissenschaftlich in Betracht zu ziehen, ist Aufgabe kritischer Geschlechterforschung. Eine Perspektive, die Paradoxien bzw. Widersprüche im politischen Feld mit bedenkt, ist vor allem deshalb wichtig, um die Bedeutung und Rolle der Frauenbewegung und von zivilgesellschaftlichem Engagement in Zeiten neoliberaler, sozialer, ökonomischer und politischer Transformation einschätzen zu können. Kommt es nicht zuletzt im Kontext der Finanz- und Wirtschaftskrise zu weiteren emanzipatorischen und gleichstellungspolitischen Rückschlägen? Ist die Frauenbewegung »am Ende«, wie es seit Mitte der 1990er Jahre heißt? Oder

macht sie nur eine »Atempause«, wie Ute Gerhard (1999) vorschlägt? Gibt es in Österreich ein frauenbewegtes zivilgesellschaftliches Potenzial, das dem Prozess der Entsolidarisierung und der steigenden sozialen Ungleichheit auch zwischen den Geschlechtern etwas entgegensetzen kann? Besteht Hoffnung auf eine Wiederbelebung von Demokratie im umfassenden Sinn aus der, und durch die Zivilgesellschaft? Ist *citizenship* für Frauen, also Staatsbürger-Innenschaft, d.h. aktive Partizipation auf der Basis von gleichen Rechten wie auch von gerechten Anerkennungs- und Verteilungsverhältnissen möglich?

Um die Geschlechterqualität der österreichischen Demokratie einzuschätzen, möchte ich im Folgenden deutlich machen, dass die frauenbewegte Idee der Zivilgesellschaft als staatsfreier und autonomer Raum ebenso falsch ist wie die Rede vom »Ende« der Frauenbewegung. Vielmehr lassen sich vor allem seit den 1980er Jahren einerseits Prozesse der »Staatswerdung« der Frauenbewegung beobachten, und andererseits sind seit den 1990er Jahren Staatstransformationen feststellbar, die auf der Einbindung von Frauenbewegungen und frauenbewegten Strategien in das neoliberale Staatsprojekt basieren. Kurzum: auch in »postdemokratischen« Zeiten muss das Verhältnis von zivilgesellschaftlichem frauenbewegtem Engagement und staatlichen Institutionen komplex gedacht werden. Und Komplexität heißt vor allem auch, herrschaftliche Strukturen in staatlichen wie auch in zivilgesellschaftlichen gleichstellungspolitischen Aushandlungsprozessen sichtbar machen.

Um dies zu argumentieren, bedarf es zunächst kurzer theoretischer Reflexionen über das Verhältnis von Zivilgesellschaft und Staat (2). Daran anschließend werde ich vor diesem Hintergrund die Geschichte der österreichischen Frauenbewegung seit den 1970er Jahren – freilich nur sehr kursorisch – Revue passieren lassen (3), um dann die neoliberale Konstellation aus Geschlechtersicht zu skizzieren, und vor allem die aktuelle »Anrufung« von Zivilgesellschaft, also den positiven Bezug auf Zivilgesellschaft in politischen Debatten auch jenseits zivilgesell-

schaftlicher Gruppen zu erläutern (4). Daran anschließend werde ich die frauenbewegte Konstellation im Neoliberalismus ausleuchten (5). Zum Schluss sollen dann einige Überlegungen zur Bedeutung von feministischer Mobilisierung im Neoliberalismus vorgestellt werden (6).

## 2. Zivilgesellschaft versus Staat?

### Kurze theoretische Intervention

Eine *Entgegensetzung* von »Staat« versus »Zivilgesellschaft« ist frauenpolitisch falsch und greift demokratiepolitisch zu kurz, da diese Dichotomie Herrschaft nur unzulänglich konzeptualisieren kann, sie nämlich einseitig und nur in staatlichen Apparaten verortet, Zivilgesellschaft aber als herrschaftsfrei betrachtet. Die Welt der Vereinigungen, der Nicht-Regierungs-Organisationen (NGOs) und sozialen Bewegungen ist aber nicht an sich der bessere Ort für die Durchsetzung von Geschlechterdemokratie. Die Zivilgesellschaft ist nicht an sich der Gegenpol zum patriarchalen bzw. androzentrischen Staat und zur ungerechten Ökonomie. Staat, Zivilgesellschaft und Ökonomie sind keine per se sich widerstreitenden, einander gegenüber stehenden sozialen Räume. Im Gegenteil: Staat, Ökonomie und Zivilgesellschaft funktionieren wie kommunizierende Röhren. Der Staat ist so patriarchal wie die Zivilgesellschaft und wie Märkte, und umgekehrt (Sauer 2007).

Ein analytisch-materialistisches Konzept von Zivilgesellschaft, wie ich es vorschlage, hebt die *Verknüpfung* von Zivilgesellschaft, Ökonomie und Staat hervor, um den frauenpolitischen Handlungsspielraum, aber auch dessen Begrenzungen aufzuzeigen. Mit einem solchen Verständnis wird der Staat nicht als ein maskulinistischer Apparat hypostasiert, aber auch die frauenpolitisch naive Vorstellung, dass mit dem Staat als frauenpolitischem Partner ungleiche Geschlechterverhältnisse zu transformieren seien, kann relativiert werden. Vor allem un-

gleiche ökonomische kapitalistische Verhältnisse, deren Funktionieren auf der ungleichen geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung beruht, können so als Grundlage von Staatlichkeit gedacht werden. Und auch Zivilgesellschaft wird nicht jenseits gesellschaftlicher sowie ökonomischer, und auch nicht jenseits staatlicher Verhältnisse gedacht, sondern kann als eingelassen in die Kräfteverhältnisse von ungleichen ökonomischen und herrschaftlich staatlichen Verhältnissen konzeptualisiert werden. Der Staatsapparat bzw. das staatliche Institutionengefüge entstehen in diesem Verständnis aus einem sozialen Kräfteverhältnis (Poulantzas 2001) – also in der Zivilgesellschaft.

In der Zivilgesellschaft werden nämlich hegemoniale Kompromisse vorbereitet und durchgesetzt, also die Sichtweise mächtiger Gruppen zum Allgemeingut, zum »common sense« gemacht und damit normalisiert. Staatliche Macht beruht auf diesen hegemonialen Konsensen. Patriarchale staatliche Herrschaft, so kann man Antonio Gramsci (1991) lesen, ist Ergebnis von Auseinandersetzungen *innerhalb* der Zivilgesellschaft. Sowohl Familien wie auch die Sphäre der Ökonomie sind zivilgesellschaftliche Institutionen, die die maskulinistische Hegemonie befördern, und die es geschafft haben, in staatlichen Strukturen – in Familien-, Arbeitsmarkt- und Steuerpolitik mitsamt den entsprechenden Institutionen – Absicherung zu finden. Hegemoniale Institutionen, Normen und Wahrnehmungen entstehen also in Auseinandersetzungen innerhalb der Zivilgesellschaft. Oder anders gesagt: Staaten manifestieren sich als Diskurse und Praxen, in denen hegemoniale Wahrnehmungs- und Wissensformen von Geschlecht und Sexualität, von Klasse und Ethnizität erarbeitet bzw. ausgehandelt, und schließlich in gesetzliche Normen gegossen und institutionalisiert werden.

Hierarchische Zweigeschlechtlichkeit ist in Österreich wie auch in anderen europäischen Wohlfahrtsstaaten durch vielfältige staatliche Institutionen, Normen und Leitbilder, diese wiederum durch spezifische Grenzziehungen und Trennungen zwischen dem Markt, dem Staat und der Familienökonomie, bzw. zwischen öffentlich und pri-

vat abgesichert. Die mit diesen »Grenzregimen« verbundenen Differenzstrukturen waren und sind in (westlichen) Gesellschaften immer Modi der Konstruktion von Ungleichheit: Staatsgrenzen konstruieren Ungleichheit qua Ethnizität bzw. Nationalität, die Verfügung über Produktionsmittel und die Trennung zwischen Hand- und Kopfarbeit produziert Ungleichheit qua Klasse, und der Zugang zu Erwerbsarbeit bzw. die Zuschreibung auf Reproduktionsarbeit konstruiert Ungleichheit qua Geschlecht. Das so genannte männliche Ernährermodell, das den Mann als erwerbstätig und autonom, aber die Ehefrau als von ihm abhängig konstruiert, und dies durch Gesetze und Normen absichert, ist ein Beispiel für solche Institutionen. Schließlich sind solche Geschlechterkonstruktionen wiederum ohne die Idee der Heteronormativität nicht zu denken, sondern ganz unmittelbar damit verknüpft, denn das männliche Familienernährermodell baut auf die heterosexuelle Ehe. Österreichische Politiken, Institutionen und Normen des Sozialstaats sind also patriarchal, weil die zivilgesellschaftlichen Verhältnisse dies sind. Die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung und die Zuschreibung der Verantwortung für Fürsorgearbeit an Frauen sind nicht nur in Zeiten der Krise »kostengünstig« für die Wirtschaft, sie sind vielmehr seit langem in Gesetzen verankert und in der Sozialpartnerschaft (als männlicher Kompromiss) wie auch in hegemonialen Geschlechterbildern institutionell abgesichert. In kaum einem europäischen Land sind die Vorstellungen von Frausein und Mutterschaft so eng verknüpft wie in Österreich.

Die österreichischen Frauenbewegungen konnten Geschlechterungleichheit nur marginal politisieren, und mehr Geschlechtergleichheit nur partiell in staatliche Institutionen einschreiben. Zivilgesellschaft ist also, auch wenn sie staatliche Normen und Institutionen kritisiert und auf sozialen, geschlechterdemokratischen Wandel drängt, immer eingebunden in gesellschaftliche Kräfteverhältnisse sowie in die staatliche Regulierung dieser Verhältnisse. Insbesondere die Sozialpartnerschaft ist in Österreich eine semi-staatliche Kräftekonstellation, die

Geschlechtergleichheit im Erwerbsbereich nachhaltig blockiert. Eine solche Konzeptualisierung von Staat und Zivilgesellschaft heißt dann aber umgekehrt auch, dass das Potenzial zur Veränderung hegemonialer Staatsverhältnisse, von Institutionen und von Normen, bzw. Denkweisen in der Zivilgesellschaft, also in gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen, und somit in den Anstrengungen, Infragestellungen und Auseinandersetzungen von Frauengruppen zu verorten ist. Im Folgenden möchte ich diese Bedingungsverhältnisse von Staat und Zivilgesellschaft am Beispiel der Geschichte der österreichischen Frauenbewegung kurz skizzieren.

### 3. Zivilgesellschaft und Staat.

#### Geschichte der österreichischen Frauenbewegung als »Erfolgsgeschichte«

Die Frauenbewegungen der 1970er Jahre bezogen sich in allen liberalen Demokratien positiv – wenn auch gleichsam *avant la lettre* – auf das Konzept Zivilgesellschaft: »Autonomie versus Institution« implizierte eine Kritik an staatlichen Institutionen und dem unzureichenden *citizenship*-Status von Frauen. Auch in Österreich bildeten sich in den späten 1970er Jahren eine Reihe von Frauengruppen, die zum einen die Vielfalt patriarchaler Verhältnisse, aber auch die gleichzeitige Systematik von Frauenausschluss und -unterdrückung kritisierten und skandalisierten: Abtreibungsverbot, Bildungsbenachteiligung und ungleiche Erwerbchancen bzw. Entlohnung von Frauen gehörten zu den Themen der entstehenden österreichischen Frauenbewegung (Dick 1991; Geiger/Hacker 1989).

Einer sich als »autonom« verstehenden Frauenbewegung galt Zivilgesellschaft als der Bereich weiblicher Handlungsfähigkeit, der politisch-demokratischen Selbstorganisation ohne Hierarchien und herrschaftliche Zwänge, von Solidarität und Gerechtigkeit jenseits bürokratischer

und männerdominierter staatlicher und politischer Institutionen der Parteiendemokratie wie auch der Sozialpartnerschaft, aber auch jenseits kompetitiver und bloß profitorientierter Marktverhältnisse. Die Sphäre sozialer Bewegungen, also zivilgesellschaftlicher Organisationen, galt Frauengruppen wie beispielsweise der AUF (Aktion Unabhängiger Frauen) in normativer Perspektive als Sphäre individueller und kollektiver Ermächtigung sowie persönlicher Autonomie (vor allem zunächst in Bezug auf die Selbstbestimmung über den eigenen Körper). Diese reklamierte Sphäre der Autonomie war außerdem mit einer politischen Forderung und einer politischen Utopie verbunden, nämlich mit der »radikalen Erweiterung der Demokratie, der politischen wie auch der ökonomischen Emanzipation«, wie Mary Kaldor dies später zusammenfasst (Kaldor 2003: 4).

Gerade in einer etatistisch-obrigkeitsstaatlichen politischen Kultur wie Österreich war Zivilgesellschaft also ein Kampfbegriff. Denn sowohl der österreichische Rechtsstaat wie auch der Sozialstaat haben ihr Pendant – Demokratie nämlich – historisch nur schwach ausgebildet: Die Akteure einer rechts- und sozialstaatlichen Entwicklung, namentlich die Sozialpartner, legten zunächst wenig Wert auf die Herausbildung (geschlechter-)demokratischer Prozeduren zur Gestaltung ihrer Gesetze und Institutionen. Trotz formal gleicher Rechte blieben österreichische parlamentarische und sozialpartnerschaftliche Entscheidungsstrukturen lange Zeit ein »Männerbund« (Kreisky 1995). Die Frauenbewegung, aber auch andere gesellschaftliche Gruppen, konnten ihre Ziele *gegen* jene mit dem Staat korporierten Organisationen – beispielsweise Parteien und Akteure der Sozialpartnerschaft – nur schwer in staatliche Politiken einschreiben. Der Staat war und blieb männlich. Solidarität und Gerechtigkeit, sowie Selbstorganisation von Frauen schienen deshalb in der autonomen zivilgesellschaftlichen Sphäre eher realisierbar als in bzw. durch staatliche Institutionen.

