

Reinhold Gärtner

**Basiswissen Politische Bildung**

Unter Mitarbeit von Franz Eder



Reinhold Gärtner

# **Basiswissen Politische Bildung**

Unter Mitarbeit von Franz Eder

2., aktualisierte Auflage

 new academic press

**Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.de> abrufbar.

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages oder der Autoren/Autorinnen reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

© 2016 by new academic press, Wien  
2., aktualisierte Auflage 2018

[www.newacademicpress.at](http://www.newacademicpress.at)

ISBN: 978-3-7003-1968-9

Umschlaggestaltung: [www.b3k-design.de](http://www.b3k-design.de)  
Satz: Peter Sachartschenko  
Druck: CPI buch bücher.de

## **Inhalt**

<b>Einleitung</b> . . . . .	7
<b>1. Leitlinien und Grundlagen Politischer Bildung</b> . . . . .	11
<b>2. Politik und Demokratie.</b> . . . . .	19
a. Polity – Policy – Politics . . . . .	21
b. Konflikt und Konsens; Interesse, Macht und Opposition . . . . .	23
c. Demokratie . . . . .	28
d. Demokratische und nichtdemokratische Systeme . . . . .	39
<b>3. Politische Systeme – allgemein</b> . . . . .	43
a. Verfassung und Gewaltenteilung . . . . .	45
b. Wahlsysteme . . . . .	48
c. Parlamentarische Systeme . . . . .	55
d. Präsidentsche Systeme . . . . .	57
e. Gemischte Systeme/semipräsidentielle Systeme . . . . .	57
f. Parteien und Parteiensysteme . . . . .	59
<b>4. Österreichs politisches System</b> . . . . .	65
a. Politische Ebenen: Gemeinden – Länder – Bund – EU . . . . .	66
b. Parteien – Parlament – Bundespräsident – Bundesregierung . . . . .	88
c. Wahlen und wählen; direkte Demokratie . . . . .	116
d. Verbände und Sozialpartnerschaft . . . . .	126
e. Umfassende Landesverteidigung . . . . .	138
f. Judikative . . . . .	139
g. Politische Kultur und politisches Verhalten . . . . .	142
<b>5. Politisches System der EU</b> . . . . .	147
a. Entstehungsgeschichte der EU . . . . .	149
b. Prinzipien und Aufgaben . . . . .	152
c. Institutionen und Einrichtungen . . . . .	157
d. Österreich und die EU – Österreich in der EU . . . . .	166
e. Euroskeptizismus; Finalität und Intensität . . . . .	170

---

<b>6. Medien und politische Kommunikation</b> . . . . .	173
a. Medienpolitik, Meinungsvielfalt und Demokratie . . . . .	174
b. Agenda-Setting, Framing, Priming . . . . .	181
c. Öffentlichkeit und öffentliche Meinung . . . . .	185
d. Parteien und Politikvermittlung in der Mediendemokratie . . . . .	189
e. Nachrichtenlogik in der Mediendemokratie . . . . .	191
f. Neue Medien und Politik . . . . .	193
g. Österreichs Mediensystem . . . . .	196
<b>7. Internationale Beziehungen – oder die Wissenschaft von   „Krieg und Frieden“ (Franz Eder*)</b> . . . . .	202
a. Macht, Machtungleichgewichte und Sicherheitsdilemma . . . . .	205
b. Kooperation und Verregelung als Mittel der Konfliktlösung . . . . .	208
c. Demokratien als Bollwerke des Friedens? . . . . .	212
d. Die Schutzverantwortung der internationalen Staatenwelt, Landminen und der Aufstieg von Individuen und nichtstaatlichen Akteuren . . . . .	216
e. Zusammenfassung und Ausblick . . . . .	223
<b>8. Gedenk- und Erinnerungspolitik</b> . . . . .	225
a. Kollektives Gedächtnis und österreichische Identität . . . . .	225
b. Erinnerungskulturen: Symbole und Rituale, Denkmäler, Gedenkstätten und Gedenktage . . . . .	233
<b>9. Menschenrechtspolitik</b> . . . . .	243
a. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte – Universal Declaration of Human Rights . . . . .	245
b. Die Europäische Menschenrechtskonvention – EMRK . . . . .	248
c. Die Europäische Grundrechtecharta . . . . .	249
d. Schutz vor Diskriminierung . . . . .	250
e. Die Rechte bestimmter Gesellschafts- bzw. Bevölkerungsgruppen . . . . .	252
f. Verbrechen gegen die Menschlichkeit . . . . .	256
<b>Literatur</b> . . . . .	261

---

\* Kapitel 7 wurde von Franz Eder verfasst, alle anderen Kapitel stammen von Reinhold Gärtner.

## Einleitung

Politische Bildung ist in Österreichs Schulen in den ersten Jahrzehnten der Zweiten Republik deshalb weitgehend vernachlässigt bzw. nur wenig intensiv betrieben worden, weil politische EntscheidungsträgerInnen offensichtlich wenig oder kein Bedürfnis hatten, Schüler und Schülerinnen mit allzu vielen diesbezüglichen Grundlagen auszustatten. Angst bestand auch darin, dass politische Parteien – konkret war damit jeweils die andere und nicht die eigene politische Partei gemeint – zu viel Einfluss in den Schulen haben könnten.

Politik wurde dementsprechend mit Parteipolitik gleichgesetzt, Politische Bildung mit parteipolitischer Beeinflussung. SchülerInnen sollten zu „treuen und tüchtigen Bürgern“ herangezogen werden, so nachzulesen im Erlass zur *Staatsbürgerlichen Erziehung* von 1949, und *treu und tüchtig* hieß in der Folgezeit, ganz in der noch fest verankerten Mentalität der politischen Lager, dass die Partei(en) die Linie vorgab(en) und die *treuen und tüchtigen* Bürger dieser folgten. Politische Bildung war bestenfalls staatsbürgerliche Erziehung, in der die Sinnfrage nicht zu stellen und Kritik bzw. kritisches Denken nicht erwünscht war.

Grundsätzlich braucht Politik Konstanz und Veränderung. Konstanz, weil sich viele Institutionen und Strukturen, Funktionen und Abläufe im Lauf der Zeit als zielführend, als effizient oder als praxistauglich erwiesen haben. Gleichzeitig braucht Politik permanente Veränderung, weil sich die Rahmenbedingungen, in denen Politik stattfindet, ständig ändern und damit permanent neue Herausforderungen für Politik generell, für politische AkteurInnen, Institutionen und Strukturen speziell entstehen.

Ein wesentliches Ziel politischer Bildung ist es, die kritische und kompetente Teilhabe eines möglichst großen Teils der Bevölkerung zu fördern. Um dieser Aufgabe gerecht werden zu können, ist fundiertes Wissen über Politik und Demokratie, über politische Vorgänge und Abläufe, über Strukturen und Funktionen, über Konstanz und Veränderung notwendig.

Dem Anspruch, dieses Basiswissen zur Politischen Bildung zur Verfügung zu stellen, soll die vorliegende Publikation gerecht werden. Das Buch richtet sich – zum einen – an Studierende des Lehramts Geschichte, Sozialkunde, Politische Bildung. Für sie werden jene Inhalte verständlich dargelegt, welche sie für den späteren Schulunterricht benötigen. Um Politische Bildung unterrichten zu können, bedarf es neben didaktischer Fähigkeiten und Umsetzung auch eines Wissenskanons, der die Beschäftigung mit und Diskussion über Politik und Gesellschaft sinnvoll und fruchtbar macht: Über Vor- und Nachteile unterschiedlicher Wahlsysteme zu reden kann nur dann sinnvoll sein, wenn ein Grundwissen über die Prinzipien demokratischer Wahlen und die wesentlichen Aspekte bestehender Wahlsysteme vorhanden ist. Mögliche Weiterentwicklungen der EU können ebenso nur dann argumentiert und grundlegend diskutiert werden, wenn Struktur und Funktionsweise der EU (und ihrer Organe) in ihrer aktuellen Form bekannt sind.

Die inhaltliche Konzeption orientiert sich deshalb weitgehend an den Vorgaben österreichischer Lehrpläne in Bezug auf Politische Bildung.

Das Buch richtet sich – zum andern – aber auch an eine allgemeinere Öffentlichkeit, die an kompakter Information über Politik interessiert ist. Dieser Leserschaft wird die Möglichkeit gegeben, sich einen ersten knappen – und leicht lesbaren – Überblick über einige wesentliche Aspekte von Politik anzueignen.

Zu den einzelnen Kapiteln: Es beginnt zunächst mit einem kurzen-Abschnitt über die Entwicklung von Politischer Bildung in Österreich, die als „staatsbürgerliche Erziehung“ lange Zeit von einem autoritätsgläubigen und parteipolitisch motivierten Ansatz geprägt war. Der erste Entwurf für ein grundlegend emanzipatorischeres Verständnis von Politischer Bildung war der Grundsatzterlass von 1978.

Im zweiten Kapitel werden einige grundsätzliche Überlegungen zu Politik und Demokratie vorgestellt: Was bedeuten die Begriffe *policy*, *politics* und *polity*; was Konflikt, Macht und Interesse oder welche Unterschiede gibt es zwischen demokratischen und nichtdemokratischen Systemen.

Ähnlichkeiten und Unterschiede verschiedener politischer Systeme werden in Kapitel 3 näher beleuchtet; hier geht es um Verfassung und Gewaltenteilung, um unterschiedliche Wahlsysteme ebenso wie um

Unterscheidungen zwischen parlamentarischen, präsidentiellen und gemischten Systemen oder generell um politische Parteien.

Ein längeres Kapitel ist dem politischen System Österreichs gewidmet. Neben dem vertikalen Aufbau (von Gemeinden bis zur EU) geht es um das horizontale Gefüge österreichischer Politik, das Zusammenspiel der einzelnen Akteure bzw. Institutionen oder aber um politische Kultur und politisches Verhalten. Ein eigenes Kapitel behandelt das politische System der EU; die Entstehungsgeschichte ebenso wie Prinzipien und Institutionen oder den Aspekt des Euroskeptizismus.

Medien spielen eine zentrale Rolle im (politischen) Kommunikationsprozess: Deshalb werden zentrale Elemente politischer Kommunikation vorgestellt – von Meinungsvielfalt über Themensetzung, die Rolle von Parteien bzw. deren RepräsentantInnen bis zu Neuen Medien und der österreichischen Medienlandschaft. Bei Günther Pallaver möchte ich mich für zahlreiche und sehr wertvolle Tipps zum Medienkapitel ganz herzlich bedanken.

Wir leben nicht allein und abgeschottet, sondern sind Teil eines größeren Ganzen – deshalb beschäftigt sich Franz Eder im vorliegenden Band mit Internationalen Beziehungen. Dabei geht es wesentlich um die Frage, wie Macht möglichst gleich verteilt, Machtungleichgewichte vermieden und in weiterer Folge eventuell friedliche Koexistenz bzw. Kooperation möglich sein könnte.

