

## Österreich – Im europäischen Trend

von Anton Pelinka

In den ersten Jahrzehnten der 1945 gegründeten Zweiten Republik war Österreichs Demokratie ein Musterbeispiel an Berechenbarkeit. Das Wahlverhalten sicherte einem fast perfekten Zweiparteiensystem eine Hegemonie, die trotz des Grundsatzes der Verhältniswahl dritte Parteien von jeder relevanten Rolle fern hielt. Und die zwischen den Verbänden der Arbeitgeber, der Arbeitnehmer und der Landwirtschaft eingespielten Netzwerke einer Sozial- und Wirtschaftspartnerschaft stellten optimale Rahmenbedingungen für ein beständiges Wirtschaftswachstum her. Bis in die 1980er Jahre war dieses auch oft als „Hyperstabilität“ bezeichnete und wegen seiner geringen Innovationsfähigkeit kritisierte System ein besonderes Merkmal österreichischer Politik.

Doch dann sorgten der Generationenwechsel und die sich verstärkende Verflechtung der österreichischen Wirtschaft für eine Europäisierung, die aus einem wegen seiner Stabilität auffallenden politischen System eine sich dem allgemeinen europäischen Trend immer mehr anpassende Normaldemokratie machte: Die Organisationskraft und die Mobilisierungsfähigkeit der traditionell dominierenden Parteien der linken und der rechten Mitte – der Sozialdemokratischen Partei Österreichs (SPÖ) und der Österreichischen Volkspartei (ÖVP) – gingen ebenso zurück wie die Stärke der in die Sozialpartnerschaft eingebundenen Verbände. Politik in Österreich wurde zunehmend unberechenbar. Diese Unberechenbarkeit zeigte sich im Jahr 2016 mit besonderer Deutlichkeit.

### I. Die neue Unübersichtlichkeit

2016 wurde in Österreich, dessen semi-präsidentielle Verfassung eine duale Exekutive vorsieht – ein Nebeneinander zwischen einem direkt gewählten Präsidenten und einer dem Parlament (dem Nationalrat) politisch verantwortlichen Regierung –, ein Bundespräsident gewählt. Da im ersten Wahlgang am 24. April kein Kandidat die notwendige absolute Stimmenmehrheit erhielt, musste in einem zweiten, wegen verschiedener Verfahrensfehler verschobenen Wahlgang am 4. Dezember eine Entscheidung getroffen werden.

Das angesichts der Vorgeschichte geradezu sensationelle Phänomen dabei war, dass dieser zweite Wahlgang zwischen einem Politiker der Partei der Grünen und dem Kandidaten der Freiheitlichen Partei Österreichs (FPÖ) zu entscheiden hatte. SPÖ und ÖVP, die es nicht geschafft hatten, ihre jeweiligen Kandidaten in die Stichwahl zu bringen, kam keine erkennbare Rolle zu. Die Entscheidung fiel zwischen zwei Vertretern von Oppositionsparteien – der Grünen, die sich erst in den 1980er Jahren einen Platz im traditionell verhärteten Parteiensystem erkämpfen konnten, und der aus dem österreichischen Deutschnationalismus kommenden FPÖ.

Der Wahlerfolg Alexander Van der Bellen, eines früheren Vorsitzenden der Grünen, war das Ergebnis eines Schulterschlusses zwischen den verschiedensten Strömungen der Zivilgesellschaft, die einen Sieg des Vertreters der FPÖ und damit einer Partei unbedingt verhindern wollten, die in personeller Kontinuität zur NSDAP steht und deren Einstellung zur Europäischen Union zwischen Skepsis und Ablehnung schwankt.

Dieses Resultat macht deutlich, dass der traditionellen Links-Rechts-Achse nur mehr beschränkt Aussagekraft über die Entwicklung des Parteiensystems zukommt. Die traditionell als „rechts“ eingestufte FPÖ ist – ähnlich wie der Front National in Frankreich – die Partei, die von der Mehrheit der Industriearbeiterschaft gewählt wird; und die eher als „links“ geltenden Grünen sind die Partei vor allem jüngerer Wählerinnen und Wähler, die – überdurchschnittlich mit einem höheren Bildungsabschluss ausgestattet – durchaus als eine, ja die aktuelle Form eines Bildungsbürgertums gelten können.

Die Ergebnisse der Präsidentschaftswahl lassen sich natürlich nicht einfach eins zu eins auf die spätestens im Herbst 2018 stattfindende Wahl des Nationalrates übertragen. Vor allem die Stimmen, die für Van der Bellen abgegeben wurden, werden sich wieder auf SPÖ und ÖVP, auf die Grünen und die kultur- und wirtschaftsliberale Partei der Neos verteilen. Aber der Abstieg von SPÖ und ÖVP ist manifest, und Mehrheitsbildungen in einem neu gewählten Nationalrat sind in höchst vielfältiger Form vorstellbar. Mit hoher Wahrscheinlichkeit wird es keine Koalition von nur zwei Parteien gegen die FPÖ geben können – die Freiheitlichen zeigen sich seit vielen Monaten bei allen Meinungsumfragen konstant als die stärkste Partei, mit einem Stimmenanteil von rund einem Drittel.