Ziel der österreichischen Frauenbewegung war es, die Grenzlinie zwischen privat und öffentlich zu durchbrechen und deutlich zu machen,

dass eben diese Grenzziehung eine Bedingung für den Ausschluss von Frauen von politischer, ökonomischer und kultureller Teilhabe war. Die Frauenbewegung wollte also Frauen in die Vorstellung von *citizenship* integrieren, also volle staatsbürgerliche Rechte für Frauen realisieren. Sie forderte deshalb nicht nur gleiche politische Rechte, sondern auch soziale, ökonomische und kulturelle Garantien, um diese Rechte aktiv umsetzen zu können. Vor allem die so genannten »privaten« Arrangements – das Ehe- und Familienrecht, reproduktive Rechte und Formen familiärer Gewalt wie auch privatwirtschaftliche Diskriminierungsformen – standen auf der Agenda der österreichischen Frauenbewegung der 1980er Jahre.

Das Spezifikum der österreichischen autonomen Frauenbewegung war, dass sie im Kontext der sozialdemokratischen »Modernisierung von oben« der 1970er Jahre entstand. Darüber hinaus bzw. dadurch bedingt zeichnete sie sich durch die Kooperation mit der sozialdemokratischen Frauenbewegung aus. Dies ergab eine günstige Kräftekonstellation im Österreich der 1980er Jahre, die das *window of opportunity* für frauenbewegtes Engagement vergleichsweise weit öffnete. Der österreichischen Frauenbewegung gelang es aufgrund dieser Kooperation nicht nur, feministische Gegenöffentlichkeiten, z.B. feministische Medien, zu formieren und androzentrische staatliche Strukturen zu kritisieren, sondern durch die Kooperation mit der SPÖ diese auch partiell zu transformieren. Österreichische frauenbewegte Organisationen verfahren »doppelstrategisch«. Sie versuchten, kritische Positionen gegenüber (sozial-)staatlichen Maßnahmen und Institutionen zu bewahren, sie forderten aber gleichzeitig die Integration in demokratische Institutionen und eine staatliche Finanzierung frauenbewegter Projekte. Durch die Kooperation mit staatlichen Institutionen und der SPÖ-Parteifrauen-Bewegung war die österreichische Frauenbewegung vergleichsweise erfolgreich in der Umsetzung ihrer Ziele. Nicht unbedingt durch die autonome Frauenbewegung initiiert, wohl aber durch ihre Politisierung angestoßen, und in Kooperation mit der



SPÖ-Frauenbewegung, entstanden staatliche Institutionen der Gleichstellung, wie das 1979 eingerichtete Staatssekretariat für Frauenfragen, das später zum Frauenministerium aufgewertet wurde, ein Gleichstellungsgesetz für den öffentlichen Dienst, sowie überhaupt das staatliche Politikfeld Gleichstellung. Vor allem die 1980er Jahre, als Johanna Dohnal Staatssekretärin für Frauenfragen und schließlich ab Anfang der 1990er Jahre Frauenministerin war, waren gekennzeichnet durch einen »Staatsfeminismus«, d.h. eine erfolgreiche Kooperation von Frauenbewegung und Frauenministerium, aber auch anderen Ministerien.

Das zivilgesellschaftliche Engagement von Frauen im Österreich der 1970er bis 1990er Jahre zeichnete sich durch drei Merkmale bzw. Ergebnisse aus: *Zum einen* ist es der Frauenbewegung erfolgreich gelungen, das politische Prozedere (politics) frauenfreundlich zu verändern und Frauen in den politischen Prozess zu integrieren. Auch die Inhalte von Politik konnten transformiert und Gleichstellungspolitiken etabliert werden (policies); schließlich gelang es, staatliche Gleichstellungsinstitutionen zu erzwingen (polity). Österreich wurde frauenfreundlicher und öffnete sich nicht nur für Frauen – z.B. durch die Quotierung von Wahllisten stieg der Frauenanteil im Nationalrat an –, sondern auch für frauenpolitische Belange, z.B. ein liberales Abtreibungsgesetz, Maßnahmen gegen Gewalt gegen Frauen, Bildungsintegration und Reform des Ehe- und Familienrechts. Auch die politische Kultur wurde durch frauenbewegtes Engagement verändert, und das Bewusstsein für Frauendiskriminierung ist gestiegen. *Zweitens* aber blieb die Integration von Frauen in die Erwerbstätigkeit zu gleichen Konditionen wie Männer erfolglos: Der *gender pay gap* blieb erhalten (Grisold/Waltner/Zwickl 2010), Österreich konservierte bis in das neue Jahrtausend hinein das »*male breadwinner*-Modell«, hat viel zu wenig öffentliche Kinderbetreuungsplätze, statt dessen aber hohe finanzielle Familientransfers und ein hartnäckig konservatives Frauen- und Mutterbild. Die neoliberale Reorganisation des österreichischen

Sozialstaates seit Mitte der 1990er Jahre forcierte zwar verbal die Erwerbsintegration von Frauen, allerdings auf der Basis von prekären Arbeitsverhältnissen (ebd.). *Drittens* schließlich trug die Strategieveränderung der österreichischen Frauenbewegung zu ihrer Transformation unter den Stichworten Institutionalisierung, Professionalisierung und Projektbewegung bei. Semi-staatliche Organisationen entstanden, nämlich staatlich finanzierte und unterstützte Frauenprojekte, die nicht zuletzt staatliche Aufgaben in sozialen, kulturellen und Bildungsbereichen übernahmen. Dies trifft beispielsweise für den Frauenweiterbildungsbereich ebenso zu wie für die, seit Mitte der 1990er Jahre im europäischen Vergleich vorbildlich institutionalisierte, Gewaltprävention und den Opferschutz bei familiärer geschlechtsbasierter Gewalt.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Frauenbewegungen in allen liberalen Demokratien eine große Bedeutung für die »Demokratisierung von Demokratien« in den 1970er und 1980er Jahren besaßen. Ganz offensichtlich bildete diese fordistische Phase kapitalistischer Staaten ein *window of opportunity*, das frauenbewegten Protest erlaubte und damit auch Veränderungen in den Geschlechterverhältnissen ermöglichte. Die politische Regulierung des Fordismus forcierte die partielle Herauslösung von Frauen aus der Familie, also ihre Individualisierung und Mobilisierung als Arbeitskräfte. Die österreichische Frauenbewegung erwirkte in diesem gesellschaftlichen Transformationsprozess eine partielle Modernisierung des Geschlechterverhältnisses und die teilweise Transformation des maskulinistischen Staates; doch zeitgleich blieben männliche Strukturen und Kräfteverhältnisse in der Zivilgesellschaft wie im Staat konserviert. Im Laufe der 1980er Jahre wurden die zivilgesellschaftlichen Organisationen der Frauenbewegung zunehmend in das fordistische Reformprojekt des österreichischen Wohlfahrtsstaates eingebunden, und sie wurden dadurch in ihren sozialen Dienstleistungen abhängig von staatlicher Finanzierung. Dies nicht reflektiert zu ha-

ben, war und ist ein Problem der österreichischen Frauenbewegung gerade in Zeiten von Sparzwängen, aber auch unter veränderten Regierungskonstellationen.

Im Folgenden möchte ich die neoliberale Transformation seit den 1990er Jahren skizzieren, die eine neuartige politische Regulierung ökonomischer und gesellschaftlicher Verhältnisse, und mithin auch eine neue zivilgesellschaftliche Konstellation entstehen ließ.

#### 4. Neoliberale Transformation von Staatlichkeit und die »Anrufung« der Zivilgesellschaft. Eine geschlechterkritische Sicht

Das Bild der »Ökonomisierung der Politik und des Sozialen« (Rose 2000) beschreibt die neoliberale Kondition trefflich. Im Neoliberalismus wurde der Markt zum organisierenden Prinzip von Gesellschaft und Staat. Wirtschaftlichkeit, Effektivität und Rechenbarkeit wurden zu Leitideen aller sozialen und politischen Institutionen, und Ökonomie wurde zur Leitwissenschaft sowie zur Staatsräson, also zum grundlegenden Steuerungswissen staatlicher Akteure. Diese ökonomistische Dynamik neoliberaler Restrukturierung wurde von Ent- und Begrenzungsprozessen, bzw. von Grenzverschiebungen zwischen den geschlechtsspezifisch institutionalisierten Sphären der Ökonomie, der Privatheit und des Staates angetrieben (Eisenstein 1997: 142f.). Der Markt wurde *erstens* unter dem Zauberwort »Deregulierung« gegenüber der staatlichen Sphäre vergrößert. In der Neubegrenzung zwischen Staat und Privatheit wurden *zweitens* sozialstaatliche Regelungen von Arbeit und Alltag minimiert, und *drittens* verschob sich an der Grenze zwischen Markt und Privatheit das Verhältnis von Erwerbs- und Reproduktionsarbeit. Auf diesen neuen Begrenzungsregimen beruht die geschlechtsspezifische Grammatik des Neoliberalismus, wurden doch sozialstaatliche Sicherungen sukzessive zurück gebaut,

staatliche Ausgaben reduziert und Frauen unter prekären Bedingungen in die Erwerbsarbeit integriert, während Fürsorgearbeit, vor allem für ältere, pflegebedürftige Menschen aber auch für Kinder, weiterhin kaum reguliert wird.

Neoliberalismus impliziert auch eine neue Form des Regierens, nämlich die Durchsetzung von politischer Entscheidung, gesellschaftlicher Ordnung und Herrschaft nicht allein durch staatliche, sondern vor allem durch nicht-staatliche Institutionen, nicht nur durch Recht und Gesetz also, sondern durch darüber hinaus gehende Formen der Disziplinierung und Kontrolle (Larner 2000: 29). Die Grenzverschiebung zwischen öffentlich und privat lässt sich mit dem Theorem Michel Foucaults (2000) von der Gouvernentalisierung des Staates fassen. Im Zentrum dieser neoliberalen Gouvernentalität steht das »Selbstregieren« und Selbstmanagement der Individuen (ebd.). Das Neue am Neoliberalismus ist nach Foucault, dass sich »Disziplin« und »Regulierung« in der »Normalisierungsgesellschaft« verbinden (Foucault 2001: 297ff.). Politische Regulierung zielt deshalb nicht nur auf neue Verhältnisse zwischen Markt und Staat, nicht nur auf neue (sozial-)staatliche Institutionen, sondern auf einen neuen Subjekttyp, auf die »diskursive Neuformierung ›des‹ Menschen« ab (Michalitsch 2006: 148). Freiheit, Risiko und Selbstverantwortlichkeit werden zu zentralen Signaturen solch neuer Subjektivierungsweisen.

Die Politik neoliberaler globaler Restrukturierung ist gleichsam eine »politische Revolution« (Brodie 1994: 55), weil sie die Koordinaten des Politischen, wie sie im keynesianischen Wohlfahrtsstaat bestanden, neu bestimmt. Auch die Anrufung der Zivilgesellschaft ist Element einer neuen Regierungsrationalität, also des Umbaus des (Wohlfahrts-)Staates. In diesem staatlichen Transformationsprozess kommt nämlich der Anrufung der Zivilgesellschaft eine neue Bedeutung zu. Interessant ist beispielsweise, dass seit den späten 1990er Jahren das Konzept Zivilgesellschaft große Attraktivität auch, aber nicht nur, in der frauenpolitischen Debatte gewann: Das Konzept der »globalen Zivilgesell-

schaft« wird im Zuge politischer Internationalisierung und ökonomischer Globalisierung als eine neue Chance für ein Mehr an Demokratie auf internationaler und auch auf nationalstaatlicher Ebene gesehen. In normativer Sicht (z.B. Habermas 1990) wurden Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement ein utopischer Fluchtpunkt für die Demokratisierung westlich-liberaler Demokratien (vgl. Kocka 2004). Die Partizipation der BürgerInnen, Deliberation und inklusivere Formen der politischen Entscheidungsfindung sind Elemente dieses normativen Konzepts (vgl. auch Young 2002). Auch in Österreich gewann die Debatte um bürgerschaftliches Engagement bzw. um Bürgergesellschaft eine solche Attraktivität. Allerdings ist der *spin*, den beispielsweise Andreas Khol (1999) der Bürgergesellschafts-Debatte gab, ein deutlicher: Der Abbau von Sozialstaatlichkeit sollte durch bürgerschaftliches Engagement abgefedert bzw. kompensiert werden.

Diese Revolutionierung von Staatlichkeit muss nicht automatisch die Bedingungen für feministische Politik verschlechtern, nicht unbedingt politische Handlungsräume verschließen und politische Öffentlichkeit maskulinisieren, sie birgt möglicherweise neue Chancen für Frauen- und Geschlechterpolitik. In so genannten Governance-Strukturen sind neben staatlichen und wirtschaftlichen Akteuren auch NGOs an politischen Debatten und Entscheidungen beteiligt. Vor allem die aktive Einbeziehung von zivilgesellschaftlichen – auch frauenbewegten – AkteurInnen wird als Signum neuer demokratischer Formen diskutiert. Und tatsächlich entstand in den vergangenen beiden Dekaden eine internationale Frauenbewegung, die aktiv Politiken vergeschlechtlichte und Frauenfragen auf die internationale politische Agenda setzte, z.B. Frauenrechte und die Frage von geschlechtsbasierter Gewalt. Die »European Women's Lobby«, die auch in Österreich eine nationale Mitgliedsorganisation besitzt, ist ein Beispiel für die aktive Partizipation von zivilgesellschaftlichen Frauengruppen im Politikprozess der EU-Kommission.