Teil unserer Identität ist die immer wieder unterschiedlich interpretierte Geschichte; unser kollektives Gedächtnis sagt nicht nur sehr viel darüber aus, wie wir uns erinnern, sondern auch, woran und warum wir uns an bestimmte Ereignisse oder Menschen erinnern und andere(s) in Vergessenheit gerät. Deshalb geht es im achten Kapitel um einige Aspekte der österreichischen Erinnerungskultur. Und schließlich sind Menschenrechte wesentliche Bestandteile und Grundfesten menschlichen Zusammenlebens. Wie Menschenrechte Teil unseres demokratischen Selbstverständnisses wurden und welche Teile der Gesellschaften offensichtlich besonderen Schutz benötigen, wird im letzten Kapitel erörtert.

Politische Bildung hat am Institut für Politikwissenschaft der Universität Innsbruck eine lange Geschichte und Tradition. Anton Pelinka und Richard Hussl waren bereits in den frühen 1980er Jahren zwei der dies-

bezüglichen Pioniere. Der Hochschullehrgang bzw. Universitätslehrgang *Politische Bildung für Lehrerinnen* war ein erster, durchaus sehr erfolgreicher Versuch, ein interuniversitäres Fortbildungsangebot für Lehrpersonen anzubieten – jahrzehntelang wurde ein wesentlicher Teil dieses Fortbildungsangebots von Anton Pelinka, Richard Hussl, Sieglinde Rosenberger und Bernhard Natter angeboten. Ich selbst bin dann Mitte der 1980er Jahre ans Institut für Politikwissenschaft und in weiterer Folge zu diesem Team gekommen. Seit dieser Zeit bin ich neben der Forschungs- und Lehrtätigkeit im Rahmen des Instituts für Politikwissenschaft auch in der LehrerInnenfortbildung zur Politischen Bildung tätig. Ein jüngeres Produkt dieser Tätigkeit ist das 2008 erstmals publizierte *Politiklexikon für junge Leute*. Das Politiklexikon ist auch im Internet abrufbar, wird dort ständig aktualisiert und erfreut sich sehr großer Beliebtheit ([www.politik-lexikon.at](http://www.politik-lexikon.at)).

## 1. Leitlinien und Grundlagen Politischer Bildung

Politische Bildung war im Österreich der Zweiten Republik lange Zeit de facto nicht existent. Die Erkenntnis, dass Demokratie, dass demokratische Strukturen und Grundeinstellungen nicht nur als Regierungs- und Politikvariante, sondern auch als grundsätzliche Lebensform Geltung haben muss, schien trotz – oder wegen – der negativen Erfahrungen mit diktatorischen Regimen, sei es der Austrofaschismus, sei es der Nationalsozialismus, nicht in den Köpfen verankert. Dementsprechend war im Vergleich zu Deutschland ein deutlicher time-lag feststellbar: In Deutschland waren es zunächst die Alliierten, in erster Linie die USA, die eine grundlegende Reeducation in Gang brachten (vom letzten Endes erfolglosen Konzept kommunistischer Reeducation seitens der UdSSR gibt die Geschichte der DDR ein bezeichnendes Bild).

In Österreich kam mit der Befreiung 1945 die Stunde null, die offizielle Version der Opferrolle, die Betonung, dass die Beteiligung am Nationalsozialismus unfreiwillig, nicht angestrebt und schon gar nicht im Nachhinein zu verantworten war. Den Nationalsozialismus hätte nicht wirklich auch nur irgendjemand gewollt, aber ausgekommen sei man dem Ganzen auch nicht. Irgendwie seien die ÖsterreicherInnen kollektiv irregeleitet worden, seien den falschen Propheten nachgelaufen. Dass nun aber Schluss sein müsse, war spätestens nach dem Staatsvertrag von Wien und dem nachfolgenden Abzug der Alliierten weit verbreitete Meinung: „Skandal um Habsburg-Rede“ titelte der Standard am 14. März 2008, nachdem Otto Habsburg einmal mehr die Opferrolle Österreich angesprochen hatte. Habsburg im Zitat:

„Wenn es immer wieder blamable Diskussionen darüber gibt, ob die Österreicher Mitschuldige oder Opfer waren, dann muss ich sagen, dass es keinen Staat in Europa gibt, der mehr Recht hat, sich als Opfer zu bezeichnen ...“<sup>1</sup>

<sup>1</sup> <http://derstandard.at/3258746/Skandal-um-Habsburg-Rede-Fussballmatch-auf-dem-Heldenplatz>

Eine fundierte Auseinandersetzung mit der Zeit des Austrofaschismus wurde lange Zeit gar nicht erst begonnen. Die Tatsache, dass bereits vor dem Anschluss ÖsterreicherInnen gegen ÖsterreicherInnen (Bürger)Krieg geführt hatten, wurde im Sinne des Elitekonsenses nach 1945 verschwiegen (und vergessen), jedenfalls nicht angesprochen. Von der „Selbstausschaltung“ des Parlaments im März 1933 war bis weit herauf in die Zweite Republik zu hören – und damit wurde Dollfuß' Argumentation wörtlich übernommen. Keine Rede war von jenen Akteuren (wie z. B. Hecht), die bewusst und aktiv dazu beigetragen hatten, das Parlament und damit den Parlamentarismus auszuschalten.<sup>2</sup> Der Elitenkonsens von 1945 mag aus unterschiedlichen Gründen politisch nützlich und opportun gewesen sein – zur kritischen Auseinandersetzung über die Zeit unmittelbar vorher trug er nicht nur nicht bei, diese wurde dadurch auch bewusst vermieden.

Im Erlass des *Staatsamtes für Volksaufklärung für Unterricht und Erziehung und für Kultusangelegenheiten vom 3.8.1945, Zl. 4690/IV/45* wurde das österreichische Bewusstsein betont, der „überhebliche deutsche Nationalsozialismus“ abgelehnt. Geschichtsunterricht sollte auch ein „Kampf gegen die Geschichtslüge jeder Art“ sein, als oberstes Gebot galt die historische Wahrheit (Wolf, 1998, 22).

Aber im Erlass zur *Staatsbürgerlichen Erziehung Z. 25.575 – IV/12/49*,<sup>3</sup> veröffentlicht im Verordnungsblatt für den Dienstbereich des Bundesministeriums für Unterricht am 01.08.1949, in dem die wesentlichen Grundsätze staatsbürgerlicher Erziehung festgehalten wurden, sah es ein bisschen anders aus:

Postuliert wurden darin Heimaterziehung – als Weckung und Pflege des österreichischen Kulturbewusstseins – und politische Erziehung – die Erziehung zu treuen und tüchtigen BürgerInnen.

Betont wurde „die österreichische Eigenart im geistigen und wirtschaftlichen Schaffen in Vergangenheit und Gegenwart“, ebenso „die Achtung vor der Meinung anderer, das Verständnis gegenüber fremden Interessen und Handlungen“. Es galt, „bewußtes Österreichertum (sic, RG)“ zu fördern und die Leistungen des Wiederaufbaus zu betonen. Im

---

2 Vgl. dazu Huemer. Sektionschef Hecht forcierte das Notverordnungsrecht des Bundeskanzlers aufgrund des Kriegswirtschaftlichen Ermächtigungsgesetzes. Hecht wurde unmittelbar nach dem Anschluss am 12. März 1938 verhaftet und kurz später im KZ Dachau ermordet.

3 <http://www.politik-lernen.at/site/basiswissen/erlaesse>

I. Aus der Verbundenheit des österreichischen Volkes und seiner Kultur mit dem österreichischen Staat ergeben sich für die staatsbürgerliche Erziehung zwei Aufgaben, die zwar von einander nicht zu trennen sind, deren wesentliche Sonderart aber erkannt und erfüllt werden muß. Die eine Aufgabe besteht in der Weckung und Pflege des österreichischen Heimat- und Kulturbewußtseins (Heimaterziehung), die zweite hat die Erziehung zu treuen und tüchtigen Bürgern der Republik zum Gegenstand (politische Erziehung).

Mittelpunkt des staatsbürgerlichen Unterrichts sollte die Österreichische Bundesverfassung stehen sowie „eine übersichtliche Zusammenfassung der demokratischen Einrichtungen unseres öffentlichen Lebens in ihrer Bedeutung für den einzelnen Staatsbürger und für das gesamte Volk“.

Politische Bildung war ausgerichtet auf formale Institutionenkunde, auf die Vermittlung von Harmonie. Dies entsprach weitgehend der Intention der Konsensdemokratie der zunächst bis 1966 regierenden Großen Koalition. Konsens bedeutete auch, mögliche (partei)politische Kontroversen und Gegensätze in der Interpretation der jüngeren Vergangenheit auszuklammern.

1962 wurde im Schulorganisationsgesetz der sogenannte Zielparagraph formuliert: Es ging um die Entwicklung der österreichischen Jugend nach „sittlichen, religiösen und sozialen Werten sowie nach Werten des Wahren, Guten und Schönen“, Jugendliche sollten „mit dem für das Leben und den künftigen Beruf erforderlichen Wissen und Können ausgestattet und zum selbsttätigen Bildungserwerb“ erzogen werden; „zu gesunden, arbeitstüchtigen, pflichttreuen und verantwortungsbewußten (sic, RG) Gliedern der Gesellschaft und Bürgern der demokratischen und bundesstaatlichen Republik Österreich herangebildet werden“. Selbständiges Urteil, Verständnis und Aufgeschlossenheit anderen gegenüber war mit inbegriffen, um am Weltgeschehen „Anteil zu nehmen und in Freiheits- und Friedensliebe an den gemeinsamen Aufgaben der Menschheit mitzuwirken“.<sup>4</sup>

4 <https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Dokumentnummer=NOR12118405>

Ein entscheidender Schritt in Richtung partizipativer und kritischer Politischer Bildung wurde 1978 mit dem Grundsatzterlass *Politische Bildung in den Schulen* gesetzt.<sup>5</sup> Damit wurde Politische Bildung zum Unterrichtsprinzip, es wurde ein breites Politikverständnis postuliert (Politik als wesentlicher Faktor in allen Lebensbereichen), es ging um die Analyse des realen Zustands von Politik. Politische Bildung als Unterrichtsprinzip war das Maximum, welches 1978 erreicht bzw. durchgesetzt werden konnte.

Der Grundsatzterlass war somit das größtmögliche Zugeständnis der und an die damals noch dominierenden Parteien SPÖ und ÖVP. Die Befürchtung der Parteien, dass die jeweils andere Partei zu viel Einfluss im Schulbereich haben könnte (bei gleichzeitiger Verharmlosung des eigenen parteipolitischen Einflusses), war nach wie vor deutlich ausgeprägt. Die Angst, dass der jeweils andere – z. B. die ÖVP in Wien oder die SPÖ in Tirol – seine parteipolitischen Interessen in den Unterricht bringen könnte, wurde mehr oder weniger offen ausgedrückt. Die eigenen Interventionen – z. B. der SPÖ in Wien oder der ÖVP in Tirol – hatten mit parteipolitischem Einfluss der eigenen, im Bundesland dominierenden und den Schulbereich kontrollierenden Partei selbstredend nichts zu tun.

Drei Bereiche, die einander bedingen und beeinflussen, wurden 1978 dezidiert angesprochen: Wesentliche Aspekte politischer Bildung waren

- Vermittlung von Wissen und Kenntnissen,
- Entwicklung von Fähigkeiten und Einsichten,
- Weckung von Bereitschaft zu verantwortungsbewusstem Handeln.

Im Jahr 2015 wurde vom bmbf (Bundesministerium für Bildung und Frauen; seit Juli 2016 bmb) ein neuer, jenen von 1978 weiterführender Grundsatzterlass zum Unterrichtsprinzip Politische Bildung erlassen (BMBF-33.466/0029-I/6/2015).

Politische Bildung basiert hier auf drei Säulen:

- als selbständiger Unterrichtsgegenstand oder als Kombinations- bzw. Flächenfach in Lehrplänen verankert

---

5 BMUK, Zl. 33.464/6-19a/1978. Wortlaut unter <http://www.didactics.eu/fileadmin/pdf/1731.pdf>

- wirksam im Rahmen der Schulpartnerschaft und der gesetzlichen SchülerInnenvertretung
- als Unterrichtsprinzip

Als wesentliche Ziele betont wurden: die Weiterentwicklung der Demokratie; das Erkennen und Reflektieren von gesellschaftlichen Strukturen und Machtverhältnissen sowie dahinterstehender Interessen; die Förderung der individuellen Teilhabe am politischen Geschehen und an wesentlichen politischen Fragestellungen; das Verstehen und Bewerten unterschiedlicher politischer Konzepte; die Überwindung von Vorurteilen und Stereotypen; die Thematisierung der Rolle Österreichs in der Welt und schließlich die Förderung der Erkenntnis, dass eine gerechte Friedensordnung und Ressourcenverteilung für das Überleben der Menschheit zentral ist.

Es wird auf die Entwicklung von Kompetenzen verwiesen (Sach-, Methoden-, Urteils- und Handlungskompetenz), mittels derer das Interesse am politischen Geschehen geweckt und Partizipation an und Engagement für Politik gefördert werden sollen.

Das Kompetenzmodell wurde bereits 2008 vorgestellt (Forum Politische Bildung, 2008). Vorausgeschickt muss werden, dass die Umsetzung des Kompetenzmodells, der Erwerb von Kompetenzen, auf einem Arbeitswissen aufbauen muss. Wenn in Schulen über die Wahlaltersenkung von 2007 in Österreich (von 18 auf 16 Jahre) diskutiert wird oder wenn Vor- und Nachteile dieser behandelt werden, ist es notwendig, dass ein bestimmtes Vorwissen über Wahlen, Wahlsysteme, Wahlrecht, Wahlbeteiligung oder die Umrechnung von Stimmen in Mandate vorhanden ist. Ähnliches gilt für alle anderen Bereiche Politischer Bildung: „LehrerInnen werden in dem Maß, in dem sie den Unterricht inhaltlich steuern und die politischen Fragestellungen formulieren, auch für die Vermittlung und die Dimensionierung des Arbeitswissens Verantwortung übernehmen.“ (Krammer, 2008, 6–7)

Unter **Sachkompetenz** ist zu verstehen, dass Politische Bildung dazu führen soll, generell Politik, speziell auch politische Konzepte und Kategorien verstehen und analysieren zu können. Dazu gehören wesentlich auch die drei Kategorien policy (politische Inhalte), politics (politische Prozesse) und polity (politische Strukturen und Institutionen).

**Urteilskompetenz** bedeutet die Fähigkeit der Beurteilung und Einschätzung von Politik, politischen Prozessen und politischen Inhalten bzw. Kontroversen. Zum einen geht es dabei um die Einschätzung vorhandener Manifestationen, zum anderen um die eigene politische Positionierung.

**Handlungskompetenz** umfasst den Bereich der Artikulierung und Durchsetzung eigener Interessen und Entscheidungen und die Fähigkeit, an Entscheidungsprozessen mitzuwirken. Dazu gehören neben der Bereitschaft zu Kommunikation auch Kompromissbereitschaft und Kompromissfähigkeit.

**Methodenkompetenz** schließlich bedeutet, sich auf unterschiedliche Weise politisch ausdrücken, längere oder kürzere politische Statements verfassen, aber auch politische Botschaften und Manifestationen anderer einzuordnen und verstehen zu können.

Im Erlass von 2015 sind daneben drei wesentliche Grundelemente Politischer Bildung angesprochen, die in den 1970er Jahren im Beutelsbacher Konsens klar definiert wurden: Überwältigungsverbot, Kontroversitätsgebot und Analysefähigkeit. 1976 wurden im süddeutschen Ort Beutelsbach diese drei nach wie vor prägenden Grundgedanken Politischer Bildung diskutiert und schließlich formuliert:

### **Beutelsbacher Konsens**

#### **1. Überwältigungsverbot.**

Es ist nicht erlaubt, den Schüler – mit welchen Mitteln auch immer – im Sinne erwünschter Meinungen zu überrumpeln und damit an der „Gewinnung eines selbständigen Urteils“ zu hindern. Hier genau verläuft nämlich die Grenze zwischen Politischer Bildung und Indoktrination. Indoktrination aber ist unvereinbar mit der Rolle des Lehrers in einer demokratischen Gesellschaft und der – rundum akzeptierten – Zielvorstellung von der Mündigkeit des Schülers.

#### **2. Was in Wissenschaft und Politik kontrovers ist, muss auch im Unterricht kontrovers erscheinen.**

Diese Forderung ist mit der vorgenannten aufs engste verknüpft, denn wenn unterschiedliche Standpunkte unter den Tisch fallen, Optionen unterschlagen werden, Alternativen unerörtert bleiben, ist der Weg zur

Indoktrination beschränkt. Zu fragen ist, ob der Lehrer nicht sogar eine Korrekturfunktion haben sollte, d. h. ob er nicht solche Standpunkte und Alternativen besonders herausarbeiten muss, die den Schülern (und anderen Teilnehmern politischer Bildungsveranstaltungen) von ihrer jeweiligen politischen und sozialen Herkunft her fremd sind.

Bei der Konstatierung dieses zweiten Grundprinzips wird deutlich, warum der persönliche Standpunkt des Lehrers, seine wissenschaftstheoretische Herkunft und seine politische Meinung verhältnismäßig uninteressant werden. Um ein bereits genanntes Beispiel erneut aufzugreifen: Sein Demokratieverständnis stellt kein Problem dar, denn auch dem entgegenstehende andere Ansichten kommen ja zum Zuge.

**3. Der Schüler muss in die Lage versetzt werden, eine politische Situation und seine eigene Interessenlage zu analysieren,**  
sowie nach Mitteln und Wegen zu suchen, die vorgefundene politische Lage im Sinne seiner Interessen zu beeinflussen. Eine solche Zielsetzung schließt in sehr starkem Maße die Betonung operationaler Fähigkeiten ein, was eine logische Konsequenz aus den beiden vorgenannten Prinzipien ist. Der in diesem Zusammenhang gelegentlich – etwa gegen Herman Giesecke und Rolf Schmiederer – erhobene Vorwurf einer „Rückkehr zur Formalität“, um die eigenen Inhalte nicht korrigieren zu müssen, trifft insofern nicht, als es hier nicht um die Suche nach einem Maximal-, sondern nach einem Minimalkonsens geht.<sup>6</sup>

Beim Beutelsbacher Konsens geht es nicht zuletzt um die immer wieder diskutierte Fragestellung möglicher Indoktrination von SchülerInnen seitens der jeweiligen Lehrpersonen. Nicht ganz zu trennen davon ist die ebenso immer wieder diskutierte Frage der Objektivität bzw. der persönlichen Positionierung von Lehrpersonen. Überwältigungsverbot bedeutet demnach nicht, dass Lehrpersonen ihre begründete persönliche Meinung bzw. politische Position verstecken oder verheimlichen müssen (was ihnen ohnehin nicht wirklich gelingen kann oder wird),

---

<sup>6</sup> Zitiert nach: Wehling, 179–180, zit. nach <http://www.bpb.de/die-bpb/51310/beutelsbacher-konsens>

sondern dass diese ihre Meinung eben eine neben anderen ist und dass sie diese den SchülerInnen nicht aufzwingen dürfen.

Kontroversitätsgebot bedeutet, dass jene Themen, die in Gesellschaft, Medien oder Politik kontrovers diskutiert werden, auch im Unterricht kontrovers dargestellt werden müssen. Das heißt gleichzeitig aber nicht, dass Themen kontrovers dargestellt werden, die nichtkontrovers sind – etwa die Leugnung des Holocaust oder diverse Verschwörungstheorien, wie die „Weisen von Zion“, jene von dunklen Mächten hinter der Ermordung Kennedys, vom Mossad hinter dem Tod Jörg Haider oder der CIA oder anderer Institutionen hinter 9/11.

Analysefähigkeit schließlich befähigt SchülerInnen, Politik mitzuerleben und damit auch mitzugestalten.

Insgesamt scheint der Beutelsbacher Konsens wenig Neues oder Überraschendes und vielmehr einiges Selbstverständliche zu präsentieren. Dass dem aber weder in den 1970er Jahren so war noch heute so ist, zeigt die politische Wirklichkeit (nicht nur der Schule bzw. des Bildungsbereiches) tagtäglich aufs Neue.

## 2. Politik und Demokratie

Wenn es um Politische Bildung geht, so steht am Anfang dieses Themas, neben der Diskussion über den Begriff der *Politischen Bildung*, die Frage nach Politik und, im Falle liberaler Demokratien, jene nach Demokratie.

Politik begegnet uns in alltäglichen Zusammenhängen, manchmal sind spezielle Politikbereiche Thema, manchmal die Vorstellung, dass Politik „in der Schule nichts verloren“ habe, daneben manchmal die zahllosen Vorurteile, die mit Politik verbunden sind.

Im Max Webers legendärem Satz, dass Politik ein starkes, langsames Bohren von harten Brettern mit Leidenschaft und Augenmaß zugleich sei, steckt schon die Annahme, dass es einmal harte Bretter sind, d. h. entsprechende politische Lösungen nicht als Schnellschüsse gelingen können (wie manche Dünnbrettbohrer meinen), und dass neben der Leidenschaft und dem nötigen Engagement auch Augenmaß nötig ist, d. h. wohl auch, ein Abschätzen nicht nur der eigenen Positionen, sondern auch jener der politischen Kontrahenten.

Was aber ist Politik nun konkret? Wie könnte eine Definition von Politik aussehen?

Politik hat also mit dem Gemeinsamen, mit staatlicher Ordnung zu tun, Politik ist überdies darauf ausgerichtet, Konflikte und Widersprüche zu lösen (Kompromiss als ein wesentliches Element von Politik), und in der Politik geht es um Führung und Herrschaft, weil – auch aufgrund der später noch zu erörternden Arbeitsteilung von Politik – keine uns bekannte Gesellschaft linear ausgerichtet ist. In jedem politischen System gibt es das Modell einer Pyramide: mehrere sind dabei unten, mehrere in den verschiedenen hierarchischen Stufen und nur wenige ganz oben anzutreffen. Diese Pyramide aber kann steiler oder weniger steil ausgerichtet sein. Ganz linear, im Sinne völlig gleicher Rahmenbedingungen und Möglichkeiten, wird das Herrschaftsgefüge niemals sein.