Erweist sich also die Zivilgesellschaft im Prozess der Transformation von Nationalstaaten nicht doch als inklusiver für Frauen als die politischen

Institutionen moderner Nationalstaaten und liberaler, repräsentativer Demokratien? Wir haben es also möglicher Weise nicht mit dem Ende oder dem Niedergang der Frauenbewegung zu tun, sondern mit einer radikalen Transformation ihres Handlungskontextes. Die neue Regierungsrationalität der Mobilisierung von Zivilgesellschaft kann also die Kräfteverhältnisse durchaus frauenfreundlicher gestalten. Ich möchte abschließend diese neue Bedeutung von Zivilgesellschaft für frauenbewegtes Engagement im Kontext des neoliberalen Staatsumbaus diskutieren.

## 5. Der neue Kontext für Frauenpolitik Neoliberaler Staatsumbau und frauenbewegtes Engagement

Anhand von vier Aspekten der zivilgesellschaftlichen Mobilisierung im Kontext neoliberalen Politikumbaus und der Transformation von Staatlichkeit möchte ich die Problematik frauenpolitischen und frauenbewegten Engagements darlegen.

### *Informalisierung von Politik und Frauenausschluss*

Die Transformation von Staatlichkeit hat die Informalisierung von Politik in nationalen und internationalen Verhandlungsnetzwerken des außer- bzw. vorparlamentarischen Raums zur Folge. Diese Informalisierung hat zwei Seiten: *Zum einen* folgt daraus eine dichtere Knüpfung eines geschlossenen Netzwerks und der Verlust an politischen Aushandlungsprozessen, an Demokratie und Öffentlichkeit. Im »Verhandlungsstaat« verlieren demokratisch legitimierte Institutionen, vor allem die Parlamente, ihr Monopol auf politische Problemdefinition, auf das Agenda-Setting, auf Problemlösungsstrategien und -entscheidungen. Demgegenüber gewinnen korporatistische Netzwerke zwischen staatlicher Administration, starken und einflussreichen gesellschaftlichen Gruppen, wie Industrie und Gewerkschaften, Kirchen, Medizin und Wissenschaft an politischer Gestaltungsmacht.

Damit ist *zum zweiten* eine »Vermännlichung« dieser Verhandlungs- und Entscheidungsnetzwerke verbunden, werden doch jene Repräsentationsorgane und Aushandlungsprozesse, wie beispielsweise Parlamente, zu denen sich Frauen einen Zugang erkämpft haben, geschwächt. Entscheidungsfindung erfolgt zunehmend in den politischen »Hinterzimmern« nationaler und supranationaler Bürokratien, zu denen Frauen keinen Zugang haben, und an denen das Instrument der Quote scheitert. Die intensivere Form der informellen Verflechtung zwischen Interessenverbänden, Bürokratie und privaten, »zivilgesellschaftlichen« Akteuren erhöht also tendenziell den Männereinfluss und erschwert erfolgreiche Interventionen institutioneller Frauen- und Gleichstellungspolitik.

Es ist anzunehmen, dass sich zwar der Bedarf an gezielter Frauenförderung auf Grund der Einschnitte ins soziale Netz erhöhen wird, synchron dazu geraten aber gerade diese Förderinstrumente unter Spar- und Legitimationsdruck. Die Privatisierung und Ökonomisierung staatlicher Verwaltungen bringt Frauen- und Gleichstellungspolitik in Bedrängnis, weil der »schlanke Staat« Gleichstellungsmaßnahmen – als »bürokratische« Maßregeln diffamiert – abspeckt. Gleichstellungspolitik degeneriert zur Schadensbegrenzung, damit Frauen im Zuge der ökonomischen und sozialen Umstrukturierungen bereits errungene Positionen nicht wieder verlieren. Aktive feministische Struktur- und Gesellschaftspolitik entschwindet dann freilich dem Denk- und Handlungshorizont. Auch staatlich finanzierte Frauenprojekte geraten dadurch an den Rand ihrer finanziellen Existenz.

Dass die Governance-Strukturen der internationalen Finanzwirtschaft fast ausschließlich von Männern besetzt sind (Young/Schubert 2010), ist ebenso Ausdruck der maskulinistischen Informalisierung von Politik wie die raschen »Lösungswege« aus der Krise, die in Österreich wie auch in anderen Industrieländern männliche Branchen privilegiert haben (Sauer 2010).

*Re-Skalierung von Staatlichkeit und Politik und frauenpolitische Unübersichtlichkeit*

»Re-Skalierung« meint die Verschiebung von staatlicher Definitions- und Entscheidungsmacht zwischen der nationalen, der inter- bzw. suprastaatlichen, der regionalen und der lokalen Ebene (Görg 2007). Re-Skalierung von (National-)Staatlichkeit hat institutionelle Veränderungen der gleichstellungspolitischen Architektur wie auch die Transformation gleichstellungspolitischer Diskurse zur Folge. Die *erste* Re-Skalierungs-Bewegung wird von Banaszak, Beckwith und Rucht (2003: 7) als »uploading« bezeichnet, damit ist die Verschiebung von Regelungskompetenz von der nationalen auf die internationale Ebene gemeint. Mit dem Beitritt Österreichs zur EU im Jahr 1995, aber auch durch die Ratifizierung der UN-Konvention gegen die Diskriminierung von Frauen (CEDAW) im Jahr 1982 internationalisierte sich das Land. Dies führte zu einer verstärkten Einflussnahme der internationalen Ebene auf nationale Politiken, beispielsweise die Implementierung von Gender Mainstreaming und der Anti-Diskriminierungsrichtlinien. Eine *zweite* Re-Skalierungs-Dimension wird als »downloading« von politischer Entscheidungsmacht bezeichnet (ebd.), d.h. die Verschiebung von Entscheidungskompetenz auf regionale und lokale Ebenen. In Österreich ist dies nicht zuletzt durch EU-Regionalprogramme geschehen. *Drittens* werden Kompetenzen an neue Entscheidungsinstitutionen jenseits von Parlament und Verwaltung verlagert, wie sie das österreichische sozialpartnerschaftliche Konsensprinzip seit langem kennt, die diese aber erweitern (»lateral loading«, ebd.).

Der Bruch in den ökonomischen, sozialen und politischen Repräsentationsformen, der durch die Re-Skalierung von Staatlichkeit entstand, zerstört traditionelle Orte und Formen von Frauenpolitik, bzw. übergeht sie durch Verschiebung von Kompetenzen von der nationalen auf die internationale Ebene. Der Nationalstaat ist immer weniger Ansprechpartner für frauenpolitische Interventionen, und eine Strategie der Integration von Frauen durch Gleichstellungspolitik wird im-



mer schwieriger. Die Verlagerung von Gleichstellungspolitik innerhalb des EU-Mehr-Ebenen-Systems erwies sich, wie das Beispiel der Transposition der EU-Antidiskriminierungsrichtlinien in österreichisches Recht zeigt, als problematisch: Diese Umsetzung wurde in der Governance der Sozialpartner und der Regierungsparteien ausgehandelt, zivilgesellschaftliche Gruppen wurden ausgebootet, um eine »Platinierung«, also ein »upgrading« des österreichischen Diskriminierungsschutzes zu umgehen bzw. zu unterlaufen (Sauer 2009). Die Re-Skalierung verändert also zivilgesellschaftliche Kräfteverhältnisse im neuen Jahrtausend zuungunsten von frauenbewegtem Engagement in Österreich.

#### *Instrumentalisierung von zivilgesellschaftlichem Engagement*

Der Umbau westlicher Wohlfahrtsstaaten bedeutet das »offloading« von staatlichen Aufgaben und Verantwortlichkeiten in nicht-staatliche Bereiche wie Familien, nachbarschaftliche Netzwerke und (weibliches) Ehrenamt (Banaszak/Beckwith/Rucht 2003: 7). So entstehen neue Kooperationen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren, gleichzeitig werden staatliche Leistungen privatisiert, d.h. ökonomisiert und kommodifiziert: Die Privatisierung der verstaatlichten Industrie, die angebotsorientierte Re-Organisation österreichischer Politik durch Deregulierung und Sparpakete, sind Beispiele für diese Art des nicht zuletzt auch durch die EU veranlassten Staatswandels (Penz 2007: 89f.). »Offloading« heißt schließlich auch Familialisierung, also die Verlagerung von Aufgaben in den Privatbereich. Damit läuft die Arbeit von Frauen – als ehrenamtliche oder als klassische *care*-Arbeit im familiären Kontext – Gefahr, für die reibungslose Implementation neoliberaler Vermarktlichung und staatlicher Deregulierung herangezogen zu werden: Zivilgesellschaft und die Arbeit von Frauen können gleichsam als Ausfallbürgen für entfallende Staatsleistungen instrumentalisiert werden. Der Rückzug des Staates, die Vermarktlichung sozialer Verhältnisse soll durch zivilgesellschaftliche Ressourcen kompensiert werden.

Die Motivierung zu zivilgesellschaftlichem frauenbewegtem Engagement in der Verhandlungsdemokratie erweist sich als Technologie der Macht, die politische Partizipation verspricht und Engagement fordert. Der »Fluchtpunkt der Aktivierungsanstrengungen« im Neoliberalismus »ist der Imperativ der Partizipation« (Bröckling 2005: 22). Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement sind Konzepte »mit denen an die ›Eigenverantwortung‹ der Bürger/innen im Gemeinwesen appelliert wird« (Wöhl 2007: 112). Der einstige Autonomie- und Freiheitsanspruch zivilgesellschaftlicher Gruppen zur Selbstorganisation jenseits des Staates – auch der Frauenbewegung der 1970er und 1980er Jahre – wird umgedeutet in einen Zwang zur Partizipation, und wirkt damit tendenziell als Stillstellung des widerständigen Potenzials. Politische Freiheit entsteht nicht mehr aus wirtschaftlicher Freiheit, wie dies der klassische Liberale Milton Friedman annahm, sondern wirtschaftliche Freiheit *ist* politische Freiheit. Damit ist die Gefahr verbunden, dass feministische Zusammenhänge, Widerstände und Widerständigkeiten negiert und desartikuliert werden. Die schwarz-blaue Regierung am Beginn der 2000er Jahre setzte diese Tendenzen gleichsam paradigmatisch in der österreichischen Frauenpolitik durch: Da die Frauenbewegung als Projektebewegung seit den 1990er Jahren zusehends abhängig von staatlicher Finanzierung geworden war, und diese Finanzierung aufgrund der Regierungskonstellation, aber auch aufgrund der Sparpakete immer prekärer wurde, wurde frauenbewegte Intervention – z.B. im Gewaltschutzbereich – immer schwieriger. Gerade Gewaltprävention ist in Österreich ein Governance-Beispiel, das zum einen ein erfolgreiches Beispiel zivilgesellschaftlicher Intervention darstellt, zum anderen aber die Problematik des Spardrucks besonders deutlich macht.

*Technokratische Einbindung von zivilgesellschaftlichem Engagement*  
Ähnliches zeigt sich auch an Gender Mainstreaming und Diversity-Politik: Zwar vollzog die EU mit der Integration von Gender Main-

streaming in ihre Politik einen grundlegenden Wandel weg von der Erwerbsbezogenheit der Gleichstellungspolitik, doch weisen Studien nach, dass die frauenpolitische Strategie der EU einen neoliberalen Bias besitzt, also wenig Chancen für Gleichstellung bietet (Wöhl 2007). Gender Mainstreaming und Diversitätspolitik sind politische Strategien, die Gefahr laufen, nicht auf die Veränderung gesellschaftlicher Strukturen, nicht auf soziale Umverteilung und Beseitigung von Ungleichheit abzielen (*redistribution*), sondern lediglich auf einer (individuellen) Identitätsebene ansetzen, und allein zur Pluralisierung und Anerkennung multipler Identitäten (*recognition*) beitragen und Partizipation gar nicht in Betracht ziehen (zur Begrifflichkeit Fraser 1994). Gender und Diversitäts-Mainstreaming können daher zu Instrumenten werden, die die feministischen Anliegen der Veränderung von Geschlechterverhältnissen auf der Basis der Berücksichtigung der Unterschiedlichkeit von Frauen still stellen und technokratisch einbinden. Gender Mainstreaming und Diversitätspolitik können so zu Instrumenten der neuen Regierungsrationalität werden, die auf Differenz, Marginalisierung und Ausschluss und nicht auf Gleichheit, Solidarität und Inklusion abzielt. Diese Konstellation bildet aber in der Tat eine Gefahr für traditionelle Gleichstellungspolitik, ist sie doch Katalysator für eine weitere Deregulierung bzw. Entinstitutionalisierung traditioneller gleichstellungspolitischer Normen und Institutionen, und deren Auflösung in unverbindliche Instrumente und Deutungen.

Ein weitere Aspekt ist, dass Herrschaft in der Zivilgesellschaft, also innerhalb frauenbewegter Zusammenhänge, deutlicher zum Ausdruck kommt: Im neoliberalen Transformationsprozess, der auch Prozesse der Re-Nationalisierung und Indigenisierung beinhaltet (Strasser 2009), werden Frauen in unterschiedliche Gruppen aufgespalten und zugleich herrschaftlich positioniert. Die Problematik der Kooperation oder besser: Nicht-Kooperation von Feministinnen der Mehrheitsgesellschaft mit Migrantinnen ist ein Indiz einer solchen herrschaftlichen Positionierung.

## 6. Eine Mesalliance: Staat, Frauenbewegung und Zivilgesellschaft

Diese harte Zeichnung geschlechterpolitischer Transformationen will auf die Notwendigkeit einer Neu-Erfindung des Raums frauenbewegter bzw. zivilgesellschaftlicher Intervention hinweisen. Was bleibt nun für ein feministisches zivilgesellschaftliches Projekt? Frauenbewegung und -politik muss sich als aktiver Faktor im neoliberalen Wandel wie auch in der Krise des Neoliberalismus neu definieren. Dazu abschließend drei Überlegungen.

*Erstens:* Auch in Zeiten globalisierter Umstrukturierung ist der (nationale und internationale) Staat kein einheitlicher und stabiler Akteur, sondern ein strategisches Handlungsfeld, in dem um die Herausbildung und Durchsetzung von Interessen gerungen wird, und Kräfteverhältnisse neu bestimmt werden. Beispielsweise müssen neue nationale wie internationale sozialstaatliche Arrangements unter postfordistischen und »post-neoliberalen« Bedingungen der Finanz- und Wirtschaftskrise wieder neu ausgehandelt werden. Staatsinterventionen in der Finanz- und Wirtschaftskrise zeugen von diesem neuartigen Verhandlungsbedarf, in dem plötzlich Staaten entgegen allen neoliberalen Abgesängen wieder eine große Rolle spielten. Auch Demonstrationen gegen arbeitsmarkt-, sozial- und finanzpolitische Maßnahmen sind Aspekte dieses »neuen Klassenkampfes« und neuer staatlicher Aushandlungsprozesse. Frauenbewegungen sind nicht nur Opfer neoliberaler Entwicklungen, sondern, wie meine obigen Ausführungen gezeigt haben, auch stets Akteurinnen in aktuellen politischen Auseinandersetzungen und mithin beteiligt am Umbau von Gesellschaft, Ökonomie und Staat. Auch in der Wirtschaftskrise zeigt sich die Zivilgesellschaft als neue Diskursgeberin, z.B. in Bezug auf die Finanztransaktionssteuer. Die Frauenbewegung könnte hier auch die Neudefinition von Arbeit, nämlich die Aufmerksamkeit für Pflege- und *care*-Arbeit wie-

der in die Debatte einbringen. In Österreich ist die Diskussion um Frauenquoten in Aufsichtsräten großer Unternehmen, wie auch die Transparenz von Gehältern, Ausdruck einer solchen neuen Debatte.

Im Aushandlungscharakter des Staates liegen Handlungschancen für eine Politik, die auf mehr Geschlechtergerechtigkeit zielt. Eine feministische Perspektive sollte auf eine Strategie der »Entstaatung«, der »Entmächtigung« des Staates zielen, staatliche Herrschaft also kritisieren und auf neue Institutionalisierungen von sozialer Ordnung hin wirken. Doch muss derzeit das demokratiepolitische Ziel der »Entstaatung« zumindest relativiert werden: Nicht automatisch lässt sich auf diesem Wege ein zivilgesellschaftlicher Gleichheitsanspruch realisieren. Gefährdungen der Demokratie liegen heute nicht unbedingt in zu viel Staat, sondern in zu wenig Staat und zu viel Ökonomie. Teile des widersprüchlichen Staatsapparates können somit durchaus als Bündnispartner gegen ökonomische Hegemonie genutzt werden. Somit erfordert gesellschaftliche Demokratisierung eine gleichsam paradoxe Intervention: nämlich Frauenpolitik *mit* dem Staatsapparat *gegen* den Staat zu machen, d.h. sich gegen eine Ökonomisierung der Politik und gegen die Dominanz der Ökonomie zur Wehr zu setzen. Gleichstellungsinstitutionen sind Verhandlungspositionen innerhalb dieses staatlichen Aushandlungsprozesses, die genutzt werden können, auch wenn diese Positionen im Verhandlungsstaat herrschaftlich begrenzt sein mögen.

*Zweitens:* Notwendig ist ein strategischer frauenpolitischer Wechsel hin zu neuen Bündnissen und neuen Handlungsformen. Geschlechtergerechte Demokratisierung scheint in einem Bündnis mit solchen zivilgesellschaftlichen Gruppen möglich, die dem neoliberalen Umbau des (Sozial-)Staates ebenfalls skeptisch gegenüberstehen. Dies sind nicht allein Frauen, sondern auch die Vielzahl der aus dem Erwerbsleben hinausgeworfenen Männer, sowie Männer und Frauen ethnischer Minderheiten. Die Finanz- und Wirtschaftskrise, vor allem die derzeitige krisenbedingte Chance der Neudefinition von gesellschaftlich notwen-

diger Arbeit, könnte nicht zuletzt gemeinsam mit den Gewerkschaften als Chance für neue Bündnisse genutzt werden. Es geht also um eine Neuformierung von zivilgesellschaftlichen Kräfteverhältnissen. Dies ist nicht zuletzt deshalb wichtig, weil die partielle Auflösung geschlechtsspezifischer Zuschreibungen das Sprechen von *der* Frau immer schwieriger macht. Frauenbewegungen und staatliche Gleichstellungspolitik müssen deshalb Ungleichheiten *zwischen* Frauen als politisches Faktum begreifen und differenzierte Strategien entwerfen, um vor allem mit Migrantinnen und Frauen aus ethnischen Minderheiten kooperieren zu können. Diese Erweiterung scheint mir die große Herausforderung für demokratische Politik und Frauenbewegungen.

Frauen- und Gleichstellungspolitik wie auch Frauenbewegungen müssen darüber hinaus auch deutlicher die »soziale Frage« stellen. Die vielfach zur feministischen Floskel verkommene Forderung nach der Integration von Differenzen, von Klasse, Ethnie und kulturellem Hintergrund in die Frauenpolitik, könnte in den aktuellen Krisendiskursen und -konstellationen realisiert werden. Ein neuer Geschlechtervertrag hat nur dann Aussicht auf Erfolg, wenn die sozialen und kulturellen Differenzen, die derzeit hegemonial eher ausländerfeindlich oder als Klassenkampf von oben politisiert werden, ins feministische Kalkül gezogen werden, d.h. wenn sie in einem feministischen Diskurs zu Elementen des politischen Universum werden.

*Drittens* sollten Frauenbewegung und Frauenpolitik nicht übersehen, dass es gerade ein Bestandteil des neoliberalen Diskurses ist, existierende frauenbewegte Zusammenhänge, Widerstände und Widerständigkeit zu negieren und zu desartikulieren. Die Neuvermessung des politischen Raums bedeutet gerade *nicht*, dass weibliche politische Praxen verschwinden, sie werden vielmehr diskursiv zum Verschwinden gebracht. Nach wie vor aber ist demgegenüber der weibliche Alltag Quelle des Widerspruchs und des Widersprechens. Frauenbewegung und Frauenpolitik des Nordens sind zwar aus der »heilen« Welt

des Keynesianismus gefallen, aber nicht aus der Welt des Politischen. Feministische Handlungsperspektive kann es sein, die widersprüchlichen weiblichen Alltagspraxen, die Lücken und Brüche, die die neoliberale Restrukturierung dort hinterlässt, sichtbar zu machen, zu politisieren und zu verändern. Brüche und Widersprüche im Alltag der Geschlechter, auch von Männern, werden angesichts der neoliberalen Wirtschaftskrise zunehmen. Noch existierende männliche Hegemonie – als selbstverständliche Privilegierung männlicher Lebensweise – kann, an diese Krise anknüpfend, nur in der Zivilgesellschaft in Frage gestellt werden. Geschlechtergerechte, anti-patriarchale Hegemonie – z.B. neue Arbeitsbeziehungen, gleiche soziale und ökonomische Rechte für Männer und Frauen – muss in der Zivilgesellschaft vorbereitet, erstritten und durchgesetzt werden. Eine solche »Küchenpolitik« (Elson 2002), also die Politisierung von Brüchen im weiblichen Alltag, ist nach wie vor ein Weg zu mehr Demokratie – also ein Schritt auf dem Weg zu einem demokratischen Gesellschaftsvertrag.

## Literatur

- Banaszak, Lee Ann/Ruth Beckwith/Dieter Rucht* 2003: When Power Relocates: Interactive Changes in Women's Movements and States, in: Dies. (Hg.): Women's Movements Facing the Reconfigured State, Cambridge, 1-29.
- Bröckling, Ulrich 2005: Gleichgewichtsübungen. Die Mobilisierung des Bürgers zwischen Markt, Zivilgesellschaft und aktivierendem Staat. In: *spw* 2, 19-22.
- Brodie, Janine 1994: Shifting Boundaries: Gender and the Politics of Restructuring. In Bakker I (ed.) *The Strategic Silence. Gender and Economic Policy* (pp 46-60). London: ZED Books
- Crouch, Colin 2008: *Postdemokratie*, Frankfurt/M.: Suhrkamp
- Dick, Hildegund 1991: *Die autonome Frauenbewegung in Wien. Entstehung, Entfaltung und Differenzierung von 1972 bis Anfang der 80er Jahre*, Dissertation, Universität Wien.

- Eisenstein, Zillah 1997: Women's Publics and the Search for New Democracies. *Feminist Review* 57: 140-167
- Elson, Diane 2002: International Financial Architecture: A View from the Kitchen. In: *femina politica* 1: 26-37
- Foucault, Michel 2000: Die Gouvernementalität. In: Ulrich Bröckling, Susanne Krasmann, Thomas Lemke (Hg.): *Gouvernementalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen*. Frankfurt/Main: Suhrkamp. 41-67.
- Foucault, Michel 2001: *In Verteidigung der Gesellschaft*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Fraser, Nancy 1994: *Widerspenstige Praktiken. Macht, Diskurs, Geschlecht*, Frankfurt/M.: Suhrkamp
- Frauenbericht 2010. Bericht betreffend die Situation von Frauen in Österreich im Zeitraum von 1998 bis 2008, hg. von der Bundesministerin für Frauen und Öffentlichen Dienst, Wien.
- Gerhard, Ute 1999: *Atempause – Feminismus als demokratisches Projekt*, Frankfurt/M.: Fischer.
- Geiger, Brigitte/Hacker, Hannah 1989: *Donauwalzer/Damenwahl*, Wien: Promedia.
- Görg, Christoph 2007 Räume der Ungleichheit. Die Rolle gesellschaftlicher Naturverhältnisse in der Produktion globaler Ungleichheiten am Beispiel des Millennium Ecosystem Assessments, in: Cornelia Klinger/Gudrun-Axeli Knapp/Birgit Sauer (Hg.): *Achsen der Ungleichheit*, Frankfurt am Main/New York, 131-150.
- Gramsci, Antonio 1991: *Gefängnishefte. Kritische Gesamtausgabe*, Bd. 1, hg. Von Haug, Wolfgang F., Hamburg.
- Grisold, Andrea/Waltner, Edith/Zwickl, Klara 2010: Notwendigkeit und Grenzen des Sozialen. Das Beispiel Frauenarbeit und Frauenerwerbstätigkeit, in: Grisold, Andrea/Maderthaner, Wolfgang/Penz, Otto (Hg.): *Neoliberalismus und die Krise des Sozialen. Das Beispiel Österreich*, Wien: Böhlau, 211-260.
- Habermas, Jürgen 1990: *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Frankfurt/M.
- Kaldor, Mary 2003: *Global Civil Society. An Answer to War*, Cambridge.
- Khol, Andreas 1999: *Durchbruch zur Bürgergesellschaft*. Wien.
- Kocka, Jürgen 2004: Civil Society from a historical perspective, in: *European Review* H. 1, 65-79.
- Köpl, Regina 2001: State Feminism and Policy Debates on Abortion in Austria, in:



- Dorothy *McBride Stetson* (Hg.): *Abortion Politics, Women's Movements, and the Democratic State*, Oxford, 17-38.
- Köpl*, Regina 2005: Gendering political representation: debates and controversies in Austria, in: *Joni Lovenduski et al. (Hg.): State feminism and the Political Representation of Women in Europe and North America*, Cambridge.
- Larner, Wendy 2000: Neo-Liberalism: Policy, Ideology, Governmentality. In: *Studies in Political Economy*. 63, 5-25.
- Kreisky, Eva 1995: Der Stoff aus dem die Staaten sind. Zur männerbündischen Fundierung politischer Ordnung, in: *Becker-Schmidt, Regina/Knapp, Gudrun-Axeli (Hg.): Das Geschlechterverhältnis als Gegenstand der Sozialwissenschaften*, Frankfurt/M./New York, 85-124.
- Michalitsch, Gabriele 2006: *Die neoliberale Domestizierung des Subjekts. Von den Leidenschaften zum Kalkül*. Frankfurt/M./New York: Campus.
- Penz*, Otto 2007: Zur ökonomischen, politischen und sozialen Regulation der Ära Kreisky, in: *Wolfgang Maderthaler et al. (Hg.): Die Ära Kreisky und ihre Folgen. Fordismus und Postfordismus in Österreich*, Wien, 55-119.
- Poulantzas 2001
- Rose, Nicolas 2000: Tod des Sozialen? Eine Neubestimmung der Grenzen des Regierens. In: *Ulrich Bröckling, Susanne Krasmann und Thomas Lemke (Hg.): Gouvernamentalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen*. Frankfurt/M.: Suhrkamp. 72-109.
- Sauer*, Birgit 2004: Taxes, Rights and Regimentation. Discourses on Prostitution in Austria, in: *Joyce Outshorn (Hg.): The politics of prostitution. Women's movements and the state*, Cambridge, 41-61.
- Sauer*, Birgit 2007: Das Konzept der Zivilgesellschaft aus Geschlechterperspektive, in: *Gellner, Winand/Reichinger, Martin (Hg.): Die neuen deutsch-amerikanischen Beziehungen*, PIN-Jahrbuch, Baden-Baden: Nomos, 243-249
- Sauer*, Birgit 2009: Gleichstellungspolitik und neoliberaler Staatsumbau. Chancen und Restriktionen, in: *Appelt, Erna (Hg.): Gleichstellungspolitik in Österreich. Eine kritische Bilanz*, Innsbruck: Studienverlag, 43-56
- Sauer*, Birgit 2010: Das Geschlecht der Finanz- und Wirtschaftskrise. Eine Intervention in aktuelle Krisendeutungen, in: *Kurswechsel*, H. 1, 28-46