Eine allgemein anerkannte Definition von Politik stammt von Werner J. Patzelt:

„Politik ist jenes menschliche Handeln, das auf die Herstellung allgemeiner Verbindlichkeit, v. a. von allgemein verbindlichen Regelungen und Entscheidungen in und zwischen Gruppen von Menschen abzielt.“ (Patzelt, 2001, 23)

Es geht bei Politik also zunächst um menschliches Handeln, Menschen sind Akteure und Menschen sind Adressaten von Politik. Es geht weiters um Verbindlichkeit, verbindliche Übereinkommen, die allerdings – in weiten Teilen – veränderbar sind. Diese verbindlichen Regelungen und Entscheidungen betreffen das Zusammenleben von Menschen bzw. von Gruppen von Menschen.

Voraussetzung für Politik, für die Notwendigkeit von Politik ist dabei, ob eine Angelegenheit überhaupt geregelt werden muss.

Hier kommt der Aspekt der Knappheit zum Tragen. Es braucht Entscheidungen, es braucht Verbindlichkeit nur dort, wo Güter knapp sind, wo die Verwendung von Gütern geregelt werden muss, um allen Beteiligten einen nach Möglichkeit gerechten (oder gleichwertigen) Zugang zu materiellen oder immateriellen Gütern sichern zu können.

**Beispiel Umwelt:** Lange Zeit galt Umwelt als vorhanden, jede/-r schien genügend davon in Anspruch nehmen zu können. Die Umwelt sorgfältig zu schützen, mit der Umwelt sorgsam umgehen zu müssen, war lange Zeit kein Thema. Wir kennen die Abholzung weiter Teile der dalmatinischen Küste zur Zeit der römischen Antike, es blieben Kalkfelsen und eine Aufforstung war weitgehend unmöglich geworden.

Wir kennen den Begriff Smog, den der Arzt Harold (Henri) Antoine des Voeux zu Beginn des 20. Jahrhunderts aus den Begriffen *smoke* und *fog* gebildet hat. Am Freitag, 05.12.1952 kommt es in London zur „Great Smog“-Katastrophe, im Vergleich zur üblichen Sterbestatistik werden am darauffolgenden Wochenende einige Tausend Tote mehr als an durchschnittlichen Wochenenden gezählt. In der Folgezeit werden erste Gesetze zur Vermeidung von Smog erlassen (1956 Clean Air Act). Mittlerweile sind nicht nur Regelungen zur Vermeidung von Luftverschmutzung gang und gäbe, sondern auch das allgemeine Bewusstsein für Umweltschutz ist gewachsen (wenngleich zu oft immer noch sehr schwach ausgeprägt). Umwelt ist zu einem eminent politischen Thema geworden.

**Beispiel Wasser:** Wir leben in einer Region, in der wir mit Wasser (noch) relativ sorglos umgehen. Wasser steht uns – abgesehen von kürzeren Trockenperioden – weitgehend zur Verfügung, Autos werden gewaschen, kristallklares Wasser zur Sprengung von Rasenflächen verwendet, und wie viel ein Kubikmeter Wasser tatsächlich kostet, ist vielen unbekannt (mit leichten Schwankungen, je nach Bundesland bzw. Gemeinde, ca. € 1,00 pro m<sup>3</sup>). Beim Wasser geht es vor allem um Süßwasser und hier vor allem um die Frage der Verteilung von bzw. des Zugangs zu Wasser.

In manchen Weltgegenden gibt es massive Verteilungsdiskussionen um Wasser: Euphrat und Tigris entspringen in der Türkei, die Nachbarländer Syrien und Irak sind ganz wesentlich auf das Süßwasser dieser beiden Flüsse angewiesen. Zu einem großen Teil wird dies landwirtschaftlich genutzt. Süßwasser, so wird aus diesem Beispiel ersichtlich, ist keine nationale, sondern eine gemeinsame Ressource.

Wenn nun, wie geplant, mehr und mehr Staudämme in der Türkei errichtet werden, kann dies – abhängig von den politischen Beziehungen – langfristig zu dramatischen Verteilungskämpfen führen. Wasser ist also nicht an sich eine Ursache für politische Spannungen, die Verteilung von Wasser kann es aber rasch werden. Bei der Verteilung von Wasser geht es darum, politische Lösungen zu finden.

Zurück zu Politikbegriffen: diese können eher auf den Staat bezogen (gouvernemental) oder aber stärker auf die Individuen ausgerichtet sein (partizipatorisch). Sie können einen wünschenswerten Zustand (normativ) oder aber den realen Zustand beschreiben (deskriptiv). Politikbegriffe können überdies eher konflikt- oder eher konsensorientiert sein und schließlich historisierend – im Mittelpunkt steht Veränderbarkeit – oder ahistorisch – mit Betonung der Unveränderbarkeit oder Zeitlosigkeit von Politik.

### **a. Polity – Policy – Politics**

Mit den drei Begriffen policy, politics und polity werden drei wesentliche Aspekte von Politik definiert.

Zum einen geht es um Strukturen, um politische Institutionen. Diese werden mit dem Begriff polity bezeichnet. Es geht um die meist in den

Verfassungen verankerten Institutionen wie Parlamente und Regierungssysteme; es geht um politische Parteien und Interessenverbände oder um internationale Organisationen bzw. deren Handlungsspielräume, Kompetenzen und Zuständigkeiten und nicht zuletzt um die Gesetze und damit die Normen einer Gesellschaft.

Mit policy werden die Inhalte angesprochen. Es geht um Ansprüche und Ziele von Politik, um unterschiedliche Ansätze für Problemlösungen und damit um die wesentliche Gestaltung des politischen Zusammenlebens. Dahinter steht die Vorstellung, dass es in jeder Gesellschaft notwendigerweise Interessenkonflikte gibt, die einer Lösung bedürfen.

Politics schließlich bezeichnet politische Prozesse. Dazu gehören Wahlen und andere direktdemokratische Partizipationsmöglichkeiten ebenso wie Möglichkeiten zur Durchsetzung von Interessen, politische Auseinandersetzungen oder generelle Entscheidungsfindungsprozesse.

<b>Dimensionen</b>	<b>Kategorien</b>	<b>Schlüsselfragen</b>
Polity (Form)	Verfassung, Normen	Welche Gesetze und Rechtsnormen spielen eine Rolle, welche Absicht steht dahinter?
	zentrale Verfassungsprinzipien	Welche Elemente der Gesetzgebung werden tangiert? Welche zentralen verfassungsrechtlichen Prinzipien müssen berücksichtigt werden?
	Verfahrensregelungen politische Institutionen	Wie verläuft die Verfahrensregelung? Welche politischen Institutionen sind an politischen Entscheidungen beteiligt, welches sind ihre Kompetenzen?
	politische Kultur	Welche Wirkung hat die politische Kultur?
	internationale Abkommen/ Regelungen	Welche internationalen Abkommen/ Regelungen bestimmen den Handlungsrahmen?
Policy (Inhalt)	politische Probleme	Um welche politischen Probleme geht es?
	Programme/Ziele Lösungen	Welche Ziele sollen erreicht werden? Welche Lösungsvorschläge werden diskutiert?
	Resultate Bewertungen	Welche Resultate sind erzielt worden? Wie werden die Ergebnisse bewertet?

Politics (Prozess)	politisch Agierende, Beteiligte, Betroffene Partizipation  Konflikte Kampf um Machtanteile/ Mitentscheidung Interessenvermittlung (Artikulation, Auswahl, Bündelung, Durchsetzung) Legitimationsbeschaffung (Verhandlungen, Kompromissuche, Konsensfindung, militärischer Sieg)	Wer steht im Zentrum, wer ist beteiligt und betroffen? Welche Mitwirkungsmöglichkeiten bestehen, wie werden sie genutzt? Wie verlaufen Konfliktlinien? Welche Machtstrukturen sind erkennbar, was beeinflusst sie? Wie werden Interessen vermittelt und durchgesetzt?  Wie werden Mehrheiten gefunden, wie wird Zustimmung gesucht?
-----------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

aus: <http://www.politischebildung.ch/grundlagen/didaktik/polity-policy-politics/?details=1&cHash=c30579d6a20ee8b98e9f708375b5a677>

## b. Konflikt und Konsens; Interesse, Macht und Opposition

Politik lebt von Konflikten und von Konfliktaustragung. Wie oben erwähnt, wird Politik, werden politische Entscheidungen dann notwendig, wenn es um Interessenkonflikte und um Verteilung geht.

Konflikte können zwischen gleichen oder annähernd gleichen Akteuren ausgetragen werden, sie können zwischen starken und schwachen Staaten bestehen, zwischen Zentrum und Peripherie, zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen (z. B. zwischen unterschiedlichen Generationen), zwischen den Eliten, zwischen oben und unten oder zwischen unterschiedlichen Ideologien.

Konflikte können unterschiedlich gelöst werden: mit oder ohne Gewalt, mit oder ohne Konsens, mit oder ohne Einbindung von Konfliktparteien. Ein Kennzeichen demokratischer Systeme ist die partizipatorische und auf Konsensfindung abgestimmte Konfliktlösung. Am Ende sollte – idealerweise – eine Lösung stehen, mit der alle Konfliktparteien gut leben können.

Dabei ist zu berücksichtigen, wie politische Kommunikation stattfindet – wie also zwischen den Akteuren kommuniziert wird; weiters die Frage von Mehrheit und Minderheit oder die Frage von einfacher und qualifizierter Mehrheit.

Bevor Konflikte entstehen, gibt es Interessen. Interessen zu bündeln, ist eine der Hauptfunktionen politischer Parteien. Und um Interessen umsetzen zu können, braucht es Macht. Macht im Sinne von etwas machen können, oder, wie es Max Weber formulierte, den eigenen Willen gegen Widerstreben durchsetzen. In demokratischen Systemen ist diese Macht genauer definiert, es ist in und durch Verfassungen festgelegt, wer unter welchen Umständen Macht ausüben darf; wer unter welchen Umständen und auf welche Art und Weise die – ebenso notwendige – Kontrolle durchführen darf und wer diese Machtbefugnisse wieder verliert.

In jeder Gesellschaft gibt es Konflikte, und in jeder Gesellschaft gibt es Konfliktlinien (Cleavages): Die Cleavage-Theorie wurde in den 1960er Jahren von Seymour Martin Lipset und Stein Rokkan definiert. Sie gingen von vier zentralen Konfliktlinien aus, die Interessenkonflikte zwischen gesellschaftlichen Gruppen kennzeichnen. Waren es bei Lipset/Rokkan die Gegensätze Klasse – Kapital; Religion – Staat; Zentrum – Peripherie und Stadt – Land, so sind diese heute um einige andere zu erweitern. Zentral jener zwischen Inklusion und Exklusion, der sehr oft mit der Frage nach Ethnizität korreliert.

Cleavages sind vergleichbar mit Erdbebenlinien. Wir wissen in etwa, wo auf der Erde jene Gebiete liegen, die mehr oder weniger stark von Erdbeben bedroht sind: jene Regionen, die vom Zusammentreffen tektonischer Platten betroffen sind (z. B. die Regionen rund um den Pazifik). Wir wissen aber nicht, wann und in welcher Intensität mögliche Erdbeben auf die betreffenden Länder zukommen werden.

Angesichts unseres Wissens um die Gefährdung durch Erdbeben können wir aber Präventivmaßnahmen setzen, um zu erwartende Zerstörungen zu minimieren.

Ähnlich mit Konfliktlinien: Wenn wir uns bewusst sind, dass diese (potentiellen, latenten) Konflikte in unseren Gesellschaften vorhanden sind, können wir präventiv tätig werden. Wir können mögliche Problemzonen ausmachen und in weiterer Folge versuchen, negative Auswirkungen möglicher Konflikte zu minimieren.

Konfliktlinien können einander verschärfen oder abschwächen. Dazu zwei Beispiele:

**Patterns of Social Cleavage in Hypothetical Societies**  
**Country A: Coinciding Lines of Cleavage**

	Ethnic Group A	Ethnic Group B
<b>Region</b>		
North	100 %	0 %
South	0 %	100 %
City	100 %	0 %
Rural	0 %	100 %
<b>Religion</b>		
Protestant	0 %	100 %
Catholic	100 %	0 %
<b>Social Class</b>		
Middle Class	100 %	0 %
Working Class	0 %	100 %

**Country B: Cross Cutting Lines of Cleavage**

	Ethnic Group A	Ethnic Group B
<b>Region</b>		
North	30 %	70 %
South	70 %	30 %
City	75 %	65 %
Rural	25 %	35 %
<b>Religion</b>		
Protestant	40 %	50 %
Catholic	60 %	50 %
<b>Social Class</b>		
Middle Class	60 %	45 %
Working Class	40 %	55 %

aus: Wilson, 50

Bei der fiktiven Verteilung in Land A wird ein regionaler Konflikt – zwischen urbanen und ländlichen Gebieten – unweigerlich zu einem Konflikt zwischen Nord und Süd, zwischen protestantisch und katholisch und zwischen middle class und working class.

Im zweiten Beispiel wird dieser fiktive Konflikt dadurch relativiert, dass im Norden wie im Süden des Landes B VertreterInnen beider eth-

nischen Gruppen leben, beide ethnischen Gruppen teils katholisch und teils protestantisch sind und sowohl in der middle class als auch in der working class vertreten sind.

Das häufig genannte Beispiel für ein Land mit einander relativierenden Cleavages ist die Schweiz mit ihren vier Sprach- und zwei dominierenden Religionsgruppen.

Konflikte sind also vorhanden, und nun gilt es, diese Konflikte so zu lösen, dass nach Möglichkeit das Staatsziel *Stabilität* nicht gefährdet ist.

Jedes politische System, das einen längeren Zeitraum überleben will, muss einige Ziele erfüllen. Dieses magische Dreieck der Systemziele beinhaltet Stabilität, Effektivität und Partizipation.

Diese drei Ziele können dabei einander konkurrierend gegenüberstehen – mit dem Ergebnis, dass ein Mehr in einem Bereich ein Weniger in einem anderen Bereich nach sich ziehen kann. Es kann aber auch das erklärte Interesse eines demokratischen Staates sein, dieses Zusammenwirken nicht als Nullsummenspiel zu gestalten, sondern zumindest zu versuchen, Erfolge in einem Bereich nicht auf Kosten anderer Bereiche anzustreben (Pelinka, 2005, 29).

Weitere Aspekte sind jene von Legitimität und Effektivität: Sind Systeme weder effektiv noch legitim, so ist das Scheitern vorgezeichnet. Über kurz oder lang sprechen wir von failed states, von Staaten bzw. politischen Systemen, die als gescheitert einzustufen sind. Es gibt daneben Systeme, denen zwar die (demokratische) Legitimation fehlt, die aber dennoch zumindest in Teilbereichen effizient arbeiten. Schließlich können Systeme zwar legitim, aber ineffizient sein, in der Praxis werden diese nur in Übergangsphasen wirtschaftliche Ineffizienz mit politischer Legitimität überbrücken können. Längerfristig werden sie scheitern.

Der Weg von ineffizient und illegitim zu effizient und legitim führt – so zeigen praktische Beispiele – eher über den Umweg illegitim/effizient als über jenen von ineffizient/legitim zur stabilsten Variante effizient/legitim.

Je mächtiger politische AkteurInnen sind, desto eher wird ihnen möglich sein, ihre Interessen bzw. jene ihrer WählerInnen durchzusetzen. Macht spielt also in der Politik eine ganz zentrale Rolle, Macht im Sinne von etwas machen können. Wesentlich ist dabei die Organisation von Macht – durch welche Regelungen wird bestimmt, wer warum und wie Entscheidungen treffen kann, wie sehen z. B. Wahlsysteme aus, wie

Prozesse einer Regierungsbildung bzw. welche Kompetenzen sind mit dem Amt eines Staatsoberhauptes verbunden.

Ebenso klar sein muss, welche Kontrollmechanismen existieren, welche Aufgaben bzw. Möglichkeiten für eine Opposition, welche Art und Weise von checks and balances vorgesehen ist. Und schließlich, wie die Macht wieder entzogen werden kann, dass nach Wahlen die Rollen bzw. Karten und damit die Kompetenzen neu verteilt werden. Aus bisherigen Oppositionsparteien können Regierungsparteien werden und umgekehrt.

Eine funktionierende Opposition ist wesentlicher Bestandteil des Parlamentarismus. Dabei geht es generell um die Kontrollfunktion des Parlaments. Konkret ist die Frage zu stellen, wie Kontrollrechte auch als Minderheitenrechte ausgebaut sind. Grundsätzlich können verschiedene Arten von Opposition unterschieden werden (Pelinka, 2004, 39–41). Von einer **Fundamentalopposition** ist die Rede, wenn die Abgeordneten der Oppositionsparteien jegliche Zusammenarbeit mit der Regierung grundsätzlich ablehnen. In den Jahren 2015 und 2016 wurden im kosovarischen Parlament in Priština die Versuche der Regierungsparteien, ein Abkommen zwischen Kosovo und Serbien durchzusetzen, mit Tränengas und Pfefferspray verhindert: „Die Opposition blockiert seit Monaten mit Tränengas das Hohe Haus. Sie will erreichen, dass die Regierung zurücktritt und vorzeitige Wahlen ausschreibt, weil sie der serbischen Minderheit im Land zu viele Rechte eingeräumt habe.“<sup>7</sup>

Als **Scheinopposition** wird bezeichnet, wenn die Opposition im Wesentlichen ähnliche inhaltliche Vorstellungen wie die Regierung vertritt, dennoch aber an deren Stelle treten möchte. Die scheinbare Konkurrenz wird lediglich formal artikuliert.

**Alternativopposition** bedeutet ein ausgewogenes Verhältnis von Konsens und Konkurrenz zwischen Regierung und Opposition. Auch hier ist es Ziel der Opposition, die Regierung abzulösen und an deren Stelle selbst Regierungsverantwortung zu übernehmen. **Bereichsopposition** schließlich heißt, dass bei Koalitionsregierungen der jeweils andere Partner die vom Koalitionspartner geleiteten Ressorts kontrolliert.

Fundamental- und Scheinopposition sieht Pelinka als potentielle Gefahr für ein demokratisches System; in einem Fall wegen zu wenig Kon-

---

7 <http://orf.at/stories/2325528/>

sens, im anderen wegen zu wenig Konflikt. Alternativopposition und Bereichsopposition gewährleiten am stärksten die parlamentarische Kontrolle; gleichzeitig werden Alternativen zu den Positionen der Regierungen sichtbar gemacht.

Im österreichischen Nationalrat gab es – um ein Beispiel zu nennen – in der XXIV. Legislaturperiode (2008–2013) 647 Gesetzesbeschlüsse, davon waren 242 (37,4 %) einstimmig, 119 (18,4 %) hatten lediglich die Unterstützung der beiden Regierungsparteien ÖVP und SPÖ und bei weiteren 276 (56,6 %) stimmten eine, zwei oder drei Oppositionsparteien den jeweiligen Gesetzen zu. Es gab zwei Untersuchungsausschüsse, 55 dringliche Anfragen, 44 Aktuelle Stunden, 33 Fragestunden und gesamt 16.014 schriftliche Anfragen an Mitglieder der Bundesregierung.<sup>8</sup>

### **c. Demokratie**

Wenn wir von Demokratie sprechen, wird schnell offenkundig, dass es unterschiedliche Vorstellungen von Demokratie gibt, dass die inhaltliche Ebene nicht so ganz eindeutig zu sein scheint, dass unterschiedliche Staaten unterschiedliche Konzepte von Demokratie vertreten. Die Deutsche Demokratische Republik, die DDR, hatte die Demokratie ebenso in der offiziellen Bezeichnung wie die Demokratische Volksrepublik Korea oder die Demokratische Republik Kongo. Die DDR ist seit Langem Geschichte. Die DDR stufte sich per definitionem als demokratisch ein, eine Diskussion über die Inhalte der Demokratie schien nicht notwendig. Die Demokratische Volksrepublik Korea gibt es nach wie vor, auch hier gibt es für die politische Elite keine Notwendigkeit, ein Demokratieverständnis zu diskutieren bzw. den Begriff Demokratie mit konkreten, allgemein mehr oder weniger anerkannten Inhalten zu befüllen. Man war/ist demokratisch, weil demokratisch zu sein offenbar besser klingt als nichtdemokratisch zu sein. Hinter beiden Konzepten – jenem der DDR und jenem Nordkoreas – steht die Annahme einer grundsätzlichen theoretischen Gleichheit, die allerdings in der Praxis

---

8 Parlamentsdirektion (Hg.): XXIV. Gesetzgebungsperiode des Nationalrates; 28. Oktober 2008–28. Oktober 2013 – Bilanz;  
[https://www.parlament.gv.at/ZUSD/PDF/Nationalrat\\_BilanzGPXXIV.pdf](https://www.parlament.gv.at/ZUSD/PDF/Nationalrat_BilanzGPXXIV.pdf)

der kommunistisch regierten Länder nicht oder eben nur auf dem Papier zu finden war.

Vor Reisen in die Demokratische Republik Kongo wird abgeraten (Stand Dezember 2015), das BMEIA (Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres) meldet Bedenken gegen Reisen in eines der gefährlichsten Länder der Welt an.

Diese wenigen Beispiele sind mehr als offensichtlich. Mit Demokratie, mit der westlich-liberalen Vorstellung von Demokratie haben alle drei Länder – in unterschiedlichem Ausmaß – nichts gemein.

Es gibt aber auch unterschiedliche inhaltliche Vorstellungen über Demokratie in Ländern, die wir grundsätzlich als demokratisch bezeichnen. Die Todesstrafe ist in Ländern der EU verboten: „Niemand darf zu Tode verurteilt oder hingerichtet werden“ steht in Art. 2 Abs. 2 der Charta der Grundrechte der EU zu lesen.

In manchen Bundesstaaten der USA dagegen wird die Todesstrafe immer wieder exekutiert (und in anderen Bundesstaaten ist sie verboten). Zweifellos erfüllen die USA ebenso wie die Länder der EU demokratische Mindeststandards, zu denen in einem Fall das Verbot der Todesstrafe gehört, in einem anderen Fall zumindest teilweise eben kein Verbot der Todesstrafe.