- 
- Strasser, Sabine 2009: *Bewegte Zugehörigkeiten. Nationale Spannungen, transnationale Praktiken und transversale Politik*, Wien: Turia und Kant.
- Wöhl, Stefanie 2007: *Mainstreaming Gender? Widersprüche europäischer und nationalstaatlicher Geschlechterpolitik*. Königstein/Taunus: Ulrike Helmer Verlag
- Young Iris Marion 2002: *Imagining a global Rule of law*. *Ethnicities* 2(2): 154-156
- Young, Brigitte/Schubert, Helene 2010: *The Global Financial Meltdown and the Impact of Financial Governance on Gender*. Garnet Policy Brief, Paris

# Nahräume der Demokratie – Brennpunkt Kommunalpolitik

Michael Rosecker

## 1) Umbrüche, (Ohn)Mächte und Ängste: Sinkende Demokratiezufriedenheit

*»As democracies became more inclusive they became less participatory«<sup>1</sup> (Benjamin Barber)*

Das Institut für Demokratieentwicklung an der NÖ-Landesakademie präsentierte im März 2006 eine Umfrage, bei der österreichische Spitzenpolitiker/innen zum Thema »Demokratieentwicklung in Österreich« befragt wurden. Das Ergebnis zeigte eine hohe Zufriedenheit mit der »Realdemokratie« der Republik: 56% der bundesweit befragten Mitglieder des Nationalrats, des Bundesrats, der Landtage, sowie Regierungsmitglieder des Bundes und der Länder gaben an, zufrieden (13% »sehr zufrieden« und 43% »zufrieden«) mit der österreichischen Demokratie zu sein. Die Durchschnittswerte sind im Vergleich zur Vorgängerstudie aus dem Jahr 2001 gering gesunken, von 57% auf besagte 56%. Im Jahr 2001 waren 3% »sehr zufrieden« und 54% »zufrieden«.<sup>2</sup>

Die Europäische Wertestudie hingegen, die sich repräsentativ an die Österreicher/innen wendet, kam zu anderen Schlüssen: im Jahr 2008 waren nur noch 50% der Befragten mit dem Funktionieren der Demokratie in Österreich zufrieden (4% »sehr zufrieden« und 46% »ziemlich zufrieden«). Im Gegensatz zur Wertestudie von 1999 hatte sich Dramatisches verändert: im Jahr 1999 lag die durchschnittliche Demokratiezufriedenheit noch bei 73% (7% »sehr zufrieden« und 66%

»ziemlich zufrieden«).<sup>3</sup> Beachtlich ist auch das Steigen der dezidierten Demokratieunzufriedenheit: von 3% sehr unzufriedener Befragter 1999 auf 11% im Jahr 2008, und von 19% ziemlich Unzufriedener 1999 auf 35% im Jahr 2008.<sup>4</sup> In dieser Doppelbewegung scheint sich in der Wahrnehmung politischer Realitäten durch den/die Wähler/in etwas verschoben zu haben.

Auch andere Studien belegen,<sup>5</sup> dass die Zufriedenheit der Bürger/innen mit dem Funktionieren der Demokratie in Österreich ebenso sinkt wie das Vertrauen in die Politik im Allgemeinen. Das Interesse an (Institutionen)Politik nimmt ab, die Politikverweigerung steigt. Rund 30% der Bevölkerung ab 15 Jahren verweigern politische Information gänzlich oder zumindest teilweise.<sup>6</sup> Laut Nina Werlberger, einer Journalistin, die zum Thema Politikverweigerung eine aktuelle Studie vorgelegt hat, kann man für Österreich sagen, dass »Verweigerung von politischer Information ohne Übertreibung ein Massenphänomen«<sup>7</sup> ist. Insbesondere bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen lässt sich ein weit verbreiteter Rückzug aus den Diskursräumen der institutionalisierten Demokratie feststellen. In Folge des Fortschreitens der Globalisierung kam es zu gesamtgesellschaftlichen Umbrüchen, die die Bindungen in der repräsentativen Demokratie zwischen den Repräsentierten und den Repräsentanten/innen brüchiger, distanzierter, komplexer, und daher vermittlungintensiver gemacht haben. Konventionelles politisches Handeln und damit verbundene Rituale der Beteiligung in Parteien, Kirchen, Gewerkschaften etc., gesetzgebenden Körperschaften und verwaltungstechnischen Prozessen werden als aufoktroziert, lebensweltlich fremd, langweilig und folgenlos empfunden; und dies nicht nur von Jugendlichen und jungen Erwachsenen: »Dem Wunsch, sich zu engagieren und politisch zu beteiligen, stehen anonyme und formalistische Apparate gegenüber, weshalb Politik, trotz mancher gutgemeinter Initiativen, mehr Bürger/innenbeteiligung zuzulassen, oftmals abschließend und abschreckend wirkt.«<sup>8</sup>

Auch die Schrumpfung der politischen Gestaltungsmacht mit der Verschiebung des Machtschwerpunkts hin zu »den Märkten« beschädigt den Ruf des Politischen generell. Eine Umfrage aus dem Jahr 2004 zeigt, dass bereits damals 62% der Österreicher/innen die Auffassung vertraten, dass der Einfluss der Politik sehr gering sei und Entscheidungen von mächtigen Lobbys getroffen würden.<sup>9</sup> Das Forcieren der Dominanz der Marktlogik gegenüber anderen sozialen Rationalitäten im alltäglichen Denken und Handeln tut das seine dazu, dass Menschen gleichsam kolonisiert und entpolitisiert werden.

Grundlage dieser Entwicklung sind die globalen Transformationsprozesse von Wirtschaft und Politik, Gesellschaft und Kommunikation, sowie Alltagsleben und Kultur, die seit Ende der 90er-Jahre massiv an Geschwindigkeit gewinnen, und in der Wahrnehmung der Menschen massiv Widersprüchlichkeiten und Gegenläufigkeiten produzieren. Nicht nur einzelne Menschen, sondern auch Institutionen müssen sich den neuen Herausforderungen und dem hohen Innovationsdruck anpassen, können es aber nicht in entsprechender Form, weil das Tempo des Transformationsprozesses und dessen Folgen (wachsende soziale Ungleichheiten, Pluralisierung, Differenzierung, Multikulturalisierung etc.) nicht nur die einzelnen Menschen, sondern auch die Institutionen überfordert und dysfunktional erscheinen lässt. Etablierte Ordnungsmuster und Handlungsroutinen können ihre Funktionalität verlieren: »Viele traditionelle Deutungs- und Lösungsmodelle greifen nicht mehr. Neue Denk- und Handlungsweisen müssen erst entwickelt werden, um die mit der Transformation verbundenen Krisen zu bewältigen.«<sup>10</sup> Gerade auch demokratische Institutionen und Prozesse sind von diesen Herausforderungen betroffen.

Weiters führt die steigende Komplexität und Dynamik der Lebenszusammenhänge moderner Gesellschaften dazu, dass die politische Praxis immer stärker Berufspolitikern/innen, professionellen Experten/innen, bzw. Beratern/innen und Meinungsforschern/innen übertragen

und von diesen getragen wird, und sich immer mehr auf scheinbar unzusammenhängende enge Themenfelder bezieht. Einerseits erscheint somit politisches Handeln angesichts medial ständig präsenter, nicht gelöster komplexer (Groß)Probleme und der nicht-intendierten Handlungsfolgen stets als unterkomplex gegenüber der Komplexität der Wirklichkeit. Andererseits fühlen sich viele Bürger/innen dadurch in die Rolle von macht- und einflusslosen, oft schweigenden Zuschauern/innen gedrängt, deren Interessen und Meinungen keine Entsprechung in politischen Entscheidungen finden. Sie werden mit politischen Themen konfrontiert, die von »professionellen Politikausübern«<sup>11</sup> ausgewählt wurden und oft als nicht als relevant für ihre individuellen Lebenszusammenhänge empfunden werden. Damit wächst die Kluft zwischen den von der breiten Bevölkerung wahrgenommenen, gleichsam gefühlten Lebenswirklichkeiten und dem was »Medien, Wissenschaftler, Manager und Politiker als Realität definieren«<sup>12</sup> ebenso, wie die Kluft zwischen den Überzeugungswelten der politischen Elite und der restlichen (stark fragmentierten) Wähler/innenschaft.

Das Gefühl des Ausgeliefertseins gegenüber (gesellschafts)politischen Vorgängen führt vielfach zu grundlegendem Misstrauen, diffusum Zorn und politischer Apathie. So finden sich »freilich ambivalente Anzeichen einer inhaltlich-praktischen Abkehr zumindest von dem konventionellen, institutionenbezogenen demokratischen Politikverständnis und den konventionellen partizipatorischen Politikformen«.<sup>13</sup> Die aktuellen finanzpolitischen und realwirtschaftlichen Krisen verschärfen diese Tendenzen und führen dazu, dass die gesamtgesellschaftlichen Veränderungen scheinbar abrupt das Alltagsbewusstsein der Menschen erreichen, und durch die sozialen Folgen der Wirtschaftskrise verstärkt werden und Ängste produzieren. Tony Judt hat die Rückkehr der Angst als »wirksames Element des politischen Lebens« in den westlichen Demokratien sehr eindringlich zusammengefasst: »Angst vor Terrorismus natürlich, aber auch, und vielleicht heimtückischer, Angst vor dem Tempo des Wandels, Angst vor Arbeitslosigkeit

keit, Angst bei zunehmend ungleicher Ressourcenverteilung verdrängt zu werden, Angst das eigene Leben nicht mehr steuern zu können, den Verhältnissen hilflos ausgeliefert zu sein.«<sup>14</sup>

## 2) Pluralisierung der Lebenswelten am Beispiel der veränderten Erwerbsarbeitsprozesse

*»Diese Fundamente unserer Gesellschaft sind durch die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Revolution in den letzten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts völlig unterhöhlt worden.«<sup>15</sup> (Erik Hobsbawm)*

Allein am Beispiel der radikal veränderten Strukturen der Lohnarbeit und deren grundlegendem Einfluss auf Lebenszusammenhänge und Lebensweisen lassen sich viele der Folgen der beschriebenen Transformationsprozesse bzw. Pluralisierungsprozesse demonstrieren. Die »Lohnarbeitsgesellschaft« hat im Laufe der Entwicklung »Arbeit« und soziale Absicherung, relative Sicherheit und gesellschaftliche Anerkennung verbunden. Daher wirkte sie auch identitätsstiftend. Bildung, Einkommen, gesellschaftliche Position, soziale Inklusion und Anerkennung, selbst Lebensstil gruppierten und definierten sich sehr stark um die Lohnarbeit herum. Politisch führte dies sogar zur Einbettung in sozioökonomische Berufslager, Interessensvertretungen und organisatorische Netzwerke. Es entwickelten sich milieugestützte Bindungen an Institutionen (Parteien, Kirchen, Gewerkschaften etc.). Das ging soweit, dass ein Teil des autobiografischen Wissens, des Fachwissens, des Selbst- und Fremdbildes, der verschiedenen Kompetenzen und das gesellschaftliche Wissen sich ebenso um die Arbeit herum definierten. Hand in Hand damit entwickelte sich eine Vorstellung von relativer Planbarkeit der Erwerbsbiografie und einer gewissen Autoren/innenschaft des eigenen Lebens generell. Heute hat sich die Arbeitswelt aber radikal verändert. Arbeitszusammenhänge und -bedingungen haben sich pluralisiert, daher auch desta-

bilisiert, und damit haben sich auch die Lebensentwürfe, Identitäten und politischen Beziehungen der Arbeitnehmer/innen destabilisiert. Die Einkommen sind nicht mehr selbstverständlich existenzsichernd, damit verbunden werden »Karrieren« unplanbarer. Damit sind Abstiegssängste verbunden, also Angst vor dem Verlust der sozialen Position oder dem Nichtmehr-Erreichen erstrebter sozialer Positionen. Die unterschiedlichen rechtlichen Formen und zeitlichen Organisationen von Arbeit (Schlagwort: atypische Beschäftigung) haben auch tiefgreifende Veränderungen des außerberuflichen alltäglichen Lebens nach sich gezogen. Der zunehmenden Heterogenität und Unübersichtlichkeit von Arbeitsverhältnissen und -bedingungen entspricht eine wachsende Heterogenität und Unübersichtlichkeit von Lebensabläufen, Lebensweisen und -stilen, was immer mehr auch zu außerbetrieblichen Alltagskonflikten im Zusammenleben (vor allem) in den Wohnvierteln der Städte führt. Konflikte zwischen arm und reich, alt und jung, zugewandert und ansässig, kinderreich und kinderlos, mobil und immobil, religiös und säkular etc. verschränken sich, und werden durch abnehmendes gegenseitiges Verständnis, steigende Entfremdung und sinkendes Vertrauen zwischen den Bürger/innen, sowie durch das nicht mehr Funktionieren hergebrachter erlernter sozialer Praxis schwer bearbeitbar und verschärfen die empfundene Dysfunktionalität bzw. Delegitimation der öffentlich-politischen Institutionen. Es besteht eine Vielzahl von Teilkulturen nebeneinander, die sich um unterschiedliche objektive Lebenslagen und subjektive Lebensstile gruppieren; in gewissem Sinne eine Multikulturalität, die nichts mit multi-ethnisch und Migration zu tun hat, sondern Realität des täglichen gesellschaftlichen Lebens geworden ist.<sup>16</sup>

Die Einbettung der individuellen Erwartungen in die sozioökonomischen, bzw. politischen Gegebenheiten bricht auf, und früher durchaus realistische Lebensentwürfe lassen sich nicht mehr realisieren. Was jedoch oft unterschätzt oder sogar ausgeblendet wird, ist weiters die Tatsache, dass durch Flexibilisierung, Steigerung des Arbeitsdrucks und



ständigen Wechsel Wissen, Erfahrung und Arbeitsleistung entwertet werden, Anerkennungsbeziehungen zerbrechen, ohne dass neue generiert werden. Dies führt auch dazu, dass mit der Schere Reich-Arm auch die Schere der Wertschätzung zwischen »durchschnittlicher Arbeit« und »Spitzenleistungen Hochqualifizierter« aufgeht. Spitzenleistung wird belohnt, »Normalleistung« entwertet.