Weltweit ist der Trend, weg von der Todesstrafe, unübersehbar. Amnesty International schreibt, dass seit 1990 nur vier Länder die Todesstrafe wieder eingeführt hatten (nachdem sie vorher abgeschafft worden war), seit 1990 aber haben mehr als 60 Staaten die Todesstrafe für alle Delikte abgeschafft.<sup>9</sup> In den USA gibt es neben Texas oder Kalifornien – in beiden Bundesstaaten werden Menschen hingerichtet – z. B. New Mexico oder Rhode Island, wo die Todesstrafe abgeschafft wurde.

Es ist also nicht so einfach, zu beschreiben, was nun Demokratie ausmacht, welche inhaltlichen und organisatorischen Prinzipien erfüllt werden müssen, um abseits von der jeweiligen Eigenbezeichnung von demokratischen Staaten reden zu können.

Einige Punkte können dennoch als allgemein notwendig für Demokratie definiert werden.

---

9 [http://todesstrafe.amnesty.at/zahlen\\_fakten.php](http://todesstrafe.amnesty.at/zahlen_fakten.php)

*Direkt und indirekt – plebiszitär und repräsentativ*

Ein politisches System, das den Anspruch erfüllen möchte, als demokratisch wahrgenommen zu werden, braucht ein gewisses Maß an direkter und ebenso ein gewisses Maß an indirekter Demokratie. Direkt – oder plebiszitär – bedeutet, dass BürgerInnen direkt mitentscheiden können. Sie sind in den Entscheidungsprozess nicht nur eingebunden, sondern sie entscheiden direkt – welche Partei in welcher Stärke im Parlament sitzt, wer in den nächsten Jahren BundespräsidentIn oder BürgermeisterIn ist oder ob ein Land der EU beitreten soll oder nicht. Die Wahl ist das meistgebrauchte Instrument direkter Demokratie, es gibt aber zahlreiche andere Formen direkter Partizipation, z. B. die in diesem Zusammenhang häufig genannten Plebiszite in der Schweiz.<sup>10</sup> Das Ausmaß direkter Demokratie ist jeweils von der politischen Kultur eines Landes, vom Grad des Föderalismus, aber auch von historischen Erfahrungen abhängig. Ohne ein Mindestmaß an direkter Demokratie, ohne ein Mindestmaß an direktdemokratischen Instrumenten wird ein politisches System leicht zur Oligarchie. Es fehlen in solchen Fällen sowohl die Rückkoppelung von unten nach oben als auch wesentliche Möglichkeiten zur Kontrolle.

Gibt es ein Übermaß an direkter Demokratie, so kann ein politisches System relativ rasch träge, unbeweglich und entscheidungsunfähig werden. Wenn etwa in einer Gemeinde mit 4.000 EinwohnerInnen (im Durchschnitt leben 2015 in einer österreichischen Gemeinde 4.035 Menschen) alle politischen Entscheidungen von der Gesamtzahl der BürgerInnen getroffen werden müssen, so ist leicht auszumalen, wie schwierig dieses Procedere sein wird. Ohne Delegation, ohne Arbeitsteilung, ohne Repräsentativität wird dieses politische System an der Entscheidungsunfähigkeit scheitern. Es braucht also repräsentative, indirekte Demokratie. Der bloße (populistische) Appell an mehr direkte Demokratie ist meist gekoppelt an die Lincoln'sche Aussage von der Demokratie als „government of the people, by the people and for the people“ (Gettysburg Address; 19.11.1863). Dahinter steht die Annahme,

<sup>10</sup> Mit Plebiszit wird ein Volksentscheid bezeichnet, also eine Angelegenheit, die den BürgerInnen von den politischen EntscheidungsträgerInnen vorgelegt wird. Manchmal wird Plebiszit als Oberbegriff für verschiedene direkte Beteiligungsmöglichkeiten gesehen inklusive Volksbegehren, die eigentlich Initiativen von unten sind.

dass der „Wille des Volkes“ immer richtig sei (und dass politische Entscheidungen immer entweder richtig oder falsch seien). Abgesehen von der diffusen Formulierung „Volk“ – wer gehört aus welchen Gründen dazu, wer gehört aus welchen Gründen nicht dazu? – liegt hier eine doch verkürzte Sichtweise vor, die Mehrheitsentscheidungen unabhängig von Fragestellung oder Inhalt als grundsätzlich legitim hält.

Direktdemokratische (plebiszitäre) Elemente sind neben unterschiedlichen Wahlen Referenden und Plebiszite; Befragungen, Anregungen oder definitive Entscheidungen der WählerInnen, Petitionen; diverse Arten von Bürgerbeteiligungen – alle Formen, die BürgerInnen direkt in den politischen Prozess einbinden.

Indirektdemokratische (repräsentative) Elemente sind all jene Institutionen, in denen Gewählte aktiv werden: von Parlamenten über Regierungen zu Verbänden oder Interessenvertretungen.

### *Zeit und Raum*

Zwei weitere Aspekte bei Demokratie sind Zeit und Raum. Wir gehen grundsätzlich davon aus, dass das Ausmaß von Demokratiequalität auch davon abhängt, ob die von Entscheidungen jeweils betroffenen Menschen auch die Möglichkeit haben, das Zustandekommen von Entscheidungen mit zu beeinflussen bzw. am Entscheidungsprozess mitwirken zu können.

Der räumliche Aspekt kann anhand eines Beispiels beschrieben werden: Wenn in einem Land in Grenznähe ein Atomkraftwerk gebaut wird, haben die Menschen im Nachbarland keine oder nur minimale Möglichkeiten, diesen Bau zu beeinflussen. Ereignet sich aber in diesem Kraftwerk nach Inbetriebnahme ein Unfall, so kann dies gravierende Auswirkungen auf die Bevölkerung in den umliegenden Regionen, damit auch in den Nachbarländern haben. Weniger Demokratiequalität bedeutet, dass weniger der potentiell Betroffenen mitbestimmen können; mehr Demokratiequalität würde bedeuten, dass mehr Betroffene mitreden und mitentscheiden können. Eine wesentliche Rolle spielt bei dieser Frage die Tatsache, dass wir zwar nach wie vor in unseren Nationalstaaten, umgeben von Staatsgrenzen leben, die Auswirkungen vieler Entscheidungen aber grenzüberschreitend sind.

Eine ähnliche Fragestellung ergibt sich in Bezug auf Zeit. Wir leben in einer Gesellschaft, in der Entscheidungen getroffen werden, deren Umsetzung Auswirkungen auf nachfolgende Generationen hat, auf Menschen, die in 50, 100, 200 oder noch mehr Jahren geboren werden. Deren potentielle Interessen bei Entscheidungen mit zu berücksichtigen, bedeutet ein Mehr an Demokratiequalität. Das nicht zu tun, bedeutet weniger Demokratiequalität.

### *Eng und weit*

Das Verständnis von Demokratie kann enger oder weiter sein. Eng bedeutet, dass Demokratie auf den Staat im engeren Sinne beschränkt ist. Demokratie hat mit Wahlen zu tun, mit Parlamenten und Regierungen, mit Verbänden, mit BürgermeisterInnen oder mit Staatsoberhäuptern. Dahinter steht ein Verständnis von Politik, das auf den minimalen Entscheidungsbereich abzielt – es geht um das politische System im engeren Sinn.

Ein weiter Demokratiebegriff geht davon aus, dass auch gesellschaftliche Subsysteme – wie etwa Medien, Bildungsbereich, Wirtschaft oder Gesundheitswesen – politisch und damit potentiell demokratisierbar sind. Dementsprechend kann im Wirtschaftsbereich überlegt werden, wie Mitbestimmung von ArbeitnehmerInnen gestaltet werden kann, im Bildungsbereich Mitsprachemöglichkeiten unterschiedlicher am Prozess beteiligter Gruppen (z. B. Eltern schulpflichtiger Kinder) oder im Medienbereich Redaktionsstatuten.

Eng oder weit kann auch in Bezug auf Rechte und individuelle Freiheiten gesehen werden – setzt der Staat ein eher enges Korsett, werden Partizipationsmöglichkeiten und individuelle Freiheiten eher minimalistisch gesehen oder eben nicht.

### *Mehrheit und Minderheit*

Ein zentrales Kriterium für Demokratie ist zum einen die Mehrheitsregel, zum anderen gleichzeitig die Frage nach Grenzen dieser Mehrheitsregel.

In der Demokratie entscheidet die Mehrheit: 50 % plus 1. Das bedeutet, dass 50 % minus 1 zwar knapp, aber doch unterlegen ist.

Bei der Gemeinderatswahl 2015 in Oberschlierbach (OÖ) erreichte die ÖVP 163 Stimmen und auch die SPÖ brachte es auf 163 Stimmen. Andere Parteien bzw. Listen waren zur Wahl nicht angetreten. Von den 13 Gemeinderatsmandaten gingen sechs an die ÖVP und sechs an die SPÖ. Das 13. wurde per Losentscheid vergeben – und ging an die SPÖ.

Es gibt allerdings Ausnahmen von der Mehrheitsregel. Werden Entscheidungen als besonders wichtig erachtet, so genügt keine einfache Mehrheit, sondern nur eine qualifizierte. Verfassungsgesetze in Österreich benötigen eine Zweidrittelmehrheit, in der EU gilt das Prinzip 55/65 (bei manchen Entscheidungen im Europäischen Rat müssen 55 % der Mitgliedsländer [bei 28 Ländern 16] zustimmen und diese müssen gleichzeitig mindestens 65 % der Bevölkerung repräsentieren). Bei einer Gesamtänderung der Verfassung muss in Österreich zusätzlich eine obligatorische Volksabstimmung abgehalten werden. Dies war bislang einmal in der Zweiten Republik, vor dem EU-Beitritt, der Fall.

Manchmal genügt auch weniger als 50 %. Das relative Mehrheitswahlrecht sieht vor, dass – z. B. in Großbritannien – jene/-r Kandidat/-in einen Wahlkreis gewinnt, der/die die relative Stimmenmehrheit erlangt.

Es gibt auch inhaltliche Begrenzungen der Mehrheitsregel. Unser Demokratieverständnis beinhaltet den Schutz von Minderheiten und vor allem die Achtung der Grund- und Menschenrechte. Eine Mehrheit kann deshalb nicht demokratisch über die Rechte von Minderheiten bzw. über Menschenrechte entscheiden. In Art. 2 Abs. 2 der EU-Grundrechtscharta steht – wie oben erwähnt – das Verbot der Todesstrafe. Eine Wiedereinführung der Todesstrafe wäre deshalb ein massiver Schritt in Richtung weniger Demokratiequalität.

**Frank Stronach** (Partei Gründer; 2013) – „Todesstrafe für Berufskiller“<sup>11</sup>

**Jürgen Bodenseer** (Präsident WKO-Tirol; 2012) – „Ich wäre in krassen Fällen bei voller Zurechnungsfähigkeit für die Wiedereinführung der Todesstrafe.“<sup>12</sup>

11 <http://orf.at/stories/2197298/2197299/>

12 <http://www.tt.com/home/4648857-91/bodenseer-denkt-%C3%BCber-todesstrafe-in-krassen-f%C3%A4llen-nach.csp>

Claudia Bandion-Ortner (ehem. Justizministerin, 2015) – „... nicht jeden Freitag wird geköpft ...“ (Gemeint war Saudi-Arabien, RG)<sup>13</sup>

Seit 1948 gibt es die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der UNO, Österreich ist der UNO 1955 beigetreten. Österreich hat auch die Europäische Menschenrechtskonvention ratifiziert und selbstverständlich auch die EU-Grundrechtscharta. Grundrechte können grundsätzlich in politisch-bürgerliche und soziale eingeteilt werden; politisch-bürgerliche stehen meist im Verfassungsrang und bezeichnen die Freiheit von etwas – Rechte, die den Einzelnen Schutz vor dem Staat bieten (z. B. Meinungsfreiheit, Religionsfreiheit oder politische Rechte).

Soziale Grundrechte beschreiben die Freiheit zu etwas – Recht auf Arbeit, auf Wohnung, auf freie Berufswahl; diese sind Willensbekundungen von Staaten, sind meist nicht rechtlich verbindlich festgelegt und können aus diesem Grund nicht eingeklagt werden.

Bei Menschenrechten stellt sich die Frage der Universalität. Wenn die UNO eine Menschenrechtskonvention erlässt, dieselbe UNO durch jeweilige Mitgliedschaft von 193 Ländern (seit dem Beitritt Südsudans 2011) unterstützt wird und diese Mitgliedsländer ihrerseits die UNO-Resolutionen anzuerkennen haben, kann von weitreichender – universeller – Geltung dieser Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte gesprochen werden. UNO-Mitgliedsländer haben damit die moralische Verpflichtung, Menschenrechtsverträge zu ratifizieren, und sind damit verpflichtet, entsprechende Maßnahmen in ihrem Einflussbereich zu definieren.<sup>14</sup>

### *Input und Output*

Entscheidungsträger in politischen Systemen treffen Maßnahmen, die ein nach Möglichkeit stabiles Funktionieren dieser Systeme, dieser Gesellschaften garantieren. Da ein friktionsfreies oder möglichst zufriedenstellendes Zusammenleben von und in Gesellschaften eines der Ziele politischer Herrschaft ist, jede demokratisch ausgerichtete Gesell-

13 <http://derstandard.at/2000007004349/Bandion-Ortner-ueber-Saudi-Arabien-Nicht-jeden-Freitag-wird-gekoeft>

14 <http://www.humanrights.ch/de/menschenrechte-themen/universalitaet/bedeutung/>

schaft gleichzeitig aber pluralistisch ist, müssen Regelungen und Spielregeln definiert werden. Von politischer Herrschaft wird aber auch erwartet, dass bestimmte Leistungen ermöglicht werden. Eine geringe Arbeitslosenrate spricht für eine funktionierende Arbeits- und Wirtschaftspolitik. Eine geringe Säuglingssterblichkeit spricht für ein funktionierendes Gesundheitssystem, und eine höhere Lebenserwartung heißt, dass die Risiken frühen Sterbens relativ geringer sind als in Ländern mit niedrigerer Lebenserwartung. Alle diese Maßnahmen sind Teil des Outputs eines politischen Systems. Sie erfüllen die Erwartungen der betreffenden Gesellschaft, umgekehrt kommen von dieser Gesellschaft Anforderungen – Inputs – an politische Entscheidungsträger.

Input ist aber nicht nur inhaltlich, sondern auch funktional zu sehen. Es geht um Regelungen, die die Möglichkeiten des Feedbacks bzw. der Einbindung des Environments sicherstellen: Wie funktioniert das Wahlsystem, wer darf an Wahlen, wer darf wie an anderen Entscheidungsprozessen mitwirken, welche anderen Möglichkeiten der Partizipation sind vorgesehen; werden die Inputs ernst genommen und wird versucht sie umzusetzen oder nicht?

Für eine inputorientierte Demokratie zentral sind damit z. B. ein Mehrparteiensystem oder freie Wahlen. Eine inputorientierte Demokratie garantiert in erster Linie liberale Grundrechte.

Für eine outputorientierte Demokratie zentral ist z. B. eine möglichst gerechte Verteilung von materiellen und immateriellen Gütern; outputorientierte Demokratien garantieren in erster Linie soziale Grundrechte.

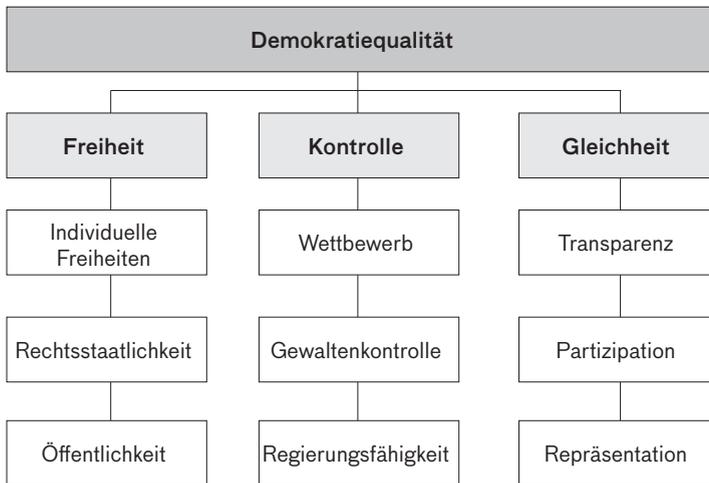
Idealerweise werden beide Aspekte entsprechend berücksichtigt. Wenn in einem Bereich Defizite bestehen, so können diese langfristig zum Scheitern des Systems führen. Ein noch so demokratisch ausgeklügeltes und faires Wahlsystem auf der Input-Seite kann auf Dauer massive Verteilungsmängel oder Verteilungsungerechtigkeiten auf der Outputseite nicht kompensieren.

Wenn es um Demokratie Kriterien geht, so können die drei Aspekte Freiheit – Gleichheit – Kontrolle näher untersucht werden.<sup>15</sup> Demokratische Staaten – so die Konzeption – müssen, mit wesentlicher Unter-

---

15 Vgl. dazu: [http://www.democracybarometer.org/concept\\_de.html](http://www.democracybarometer.org/concept_de.html) bzw. Demokratiequalität in Österreich im internationalen Vergleich, polis aktuell 3/21905, Hrsg. Zentrum Polis, bmbf, Wien.

stützung durch Kontrolle, eine Balance zwischen Freiheit und Gleichheit anstreben. Zur Freiheit gehören individuelle Freiheit, Rechtsstaatlichkeit und Öffentlichkeit; zur Gleichheit Transparenz, Partizipation und Repräsentation und zur Kontrolle Wettbewerb, Gewaltenkontrolle und Regierungsfähigkeit.



aus: [http://www.democracybarometer.org/concept\\_de.html](http://www.democracybarometer.org/concept_de.html)

### Freiheit

Individuelle Freiheit beinhaltet das Recht auf körperliche Unversehrtheit und das Recht auf Selbstbestimmung. Körperliche Unversehrtheit muss verfassungsrechtlich fixiert sein, darf vom Staat dementsprechend (z. B. durch Terror oder unmenschliche Bestrafung) nicht verletzt werden und bedeutet auch den Schutz des Rechts auf Unversehrtheit für andere. Recht auf Selbstbestimmung beinhaltet Garantie der freien Lebensgestaltung ebenso wie Freiheit der individuellen Lebensgestaltung und Eigentumsrechte.

Mit Rechtsstaatlichkeit gemeint sind Gleichheit vor dem Gesetz (Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Objektivität der Justiz), und Qualität der Justiz (Vertrauen in Polizei und Justiz bzw. garantierte Professionalität der Gerichte).

Unter Öffentlichkeit sind Versammlungs- und Meinungsfreiheit zu verstehen.

### **Kontrolle**

Wettbewerb ist gekennzeichnet durch Umstrittenheit (vulnerability) und Offenheit; Umstrittenheit beinhaltet formelle Regelungen (Größe von Wahlkreisen oder Ausschluss von Wahlkreismanipulationen), Knappheit von Wahlausgängen und geringe Sitzkonzentration; Offenheit geringe Hürden für neue Parteien oder KandidatInnen und gleichen Zugang zu Ressourcen.

Bei Gewaltkontrolle geht es um den Aspekt von horizontaler und vertikaler Gewaltentrennung.

Regierungsfähigkeit schließlich benennt einerseits Ressourcen wie Zeithorizont (z. B. Dauer der Legislaturperioden), Vertrauen in Regierungen und Regierungsstabilität. Andererseits geht es um effiziente Implementierung, d. h. um die Frage von (legitimen oder illegitimen) Aktionen gegen die Regierung; um Vermeidung von Eingriffen durch Militär oder Religionen, die Durchsetzungsfähigkeit der Verwaltung und die Unabhängigkeit der Zentralbank.

### **Gleichheit**

Bei Gleichheit sind die drei Faktoren Transparenz, Partizipation und Repräsentation angesprochen.

Unter Transparenz fällt die Absenz von Geheimhaltung (Offenlegung von Parteifinanzien oder Vermeidung von Korruption) und Ermöglichung von Transparenz durch Informationsfreiheit, freie politische Berichterstattung und transparente Kommunikation.

Partizipation sollte gleich und effektiv sein. Gleich bedeutet universelles Wahlrecht und repräsentative Wahlbeteiligung; effektiv gesetzliche Grundlagen zur Beteiligung (z. B. nichtobligatorische WählerInnenregistrierung) sowie effektive Nutzung institutioneller und informeller Beteiligungsmöglichkeiten.

Repräsentation ist substanziell und deskriptiv zu sehen. Substanziell als Proportionalität von Stimm- und Sitzanteilen, direktdemokratische Elemente und gleiche Anzahl der Sitze pro EinwohnerIn. Deskriptiv die Absenz von Zugangsbeschränkungen für Minderheiten und damit Zugangsmöglichkeiten für Minderheiten oder adäquate Repräsentation von Frauen.

Das democracy ranking der Wiener Democracy Ranking Association<sup>16</sup> berücksichtigt neben dem Faktor Politik – Qualität des politischen Systems (50 %) zu je 10 % die Aspekte Gender equality, economy, knowledge, health und environment. Österreich lag seit 2010 zwischen Rang 9 (2012) und 11 (2009, 2013, 2014). Am schlechtesten unter den 113 untersuchten Ländern lagen 2015 Syrien und Jemen.

Demokratiequalität kann überdies auch an anderen Ergebnisse gemessen werden: z. B. an Arbeitslosenrate, Säuglingssterblichkeit, Lebenserwartung, Zugang zu Bildung oder Gesundheitswesen, Obdachlosigkeit, Armut oder BIP.

### *Partizipation*

Eines der Ziele demokratischer politischer Systeme ist Partizipation. Diese Partizipation kann auf unterschiedliche Art und Weise geschehen, sie kann eher konventionell oder unkonventionell sein, mehr oder weniger institutionalisiert, legal oder illegal.

Frank Decker beschreibt verschiedene Formen politischer Beteiligung (Decker, 2004, 184). Als konventionelle Beteiligungsformen Unterstützungs- und Protesthandlungen, etwa unterschiedliche Unterstützungen von Parteien, Besuche von Wahlveranstaltungen oder Parteispenden bzw. Wechselwahl oder Wahlabstinenz. Unter unkonventionellen Beteiligungsformen listet er legale und illegale Formen auf, legal wären z. B. genehmigte Demonstrationen, Protestwahl oder Boykott, unter illegal fallen ziviler Ungehorsam (Blockade, Hausbesetzung oder Befehlsverweigerung) oder gewalttätige Formen wie politisch motivierte Schlägereien, Brandanschläge oder Mitgliedschaft in terroristischen Vereinigungen.