Eine vergleichsweise geringe Zahl von hochproduktiven Arbeitnehmern/innen und von wettbewerbsfähigen Unternehmen erfährt eine starke Aufwertung – mit der Rechtfertigung von hoher »Verantwortung« und »Leistung«. Andere Leistungen werden – auch wenn sie unverzichtbar sind – monetär und in der Folge auch symbolisch abgewertet. Diese Folge, in Robert Castels Worten ein »Platzmangel in der Sozialstruktur«,<sup>17</sup> wird zunehmend sichtbar und schlagend. Immer mehr Menschen »wird in ihrem Arbeitsleben die Erfahrung verweigert, anderen wichtig zu sein«. <sup>18</sup>Nur ein Beispiel: in Wien sind von den Sozialhilfeempfänger/innen 48.385 (über 50%) erwerbstätig oder erhalten zumindest Arbeitslosenunterstützung.<sup>19</sup>

So ist anzumerken, dass der Großteil der materiellen Grundlagen gesellschaftlicher Teilhabechancen in Österreich noch immer primär über den Arbeitsmarkt verteilt wird und Arbeit als Voraussetzung für ein sinnvolles Leben wahrgenommen wird. Dennoch nimmt die Funktion von (Erwerbs-)Arbeit als Mittel zur Selbstverwirklichung genauso ab, wie ihre Wahrnehmung als Verpflichtung gegenüber der Gesellschaft. Nur noch 54% der Österreicher/innen sehen den Lebensbereich »Arbeit« als »sehr wichtig an«. Die Lebensbereiche »Familie« (79%) und »Freunde/innen und Bekannte« (55%) haben der Arbeit den Rang abgelaufen.<sup>20</sup> Dies führt dazu, dass Wege zur angestrebten Selbstverwirklichung eher über Freizeit, Lebensstil und Freundschaftskreise führen. Die Wahrnehmung der Arbeit als »Existenzsicherung« hingegen steigt, andere Berufsmotive treten zurück. Wie überhaupt die Arbeitszufriedenheit mit der eigenen beruflichen Situation in vielen Branchen stark, und im Durchschnitt langsam aber kontinuierlich sinkt.

Diese Umbrüche im Arbeitsleben haben somit zusammenfassend dazu geführt, dass es zu einem Aufbrechen von sozialer Schicht, Arbeitszusammenhang, Wertemustern, sowie politischem Verhalten und zur fast völligen Auflösung der alten (industriegesellschaftlichen) geschlossenen sozialen Milieus kam. Damit geht das Abschmelzen von kulturellen Lebensprägungen und politischen Sozialisationen einher, mit tief greifenden gesellschafts- bzw. demokratiepolitischen Folgen; gerade für die Sozialdemokratie.

### 3) Kommunale Lebenswelten als Räume der Beteiligung

*»Es geht um einen im Wortsinn fatalen, einen schicksalhaften Zirkel: Menschen schaffen sich in den Städten einen Lebensraum, aber auch ein Ausdrucksfeld mit tausenden Facetten, doch rückläufig schafft diese Stadtgestalt am sozialen Charakter der Bewohner mit.«<sup>21</sup> (Alexander Mitscherlich)*

Ein Raum, wo neues Vertrauen und neues Engagement für die Demokratie in Österreich generiert werden kann, sind die Städte und Gemeinden. Sie sind die Kristallisationspunkte aktiver und lebendiger Demokratie. Sie sind der Nahbereich der Demokratie.

Hier können ein neues Verhältnis der demokratischen Institutionen zu den Bürgern/innen mit den Facetten des direkten Kontakts im Dialog geschaffen und demokratische formale Entscheidungsprozesse legitimiert werden.

Politik bewegt sich auf der kommunalen Eben in einem physisch-ortsgebundenen und sozialraumbezogenen Interaktionssystem; Interaktion im Sinne von Kommunikation und Kooperation unter Anwesenden. Vor allem ist zu betonen, dass sich die Österreicher/innen in hohem Ausmaß und in erster Linie in der näheren geografischen Umgebung ihres Lebens- und Wohnortes zugehörig fühlen.<sup>22</sup> Auch europaweite

Studien zeigen, dass die Europäer/innen starke Verbundenheit zum Heimatort, bzw. zur Heimatregion empfinden.<sup>23</sup> Hier sind die Räume, in denen gemeinwohlorientiert verantwortlich gedacht und wahrgenommen werden kann, weil in ihnen der Verflechtungszusammenhang zwischen Individuum, Gesellschaft und Kultur unmittelbar erfahrbar wird. Der Begriff »Raum« meint hier »keine absoluten Einheiten, sondern ständig (re)produzierte Gewebe sozialer Praktiken«. <sup>24</sup> Menschen erfahren hier, in ihrer alltäglichen Lebenswelt, <sup>25</sup> das menschliche Zusammenleben sowohl als Formungs- als auch Gestaltungsprozesse. <sup>26</sup> Das heißt, hier werden einerseits Individuen zwar stark von der soziokulturellen Ordnung geprägt und politisch sozialisiert, <sup>27</sup> andererseits jedoch ist das Einsickern individueller Innovation und Intervention als Selbstverwirklichung und Gesellschaftsveränderung ebenso stark erlebbar. Die Städte und Gemeinden sind gleichsam auch »Schulen« der Demokratie. Und gerade in Demokratien ist die Vermittlung ihrer Funktion und ihres Werts von grundlegender Bedeutung. Mit Oskar Negts Worten: »Demokratie ist die einzige Gesellschaftsform, die gelernt werden muss.« <sup>28</sup> Hier ist Emanzipationsdrang auslebbar, Teilhabeverlangen artikulierbar und partizipatives realitätsveränderndes Handeln umsetzbar. Hier kann sich die Problemlösungskompetenz politischen Handelns unmittelbar unter Beweis stellen, Demokratie sich legitimieren und als zielorientierte und wertbezogene Lebensweise in den Menschen verankern: »Demokratie verlangt eine demokratische politische Kultur, die in den Herzen und Köpfen ihrer Bürgerinnen und Bürger vorhanden ist.« <sup>29</sup> Hier kann der gewohnheitsmäßigen, und in den letzten 20 Jahren bewusst geförderten Vernachlässigung des Politischen und des Gemeinwohls und deren Abkoppelung von individuellen Lebenszielen und -zusammenhängen entgegengewirkt werden. <sup>30</sup> Vor allem auch, weil der Skepsis gegenüber den tradierten Ritualen der institutionalisierten Politik eine Politik entgegengesetzt werden kann, die in den routinierten Alltagsbelangen, bzw. wachsenden Alltagskonflikten der Menschen verankert ist, und die Entscheidungsfindungen

über widerstreitende Partialinteressen, sowie über Konflikte des Alltagslebens und Belange der individuellen Existenz ermöglicht.<sup>31</sup>

#### 4. Pluralitäten, Differenzen und Ungleichheiten: Die Realitäten, die keine/r will

*»Großstädte können nicht länger die Endstation im Verschiebepark der Großprobleme sein.«<sup>32</sup> (Ulrich Beck)*

Die gesellschaftspolitischen Umbrüche der letzten Jahrzehnte haben vor allem in den Städten tiefe Spuren hinterlassen. Der Zustrom der Österreicher/innen in die heimischen Städte ist weiterhin ungebrochen. Seit 2001 sind die Städte um 6,4% gewachsen. 45% der Österreicher/innen leben nämlich in den 73 Städten mit mindestens 10 000 Einwohnern/innen. Zählt man die städtische Kernzone und die Außenzone (mit hohem Pendler/innenanteil in die Kernzone) zusammen, kommt man sogar auf 65% der Gesamtbevölkerung.<sup>33</sup> In Europa leben ca. 20% in größeren Ballungsgebieten mit mehr als 250 000 Einwohnern/innen und 40% in kleineren städtischen Gebieten mit 10 000 bis 50 000 Einwohnern/innen.<sup>34</sup> Dieses Wachstum steigert die finanziellen Belastungen der Städte und verschärft die Folgen der gesamtgesellschaftlichen Umbrüche im städtischen Leben.

Die massiven Veränderungen des Arbeitsmarktes und der Arbeitsprozesse, größer werdender Innovationsdruck durch beschleunigte Wissensproduktion und wachsende Konkurrenz, sowie gesteigerte Mobilität und (Arbeits-)Migration haben zu mehr Individualisierung und gesteigerter Komplexität der Lebenszusammenhänge geführt. Die damit verbundene Pluralisierung der Lebensstile, Lebensabläufe und -entwürfe führte dazu, dass etablierte Ordnungsmuster und Handlungsabläufe ihre Funktionalität verlieren, und viele Menschen mit der neuen Pluralität und Komplexität herausgefordert oder damit sogar überfordert sind.

Das führt zu einem wachsenden Ohnmachtsgefühl der Bürger/innen und zu einer grundsätzlichen Furcht, das eigene Leben nicht mehr steuern zu können. Die Planbarkeit der Rahmenbedingungen politischen Handelns im Allgemeinen, und der individuellen Biografie im Speziellen, wird schwerer kalkulierbar. Nicht nur Misstrauen gegenüber der Politik, und im schlimmsten Fall, Politikabstinenz können – wie oben beschrieben – die Folge sein, sondern auch sinkendes Verantwortungsbewusstsein gegenüber dem gemeinsamen öffentlichen Raum und politischer (Mit)Entscheidung, bis hin zum »politischen Nihilismus«<sup>35</sup> weiter Bevölkerungsschichten. Oskar Negt hat in diesem Zusammenhang auch auf eine systemimmanente Tendenz von Demokratie hingewiesen: »Es gehört zu den Besonderheiten demokratischer Gesellschaftsverfassungen, dass darin Kerninstitutionen und Alltagserfahrungen abstupfen und sich entleeren, sobald sich die Menschen auf die Sicherheit normalisierter Verhältnisse verlassen und den Gesteinsverschiebungen im Herrschafts- und Machtgefüge ihre Aufmerksamkeit entziehen.«<sup>36</sup>

All das wird verschärft durch die Zunahme sozialer Ungleichheit, was sich gerade in den Städten in ungleichen Ressourcen- und Teilhabechancen der Menschen und veränderten Mustern der Raumeignung und -nutzung von (städtischen) Räumen ausdrückt. Diese soziale Ungleichheit stellt sich in einer sozio-ökonomischen Polarisierung, einer sozio-demografischen Ungleichheit, einer soziokulturellen Heterogenität und einer Zunahme sozial-räumlicher Polarisierung dar. An diesen Bruchlinien läuft die Demokratie gerade in den Kommunen Gefahr, dass die Zugehörigkeit zu einer sozialen Schicht, zu ethnischen bzw. religiösen Minderheiten, das Geschlecht oder das Bildungsniveau über die Beteiligungsmöglichkeit, die Beteiligungsfähigkeit und den Beteiligungswillen der Bürger/innen entscheiden. Das würde dazu führen, dass die soziale Ungleichheit das demokratische Kernprinzip der politischen Gleichheit aushöhlt. So geht auch die europäische Kommission davon aus, dass sich das wachsende Problem der sozialen

Ausgrenzung in Europa tendenziell auf die städtischen Gebiete konzentrieren wird, und dass dies auch eine Bedrohung des wirtschaftlichen Wohlstands und der sozialen Stabilität darstellt.<sup>37</sup>

Es ist die Herausforderung an Politik und Verwaltung in den Gemeinden und Städten, diese Ohnmacht und diese Ängste nehmen und Probleme lösen zu können. Die Herausforderung liegt jedoch im Allgemeinen darin, dass in modernen, hochgradig differenzierten Gesellschaften die Problemlagen und Lösungsansätze zu komplex sind, als dass sie allein mit den Instrumenten der hoheitlich-hierarchischen Steuerung, und sei es noch so »wohlwollend und gut von oben herab gemeint« – also mit Gesetzen, Verordnungen, staatlichen Finanzmitteln, Stadtplanungskonzepten etc. – bzw. reiner anonymer Einspeisung von Wahlentscheidungen, bewältigt werden können. Dies wird erst recht nicht bei wachsenden Aufgabengebieten und krisenbedingt sinkenden kommunalen Budgetspielräumen gelingen.

## 5. Die Rückkehr des Lokalen im Globalen

*»Daher halte ich die Idee, dass wir die globalen Probleme auf lokale Ebene bringen müssen, anstatt die lokalen Probleme auf die globale Ebene zu schieben, politisch betrachtet, für den richtigen Weg.«<sup>38</sup> (Pascal Lamy)*

Daher kommt es in mehreren Staaten Europas und der EU zu einer beobachtbaren Aufwertung der lokalen Ebene und der strukturierten Förderung kommunaler Bürger/innenpartizipation. In einer Art »Renaissance des Lokalen«<sup>39</sup> sollen die von den Bürgern/innen empfundenen Leistungs-, und folglich Legitimationsdefizite, zentralstaatlicher Politik genauso bearbeitet werden, wie der vorliegende Trend zum Sinken des Vertrauens der Bevölkerung in Politiker/innen, sowie in politische Institutionen und die Unzufriedenheit mit dem Funktionieren der De-

mokratie. Hinzu kommt der in Österreich feststellbar stärker werdende Trend, dass die Bürger/innen nach »mehr Einfluss auf Regierungsentscheidungen«<sup>40</sup> verlangen.

Gerade in Gemeinden und Städten können Politik und Demokratie durch Bürger/innennähe und -beteiligung wieder Legitimation und Vertrauen gewinnen und die Gemeinwohl-Orientierung gesteigert werden. Zeitnahe und lebensweltlich greifbare Politik mit den Beteiligten bzw. Betroffenen kann hier auch viele Konfliktlinien und Ängste des alltäglichen Lebens mildern, grundlegende gesellschaftliche Veränderungen verstehbar machen und effektiven Lösungen zuführen. Gerade die kommunale Ebene mit ihrer Übersichtlichkeit bietet die Chance, trotz Komplexität und Pluralität gesellschaftlicher Verhältnisse realitätsveränderndes Handeln, und somit demokratische Politik, wieder mit Sinn, Verständnis und Vertrauen aufzuladen und den Bürgern/innen näher zu bringen. Vertrauen ist das »soziale Gleitmittel des gesellschaftlichen Lebens«<sup>41</sup>, und das Verstehen der Lebenswelt ist notwendig, um in ihr »handeln und auf sie wirken zu können«<sup>42</sup>.

Die Bürger/innen sollen daher nicht nur durch Wahlen und Abstimmungen am Entscheidungsprozess beteiligt sein, sondern auch durch staatsbürgerliche, öffentliche, dynamische Diskussions- und Beratungsprozesse in der Entstehungs- und Entwicklungsphase von Projekten. Es geht um die partizipative Politikformulierung, Politikentwicklung und -implementierung. Hier gibt es eine breite Palette zeitgemäßer, bereits international erprobter Werkzeuge und Methoden. Ein paar seien hier kurz vorgestellt.

Vor allem Bürger/innenpaneele, die in Großbritannien angewendet werden, sind ein Versuch, als institutionalisierte – also regelmäßig, dreibis viermal jährlich, stattfindende – repräsentative, von der Stadtverwaltung durchgeführte Befragungen von Bürgern/innen, das Problem mangelnder Repräsentanz anderer Beteiligungsmethoden zu lösen und hohe (zeitliche, soziale oder sprachliche) Beteiligungsschwellen abzubauen. Um auch politikferne und unter prekären Verhältnissen lebende

Personengruppen zu erreichen und zu repräsentieren, geht man dabei zum Beispiel so weit, dass Ausfüllhilfen für funktionale Analphabeten für Internetbefragungen zur Verfügung gestellt werden.

Ebenso versuchen einige deutsche Städten, wie z.B. Hamburg, Bremen etc., in themenbezogenen Bürger/innen-(Online)-Konsultationen, durch direkte Einbeziehung der Öffentlichkeit bzw. entscheidender Teilöffentlichkeiten in die Planungsphase, die Konsensfindung zu erleichtern und die Planungssicherheit und Legitimität politischer Entscheidungen zu erhöhen. Sogenannte Stadt-Wikis (z.B. Stuttgart, Warschau etc.) sind Hypertext-Systeme für Webseiten (z.B. Wikipedia), deren Inhalte von den Benutzern/innen nicht nur gelesen, sondern auch online direkt im Browser geändert werden können. Sie dienen nicht nur der Information der Bürger/innen, sondern ermöglichen auch das gemeinschaftliche Arbeiten an der öffentlichen Darstellung einer Stadt. Sie können vorhandenes Wissen sichtbar machen und fördern auch die Aktivierung von Gemeinwohlorientierung.

Elektronische Petitionsangebote hingegen, wie z.B. in Deutschland, Schottland und Queensland/Australien, ermöglichen es, elektronisch gestützt Beschwerden, Vorschläge oder Petitionen an die politischen Institutionen und Akteure/innen zu richten.

Die Erkenntnis, dass die breite Öffentlichkeit eine Quelle für gesteigerte Innovationskraft darstellt, kann in offenen Innovationen-Strategien gewonnen werden. Wurden zunächst in der Managementtheorie in Form »interaktiver Wertschöpfung« externe Akteure/innen in den Innovations-, Entwicklungs- und Produktionsprozess eingebunden, kann auch in Politik und Verwaltung ein kooperativer sozialer Austausch mit den Bürgern/innen implementiert werden. Dabei werden Innovationsprozesse der Politik oder Verwaltung durch Einbeziehung der Bürger/innen geöffnet, um gezielt das Innovationspotential zu erhöhen, und durch Beteiligung Engagement und Interesse zu generieren. Beispiele dafür sind in den USA und Neuseeland zu finden.<sup>43</sup>



Generell wird die (soziale) Integrationskraft der Kommunen stärker gefordert sein, da die (systemische) Integrationskraft der Arbeitsmärkte durch Arbeitslosigkeit und das starke Anwachsen der prekären bzw. atypischen Beschäftigung stark nachlässt.<sup>44</sup> Hinzu kommt die Schwierigkeit, dass es, erstens durch die gestiegene Mobilität (man denke an Aus- und Einpendler/innen, innerstädtische Migration, regionale und internationale Ab- und Zuwanderung), und zweitens durch die völlige Auflösung der geschlossenen sozialen Milieus des Industriezeitalters notwendiger aber schwieriger wird, stabile lebensweltliche, wirklichkeitstaugliche Geflechte und somit gemeinwohlorientierte, verantwortungsbewusste Bezüge zum gemeinsamen demokratischen öffentlichen Raum herzustellen. Das Finden von einem starken politisch kulturellen Konsens der Staatsbürger/innen, der tiefgehende Interessens- bzw. Verteilungskämpfe, Wertkonflikte und Spannungsgegensätze unterschiedlicher Lebensabläufe verarbeitet und gleichsam »verdaut«, wird schwerer. Immer mehr »verschiedenartige Güter, mehr Distributionsprinzipien, mehr handelnde Personen und mehr Verhaltens- und Verfahrensmodi«<sup>45</sup> führen dazu, dass nur noch ein brüchiger, sich schwer zu aktualisierender Wille zur Gemeinsamkeit herzustellen ist.

Gerade Partizipationsangebote, besonders an Jugendliche, in Städten und Gemeinden können Chancen und Wege für ein positives sinnvolles Politikbild und für eine gestärkte Gemeinwohlorientierung eröffnen. Bürger/innen sind bereit sich zu engagieren, wenn es nicht um abstrakte Politik geht, sondern wenn Engagement für konkrete Themen in ihrem unmittelbaren Lebensumfeld gefordert bzw. ermöglicht wird. Städte und Gemeinden sind der Raum, der Politik an die Lebensrealitäten (vor allem junger) Menschen anschlussfähig machen kann. Hier die Einmischung in die eigene Lebenswelt zu fordern und zu fördern,<sup>46</sup> stärkt langfristig die Bereitschaft zu weiterem Engagement, und schafft die Identifikation mit den von ihnen mitgestalteten Räumen. Voraussetzung ist das Gefühl, genauso wie bei Erwachsenen, dass ihre Meinungen und Vorschläge aufgenommen werden und in Planungs-

und Entscheidungsprozesse Eingang finden. Dass politische Teilnahme für die Stabilität und Legitimität von Demokratien und für soziale Kohäsion sowohl normativ als auch empirisch relevant ist, zeigen sozialwissenschaftliche Untersuchungen. Ebenso besteht ein Zusammenhang zwischen politischer Teilnahme und gesellschaftlicher (sozialer) Integration. Gemeinnsinnstudien gehen davon aus, dass, wenn »wirtschaftliches und soziales Handeln in dichte Netzwerke sozialer Interaktion eingebettet sind, [sich] die Anreize für Opportunismus und Fehlverhalten [verringern]«<sup>47</sup>. Wer in soziale Bindungen, gemeinschaftliche Organisationen und Netzwerke eingebunden ist, die den Einzelnen in seinem Lebensvollzug und Handeln stützen, wird auch mit höherer Wahrscheinlichkeit in Phasen der Individualisierung und gesellschaftlichen Transformation politisch partizipieren.<sup>48</sup>

So wie generell in der kommunalen Bürger/innenbeteiligung, ist es vor allem auch bei Jugendlichen wichtig, dass ihre aktive Mitarbeit Veränderungen bewirken kann.<sup>49</sup> Die Aneignung von öffentlichem politischem Raum und die Konstruktion sozialer Wirklichkeit werden dadurch erlebbar. Was vor allem für Jugendliche in ihrem Verhältnis zu Erwachsenen gilt, gilt auch für die Beteiligung Erwachsener in ihrem Verhältnis zu Politiker/innen und Verwaltungshierarchien: Das Gestalten der eigenen Lebenswelt bedeutet für Kinder und Jugendliche eine Einmischung in die Interessen und Machtbereiche der Erwachsenen bzw. Hierarchien, und somit Konfliktpotenzial, vergleichbar mit dem Konfliktpotenzial zwischen Bürgern/innen und (Institutionen-)Politik und Verwaltungshierarchien.

Hier sei auch gleich auf Gefahren und Mängel der Bürger/innenpartizipation in Gemeinden und Städten hingewiesen. In den letzten Jahren sind die Erwartungen in die Bürger/innenbeteiligung europaweit massiv gestiegen. Dies hat zu einer gewissen Beteiligungseuphorie geführt, die die Erwartungen nicht immer befriedigen konnte, und kann. Die Beteiligungsrealität solcher Prozesse muss immer überprüft und

Bürger/innenbeteiligung als offener Lernprozess verstanden werden. Es wird zwar eine wichtiger werdende Aufgabe der kommunalen Politik sein, Moderations- und Mediationsrollen in sich verstärkenden Interessens- und Alltagskonflikten der Bürger/innen zu übernehmen, aber dies wird kommunale Vertretungskörperschaften und kommunale Verwaltungshierarchien nicht ersetzen, und diese nicht auf die Rolle des »Supervisionsstaates« reduzieren können.

Es gilt auch zu bedenken, dass Beteiligungsformen in Kommunen das Problem der sozialen Selektivität erst recht aufwerfen, bzw. soziale Schichtungen und Exklusionen in den eigenen Verfahren reproduzieren können. Damit wird die, an sich geforderte und durch Partizipation gewünschte, Repräsentativität der Bevölkerung nicht automatisch gewährleistet. Nicht repräsentative »Beteiligungsinseln« können geografisch und sozial entstehen. Es ist daher Kontext abhängig danach zu trachten, dass vor allem bildungsferne Schichten in sozialen Brennpunktvierteln aktiviert und beteiligt werden. Wobei hier Grenzen der Lösungskompetenz der kommunalen Ebene berücksichtigt werden müssen, da viele soziale Benachteiligungen und Konflikte durch überregionale ökonomische Prozesse verursacht werden, und somit nicht in den Kommunen »repariert« werden können.

Die neuen Elemente der direkten und kooperativen Demokratie ermöglichen zwar eine gestärkte Position der Bürger/innen im kommunalen Willenbildungs- und Entscheidungsprozess, laufen aber eben auch, zum einen Gefahr, Verhandlungsprozesse – entgegen der eigenen Annahme – intransparent und eben nicht allgemein zugänglich zu machen, und somit zum anderen, die Zuschreibbarkeit von Verantwortlichkeit für politische Entscheidungen zu erschweren. Damit geht auch die Gefahr einher, dass es zu einer Überbewertung von Partikularinteressen gegenüber den Gesamtinteressen der Kommune kommen kann.<sup>50</sup> Hier ist stets die Größe der eigenen Kommune zu reflektieren, um das richtige Instrument zu finden. Wenn das Ziel einer »Offenheit« der Bürger/innenbeteiligung für

alle Bürger/innen ernst gemeint sein soll, dann kann diese Frage aber nicht außer Acht gelassen werden. »Mit Sicherheit gibt es bei größeren Städten eine kritische Schwelle, an der eine Größenordnung erreicht wird, die ein dezentralisiertes Herangehen an die Organisationsfragen der Bürger/innenbeteiligung erforderlich werden lässt.«<sup>51</sup> Die Erwartungen werden oft zu hoch angesetzt, um sie erreichen zu können, oder erreichte Ergebnisse fließen dann weniger als erwartet oder gar nicht in das politische Handeln der institutionellen Politik ein. Beides enttäuscht und frustriert die Bürger/innen gleichermaßen.

Dennoch ist die verstärkte kommunale Einbindung und Beteiligung von Bürgern/innen in die Politikformulierung, Politikentwicklung und -implementierung gerade in krisenhaften Zeiten dynamischer, globaler und oft komplex-undurchschaubarer Veränderungsprozesse eine große Herausforderung. In den kommunalen Lebensräumen knüpfen wir ständig in unterschiedlichen sozialen Beziehungen verschiedenste soziale Bande zu informellen Netzwerken und kulturellen Kontexten. Hier wird Fremd- und Selbstformung am spürbarsten. Hier wird intensiv experimentiert, korrigiert, erfunden, kritisiert, geprägt und angepasst. Wenn heute irgendwo noch Gemeinwohlorientierung generiert werden kann, dann hier, in unseren Städten. Jürgen Habermas war der Ansicht, in einer differenzierten, komplexen Gesellschaft könne »sich nur noch über den Prozess der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung eine brüchige Gemeinsamkeit herstellen und reproduzieren«<sup>52</sup> lassen.

Wenn dem so ist, sind die Kommunen jener Nahraum der Demokratie, in dem demokratisches Leben gleichsam »geübt«, bzw. gelernt, praktiziert und schließlich dadurch als wertbezogene Lebensweise empfunden werden kann. Gerade die Kommunen sind eben jene Räume, in denen soziale Kohäsion durch Integration, und diese durch Beteiligung generiert werden kann. Nur dadurch kann Pluralität, Differenz und Mehrdeutigkeit versteh- und lebbar und die Demokratie zukunftsfähig werden.