Über zivilen Ungehorsam (civil disobedience) machte sich im 19. Jahrhundert Henry David Thoreau Gedanken. Unter bestimmten Umständen müssten die Beherrschten den Herrschenden Widerstand leisten: in seinem konkreten Fall war dies einerseits Sklaverei, andererseits der Krieg der USA gegen Mexiko. Wegen seiner dementsprechend konsequenten Weigerung, Steuern zu bezahlen, wurde Thoreau 1846 für einen Tag inhaftiert, nach Bezahlung der Steuerschulden aber wieder freigelassen.

---

<sup>16</sup> <http://democracyranking.org/wordpress/>

#### d. Demokratische und nichtdemokratische Systeme

Die beiden grundlegenden Typen demokratischer Systeme sind Mehrheits- und Konkordanzdemokratie (majoritarian bzw. consociational democracy). Idealtypisch repräsentiert wurden diese Systeme einerseits in Großbritannien, andererseits in der Schweiz. Wenngleich mittlerweile einige Änderungen eingetreten sind, sind diese idealtypischen Varianten nach wie vor deutlich erkennbar. Zwischen den beiden gibt es – wie bei Typologien nicht überraschend – eine ganze Reihe von Mischformen.

##### Die zwei Grundtypen demokratischer Systeme

	Mehrheitsdemokratie	Konkordanzdemokratie
Idealtypus	Großbritannien	Schweiz
Beziehung Parlament–Regierung	Dominanz der Regierung	Balance zwischen Regierung und Parlament
Regierungstypus	Einparteienregierungen	breite Koalitionsregierungen
Parteiensystem	Zweiparteiensystem	Vielparteiensystem
Wahlsystem	relative Mehrheitswahl	Verhältnisswahl
Staatsstruktur	unitarisch*	föderativ
direkte Demokratie	gering entwickelt	stark entwickelt
politische Konfliktstruktur	eindimensional (links vs. rechts)	mehrdimensional (Religion, Sprache)

- \* Die 1999 verwirklichte Autonomie von Schottland und Wales und die Autonomie Nordirlands lassen eine Klassifizierung von Großbritannien (das „Vereinigtes Königreich“) nur mehr eingeschränkt als „unitarisch“ zu. aus: Pelinka, 2005, 42; 2014 stimmte in einer Volksabstimmung in Schottland die Mehrheit gegen eine Unabhängigkeit des Landes

Großbritannien galt als Idealfall eines Systems mit Einparteienregierungen. 2010 erzielte erstmals seit 1974 (damals folgten noch im selben Jahr Neuwahlen) keine Partei eine absolute Mehrheit. Wenn keine Partei eine absolute Mehrheit erreicht, spricht man in Ländern mit Mehrheitswahlrecht von einem *hung parliament*. Hatte 2005 Labour mit 35 % der Stimmen noch eine deutliche absolute Mehrheit von 356 Mandaten (von insgesamt 646) erreicht, konnten die Conservatives 2010 mit 36 % der Stimmen lediglich 309 der mittlerweile 649 Mandate erreichen. Die Folge war, für Großbritannien bis dahin absolut unüblich, eine Koalitionsregierung von Conservatives und Liberals. 2015 gewannen die Conservatives wiederum die absolute Mehrheit (36,9 %; 330 Sitze). UKIP (United Kingdom Independent Party) kam mit immerhin 12 % der Stim-

men auf einen einzigen Abgeordneten. Bei der Neuwahl 2017 kamen die Conservatives auf 42% (317 Sitze) und Labour auf 40% (262 Sitze). UKIP sank mit nur mehr 1,8% in die Bedeutungslosigkeit.

Dass das Ergebnis mit einem anderen Wahlsystem sehr deutlich anders aussieht, zeigten die Wahlen zum EU-Parlament in Großbritannien, bei denen nach dem Verhältniswahlsystem gewählt wurde: 2014 kam die UKIP auf 24 Mandate, Labour auf 20 und die Conservatives auf 19 – die restlichen der 73 Mandate erlangten sieben andere Parteien.

In der Schweiz ist ebenso eine allmähliche Änderung bemerkbar.

Seit 1959 gilt in der Schweiz die sogenannte Zauberformel: die vier großen Parteien, SP (Sozialdemokratische Partei der Schweiz), CVP (Christlichdemokratische Volkspartei), FDP. Die Liberalen (bis 2009 FdP – Freisinnig demokratische Partei) und SVP (Schweizerische Volkspartei) bilden gemeinsam die Regierung (Bundesrat). Die sieben Mitglieder des Bundesrats werden nach dem Schlüssel 2-2-2-1 besetzt (1 Mitglied hatte lange Zeit die SVP als kleinste Partei). Als Bundespräsident agiert eines der sieben Mitglieder des Bundesrats jeweils für die Dauer eines Jahres.

### **Wahlergebnisse Schweiz Parlamentswahl**

Partei	1999	2003	2007	2011	2015
SVP	22,5 %	26,7 %	29,0 %	26,6 %	29,4 %
SP (SPS)	22,5 %	23,3 %	19,6 %	18,7 %	18,8 %
FdP	19,9 %	17,3 %	15,8 %	15,1 %	16,4 %
CVP	15,9 %	14,4 %	14,5 %	12,3 %	11,6 %
BDP	n.k.	n.k.	n.k.	5,4 %	4,1 %
Grüne – GPS	5,3 %	8,0 %	9,6 %	8,4 %	7,1 %
Grüne – glp	n.k.	n.k.	1,4 %	5,4 %	4,6 %

Eigene Zusammenstellung RG

1999 wird die SVP erstmals mit 22,54 % stärkste Partei, gefolgt von der SP mit 22,47 %. Die Regierungszusammensetzung bleibt aber gleich, die SVP als stärkste Partei stellt nur ein Mitglied im Bundesrat.

2003 wird die SVP wieder stärkste Partei, diesmal mit 26,6 % drei Prozentpunkte vor den Sozialdemokraten. Daraufhin wird die Zauberformel insofern geändert, als die SVP zwei Mitglieder stellt, die CVP nur mehr eines.

Nach der Wahl von 2007 – wiederum erreicht die SVP die Mehrheit – wird der SVP-Abgeordnete Christoph Blocher nicht zum Regierungsmitglied gewählt; an seiner Stelle wird Eveline Widmer-Schlumpf Justizministerin. Mit ihrem SVP-Kollegen Samuel Schmid zieht sie in den Bundesrat ein, was von der SVP mit Parteiausschluss quittiert wird. Es kommt 2008 zur Spaltung der SVP und zur Gründung der BDP (Bürgerlich-demokratische Partei). Plötzlich sitzen in der Regierung 2 BDP-, 2 SP-, 2 FDP- und 1 CVP-Mitglied; die SVP als stärkste Partei sieht sich in der Opposition. Ende 2008 tritt Schmid von seinem Amt zurück, es folgt mit Ueli Maurer ein SVP-Mitglied. Die Regierungszusammensetzung ist damit bei 2-2-1-1-1. Diese Aufteilung wird auch nach den Wahlen von 2011 fortgeführt.

Nach den Wahlen von 2015 sitzen im neuen Bundesrat wiederum je 2 Mitglieder von SVP, SP und FDP und eines der CVP.

Das Beispiel Schweiz ist atypisch für den eher gebräuchlichen Fall von minimum winning coalitions. Minimum winning coalition bedeutet die kleinstmögliche Regierungskombination und führt dazu, dass diese einer entsprechend starken Opposition gegenübersteht. Diese Art der Koalitionsbildung ist z. B. in Deutschland sowohl auf Landes- als auch auf Bundesebene üblich.

Zu den Minimalanforderungen an demokratische Systeme gehören kompetitive Wahlen, ein Mehrparteiensystem (zumindest zwei), ein funktionierender Parlamentarismus (mit entsprechenden Kontrollfunktionen bzw. -möglichkeiten). Daneben ist die grundsätzliche Achtung und Wahrung von Grund- und Menschenrechten (z. B. Medien, die ihrer Rolle als Kontroll- und Informationsinstanzen gerecht werden können) wesentliche Voraussetzung dafür, ein politisches System als demokratisch einstufen zu können.

All das ist in Diktaturen nicht gegeben.

Die beiden häufigsten Formen diktatorischer Regime im 20. Jahrhundert waren kommunistische bzw. faschistische. Faschistische Systeme waren auch in ihrer theoretischen Konzeption antidemokratisch, kommunistische Systeme hatten den theoretischen Anspruch an Demokratie – an eine sozialistische Demokratie im Sinne des Marxismus-Leninismus. In der Realität war diese Form von Demokratie weit entfernt von liberalen Vorstellungen von Demokratie und letztlich auch politisch nicht überlebensfähig. Die Extremvariante faschistischer Systeme war

der Nationalsozialismus mit dem Holocaust, der millionenfachen Vernichtung als nicht lebenswert eingestufte Menschen (in erster Linie Juden und Jüdinnen, Roma und Sinti oder Menschen mit Behinderung).

Andere nichtdemokratische Systeme reichen von Militärdiktaturen (Griechenland 1967–1974) über mehr oder weniger autoritäre Systeme (Weißrussland) bis zu religiös autoritären Systemen (Saudi-Arabien) oder zu failed states, in denen politische Strukturen weitgehend ohne Kontrolle bestehen (Libyen, Somalia). Generell aber ist eine Tendenz in Richtung demokratischer Systeme zu bemerken: Im Jahr 2016 gelten in deutlich mehr Ländern demokratische Spielregeln als im Jahr 1970; im Jahr 2016 wird in wesentlich mehr Ländern frei gewählt als im Jahr 1970 und im Jahr 2016 gibt es in wesentlich mehr Ländern demokratisch legitimierte Regierungen als im Jahr 1970.

Im Democracy Index von The Economist werden 165 Länder nach den Kriterien Wahlprozess und Pluralismus, Bürgerrechte, Funktionieren der Regierung, politische Partizipation und politische Kultur untersucht und miteinander verglichen (Kleinststaaten wurden nicht berücksichtigt): Im Jahr 2016 sah das Ergebnis folgendermaßen aus<sup>17</sup>:

Democracy Index 2016 (2015)			
	Anzahl	% der Länder	% der Weltbevölkerung
full democracies	19 (20)	11,4 (12,0)	4,5 (8,9)
flawed democracies	57 (59)	34,1 (35,3)	44,8 (39,5)
hybrid regimes	40 (37)	23,19 (22,2)	18,0 (17,5)
authoritarian regimes	51 (51)	30,5 (30,5)	32,7 (34,1)

Österreich lag mit 8,54 Punkten (von 10,00 möglichen) unmittelbar hinter Deutschland auf Platz 14. An der Spitze lag Norwegen mit 9,93 Punkten, am Ende Tschad, Syrien und Nordkorea.

<sup>17</sup> Der aktuelle Index ist auf [www.eiu.com](http://www.eiu.com) als Download erhältlich