---

## Anmerkungen

- 1 Zitiert nach: Manfred G. Schmid: Demokratietheorien. Eine Einführung (Wiesbaden 2006) S. 251
- 2 Günther Kienast/Christian Schobel/Gerda Mraczanky (Hg.): Umfrage zur Entwicklung der Demokratie in Österreich 2009, S. 5; unter: [http://pv.noelak.at/uploads/media/Zusammenfassung\\_Umfrage\\_2006.pdf](http://pv.noelak.at/uploads/media/Zusammenfassung_Umfrage_2006.pdf) Stand: 24.08.2010
- 3 Christian Friesl/Thomas Hofer/Renate Wieser: Die Österreicher/innen und die Politik. In: Christian Friesl/Regina Polak/Ursula Hamacher-Zuba (Hg.): Die Österreicher/innen – Wertewandel 1990-2008 (Wien 2009) S. 207-294
- 4 Ebd.: S. 218
- 5 U.a.: IMAS-Studie 2009. Siehe unter: <http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/522701/index.do> Stand: 24.08.2010
- 6 Nina Werlberger: Verweigerer. Leben ohne Politik (Innsbruck/Wien/Bozen 2010) S. 13
- 7 Ebd.: S. 12
- 8 Werner T. Bauer: Krise der Demokratie – Zukunft der Demokratie. Studie der Österreichischen Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung (Wien 2003) S. 9
- 9 Zitiert nach: <http://www.news.at/articles/0408/10/75552/umfrage-56-demokratie-oesterreich> Stand: 08.08.2010
- 10 Christian Friesl/Regina Polak/Ursula Hamacher-Zuba: »Werte« – Versuch einer Klärung. In: Friesl/Polak/Hamacher-Zuba: Die Österreicher/innen. S. 14
- 11 Franz Walter: Vorwärts oder abwärts? Zur Transformation der Sozialdemokratie (Berlin 2010) S. 74
- 12 Wolfgang Glatzer: Gefühlte (Un)gerechtigkeit, S. 15 in: APuZ – Aus Politik und Zeitgeschichte 47/2009, 16. November 2009, S. 15-20.
- 13 Wilfried Ferchhoff: Jugend und Jugendkulturen im 21. Jahrhundert. Lebensformen und Lebensstile (Wiesbaden 2007) S. 390
- 14 Tony Judt: Das vergessene 20. Jahrhundert. Die Rückkehr des politischen Intellektuellen (München 2010) S. 29
- 15 Erik Hobsbawn: Das Gesicht des 21. Jahrhunderts. Ein Gespräch mit Antonio

- Polito (München 2000) S. 158
- 16 Michael Rosecker: Die Stadt: Nahraum der Demokratie. Ort der Prägung, Ort der Gestaltung, Ort des Gemeinsamen im Vielfältigen, in: Bernhard Müller/Michael Rosecker/Michael Wilczek (Hg.): Gemeinsam in die Zukunft. Pro Futuro – Das Zukunftsforum der Stadt Wiener Neustadt (Wiener Neustadt 2009) S. 13
- 17 Robert Castel, Die Metamorphosen der sozialen Frage. Eine Chronik der Lohnarbeit (Konstanz 2000) S. 359
- 18 Richard Sennett: Arbeit und soziale Inklusion. In: Jürgen Kocka/Claus Offe (Hg.): Geschichte und Zukunft der Arbeit (Frankfurt/Main 1999) S. 432
- 19 Statistik Austria nach: <http://oesterreich.orf.at/stories/128238/> Stand: 12.08.2010 und Armutskonferenz nach: <http://www.news.at/articles/0632/30/147656/immer-sozialhilfe-steigerung-11-2003-2004> Stand: 12.08.2010
- 20 Gudrun Biffl/Ursula Hamachers-Zuba/Justyna Okolowicz/Katharina Renner/Andreas Steinmayr, Die Österreicher/innen und der Wandel in der Arbeitswelt, in: Christian Friesl/Regina Polak/Ursula Hamachers-Zuba (Hg.), Die ÖsterreicherInnen. Wertewandel 1990-2008 (Wien 2009) S. 52-53 und 71. Auch in der Studie von Wolfgang Schulz/Max Haller/Alfred Grausgruber (Hg.): Österreich zur Jahrhundertwende. Gesellschaftliche Werthaltungen und Lebensqualität 1986-2004 wurden ähnliche Werte festgestellt: Lebensbereich »Familie/Kinder« 80 % und »Freunde/Bekannte 75 % und »Arbeit« 70 %. Siehe S. 46
- 21 Alexander Mitscherlich: Die Unwirtlichkeit unserer Städte. Anstiftung zum Unfrieden (Frankfurt/Main 1965) S. 9
- 22 Friesl/Hofer/Wieser: Die Österreicher/innen und die Politik. In: Friesl/Polak/Hamacher-Zuba: Die Österreicher/innen. S. 276-277
- 23 Studie des International Social Survey Programme (ISSP). Zitiert nach: [http://www.fwf.ac.at/de/public\\_relations/press/pv200905-de.html](http://www.fwf.ac.at/de/public_relations/press/pv200905-de.html) Stand: 29.06.2010
- 24 Fabian Kessel/Christian Reutlinger: Sozialraum. Eine Einführung (Wiesbaden 2007) S. 19
- 25 Hier wird dem »Lebenswelt«-Begriff von Alfred Schütz gefolgt: »Die Lebenswelt ist die Wirklichkeitsregion, in die der Mensch eingreifen und die er verändern kann, indem er in ihr durch die Vermittlung seines Leibes wirkt. [...] [Sie] ist also eine Wirklichkeit, die wir durch unsere Handlungen modifizieren und

- die andererseits unsere Handlungen modifiziert.« Zitiert nach: Alfred Schütz/Thomas Luckmann: Strukturen der Lebenswelt (Stuttgart 2003) S. 29 und 33
- 26 Ulrich Bröckling: Das unternehmerische Selbst. Soziologie einer Subjektivierungsform (Frankfurt 2007) S. 31
- 27 Zum Begriff »politische Sozialisation«: »Politische Sozialisation umfasst alle Lernprozesse, bei denen politische Kenntnisse, Fähigkeiten und Orientierungen auf Bürger übertragen werden. Diese Prozesse sind nicht auf bestimmte Erfahrungen, Umstände oder Altersgruppen beschränkt. Außerdem können Lernprozesse bewusst oder unbewusst stattfinden, sie können beabsichtigt und unbeabsichtigt sein. [...] Politische Sozialisation ist somit in keinem Fall auf die Erziehung von Jugendlichen zu guten Bürgern beschränkt; es handelt sich um einen lebenslangen Prozess des Lernens und des Sammels von Erfahrungen.« Jan W. van Deth: Kinder als junge Staatsbürger, in: Jan W. Deth/Simone Abendschön/Julia Rathke/Meike Vollmar (Hg.), Kinder und Politik. Politische Einstellungen von jungen Kindern im ersten Grundschuljahr (Wiesbaden 2007) S. 12
- 28 Oskar Negt: Der politische Mensch. Demokratie als Lebensform (Göttingen 2010) S. 13
- 29 Thomas Meyer: Begegnung unter Gleichen. Ein Interview mit Michael Rosacker. Stand: 10.07.2010 [http://www.oe2020.at/home/diskursgruppen/demokratie\\_partizipation\\_medien/69/Begegnung-unter-Gleichen](http://www.oe2020.at/home/diskursgruppen/demokratie_partizipation_medien/69/Begegnung-unter-Gleichen)
- 30 Vgl.: Negt: Politischer Mensch. S. 26
- 31 Vgl.: Roland Hitzler: Der unberechenbare Bürger. Über einige Konsequenzen der Emanzipation der Untertanen. In: Ulrich Beck (Hg.), Kinder der Freiheit (Frankfurt/Main 1997) S. 177-180
- 32 Ulrich Beck, Kinder der Freiheit. Wider das Lamento über den Werteverfall, in: Beck: Kinder der Freiheit, S. 29
- 33 Siehe: Österreichs Städte in Zahlen 2009.
- 34 Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Nachhaltige Stadtentwicklung in der Europäischen Union: Ein Aktionsrahmen: Herausforderungen für die europäischen Städte. Brüssel 2006. S. 6

- 35 Luc Boltanski/Éve Chiapello: Der neue Geist des Kapitalismus (Konstanz 2003) S. 566
- 36 Negt: Politischer Mensch. S. 28
- 37 Anhang der Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Nachhaltige Stadtentwicklung in der Europäischen Union: Ein Aktionsrahmen: Herausforderungen für die europäischen Städte (Brüssel 2006) S. 3.
- 38 Pascal Lamy, Generaldirektor der WTO: »Müssen globale Probleme auf lokale Ebene bringen«, in: Standard, 28./29. August 2010, S. 11
- 39 Bernd Röttger/Markus Wissen: (Re)Regulation des Lokalen. In: Fabian Kessler/Christian Reutlinger/Susanne Maurer/Oliver Frey (Hg.): Handbuch Sozialraum (Wiesbaden 2005) S. 207
- 40 Friesl/Hofer/Wieser: Die Österreicher/innen und die Politik. In: Friesl/Polak/Hamacher-Zuba: Die Österreicher/innen. S. 276
- 41 Robert D. Putnam und Kristin A. Goss: Einleitung, in: Robert D. Putnam (Hg.): Gesellschaft und Gemeinsinn. Sozialkapital im internationalen Vergleich (Gütersloh 2001) S. 21
- 42 Schütz/Luckmann: Lebenswelt. S. 33
- 43 Beispiele: a) »U.S. Agency for International Development« (USAID), eine Behörde der US Regierung, die weltweit ökonomische und humanitäre Hilfe anbietet, veranstaltet bspw. einen Ideenwettbewerb für Entwicklungsländer. b) Auf »AmericaSpeaks.org« werden Bürger in den Prozess öffentlicher Entscheidungsfindung eingebunden, indem Probleme sämtlicher Politikbereiche diskutiert und die Diskussionsergebnisse den politischen Entscheidungsträgern präsentiert werden. c) Über das neuseeländische Policing-Act-Wiki wurde das neuseeländische Polizeigesetz der breiten Öffentlichkeit auf einer Plattform im Wikipedia-Format geöffnet, so dass dieses gemeinschaftlich neu verfasst und überarbeitet werden konnte.
- 44 Walter Siebel: Die europäische Stadt. In: Walter Siebel (Hg.): Die europäische Stadt (Frankfurt/Main 2004) S. 46
- 45 Michael Walzer: Sphären der Gerechtigkeit. Ein Plädoyer für Pluralität und Gleichheit (Frankfurt/Main 2006) S. 444



- 
- 46 Claudia Zinser: Partizipation erproben und Lebenswelten gestalten. In: Ulrich Deinet/Benedikt Sturzenhecker (Hg.): Offene Kinder- und Jugendarbeit (Wiesbaden 2005) S. 157
- 47 Putnam/Goss: Gesellschaft und Gemeinsinn. S. 22
- 48 Abschlussbericht der ExpertenInnengruppe 5 »Innovative Demokratie«. Leitung: Gertraud Diendorfer (Wien 2008) S. 81
- 49 Vgl.: <http://www.partizipation.at/628.html> Stand: 07.07.2010
- 50 Vgl.: Lars Holtkamp: Neue Formen kommunaler Bürgerbeteiligung – Netzwerkeuphorie und Beteiligungs-realität. Unter: [http://reocities.com/Athens/olympus/5888/neue\\_formen\\_kommunaler\\_b\\_rgerbeteiligung.pdf](http://reocities.com/Athens/olympus/5888/neue_formen_kommunaler_b_rgerbeteiligung.pdf) Stand: 30.06.2010
- 51 Helmut Klages: Beteiligungsverfahren und Beteiligungserfahrungen (Bonn 2007) S. 79
- 52 Jürgen Habermas: Öffentlicher Raum und politische Öffentlichkeit. Lebensgeschichtliche Wurzeln von zwei Gedankenmotiven. In: Jürgen Habermas, Naturalismus und Religion. Philosophische Aufsätze (Frankfurt am Main 2005) S. 25



## Autorinnen und Autoren

Dirk Berg-Schlosser, Univ.-Prof., DDr.; Professor für Vergleichende Politikwissenschaft an der Universität Marburg.

Colin Crouch, Univ.-Prof., Ph.D.; Professor für Governance and Public Management an der University of Warwick.

Karl A. Duffek, Mag.; Direktor des Dr.-Karl-Renner-Instituts, Internationaler Sekretär der SPÖ, Germanist und Anglist.

Karin Liebhart, Univ.-Lekt.<sup>in</sup>, Dr.<sup>in</sup>; Lektorin an den Instituten für Politikwissenschaft der Universitäten Innsbruck und Wien sowie im Rahmen des Postgradualen Lehrgangs »Europastudien« der Universität Wien.

Thomas Meyer, Univ.-Prof., Dr.; emeritierter Professor für Politikwissenschaft an der Technischen Universität Dortmund und Stellvertretender Vorsitzender der Grundsatz-Kommission der SPD.

Wolfgang Merkel, Univ.-Prof., Dr.; Professor für Politische Wissenschaft an der Humboldt-Universität zu Berlin. Direktor der Abteilung "Demokratie: Strukturen, Leistungsprofil und Herausforderungen" am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).

Anton Pelinka, Univ.-Prof., Dr.; Professor of Nationalism Studies and Political Science, Central European University, Budapest; wissenschaftlicher Leiter des Instituts für Konfliktforschung, Wien.

Barbara Prammer; Mag.<sup>a</sup>; Präsidentin des Österreichischen Nationalrats, Bundesministerin für Frauenangelegenheiten und Konsumentenschutz a.D., Soziologin.

Michael Rosecker, Mag. Dr.; wissenschaftlicher Mitarbeiter des Dr.-Karl-Renner-Instituts, Leiter der Abteilung Politisches Management und Grundlagenarbeit, Kommunalpolitiker und Verleger.

Barbara Rosenberg, Dr.<sup>in</sup>; Stv. Direktorin des Dr.-Karl-Renner-Instituts. Bundesbildungssekretärin der SPÖ. Psychologin und Politikwissenschaftlerin.

Birgit Sauer, Univ.-Prof.<sup>in</sup>, Dr.<sup>in</sup>; Professorin für Politikwissenschaft (Governance and Gender) an der Universität Wien.