## II. Das Ende der Lager- und Weltanschauungsparteien

Diese Entwicklung bedeutet das unvermeidliche Ende des Typus von Parteien, die einen hohen Organisationsgrad mit einer ebenso hohen Mobilisierungsfähigkeit verbinden und über eine berechenbare Klientel ideologisch gefestigter Stammwählerinnen und -wähler verfügen. Ein volatiles Wahlverhalten tritt immer mehr an die Stelle berechenbarer politischer Loyalität, wobei der Faktor Generation hier eine entscheidende Rolle spielt: Je jünger Wählerinnen und Wähler sind, desto wahrscheinlicher ist, dass sie sich nicht fest an eine Partei binden oder gebunden fühlen.

Dahinter steht ein langfristig wirksamer gesellschaftlicher Trend, der sich in der Rückläufigkeit industrieller und agrarischer Arbeitsplätze äußert. In Verbindung mit der ebenso lang anhaltenden Rückläufigkeit kirchlicher Bindungen (etwa ausgedrückt in der Kirchgangsfrequenz) bewirkt dieser Trend die allmähliche Aufweichung und Auflösung von gesellschaftlichen Milieus, von sozialen Subsystemen, die in der Vergangenheit die Voraussetzung für feste politische Bindungen waren und für hohe politische Berechenbarkeit sorgten.

Die in der Vergangenheit entscheidenden *cleavages* Klasse und Religion haben an politischer Eindeutigkeit entscheidend eingebüßt. Alter, Bildung und auch Geschlecht spielen eine durchaus signifikante Rolle in den verschiedenen politischen Verhaltensmustern, aber diese sind kaum von einer Beständigkeit, die eine auch nur annähernd ähnliche Stabilität bewirken könnte, die Österreichs Demokratie in der Vergangenheit ausgezeichnet hat. Die Klassen- und Weltanschauungsparteien mit ihren relativ klar definierten Ein- und Ausschließungskriterien gehören ganz offenkundig der Vergangenheit an.

Diesen Prozess könnte man „Entideologisierung“ nennen – Ausdruck einer abnehmenden Prägekraft fester politischer Glaubenssätze. Die Zeit des Gegensatzes fest geformter politischer „Weltanschauungen“ ist jedenfalls vorbei. Die Leidtragenden dieser Entwicklung sind die Traditionsparteien SPÖ und ÖVP, die immer weniger auf eine signifikante Gruppe von Stammwählerinnen und -wählern zurückgreifen können.

## III. Populismus als Ausdruck des Verlustes von Konturen

Diese Situation ist der Hintergrund für die wachsende Bedeutung eines populistischen Politikstils. Parteien und ihre Vertreterinnen und -vertreter passen sich in rascher Abfolge bestimmten kurzfristig wirkenden Trends an. Politik wird als das Vermögen verstanden, rasch auf aktuelle Fragestellungen zu reagieren – ohne größere Rücksicht auf Konsistenz und Kontinuität und auch auf die Chance realer

Umsetzung. Die Neigung, politisches Entertainment durch Inszenierung und Dramatisierung zu betreiben und sich so eine Themenführerschaft zu sichern, die freilich oft nur kurze Zeit halten kann, ist bei allen Parteien spürbar.

Am deutlichsten ist diese Neigung freilich bei der FPÖ zu beobachten. Diese Partei, die mit dem französischen FN, der italienischen Lega Nord, der niederländischen Freiheitspartei und einigen anderen im Europäischen Parlament eine Fraktion bildet und zwischen EU-Skepsis und unbedingter EU-Ablehnung schwankt, benützt – wie die anderen Parteien dieser europäischen Parteifamilie auch – das Thema der Zuwanderung, um zwischen einem ethnisch-nationalen „Wir“ und „den Anderen“ scharf zu unterscheiden. Damit ist die FPÖ Teil eines gesamteuropäischen Phänomens nationalistischer Renaissance.

In dieser ihrer Entwicklung setzt die FPÖ auch auf eine Allianz mit den in der Diskussion um eine solidarische EU-Flüchtlingspolitik besonders ablehnenden Visegrád-Staaten (Polen, Tschechische Republik, Slowakei, Ungarn). Die FPÖ schloss zudem Ende 2016 ein offizielles Abkommen mit der in Russland regierenden Partei „Einiges Russland“. Die Stoßrichtung dieser Politik ist klar: Neben einem zumindest latenten Anti-Amerikanismus richtet sie sich gegen die Vorstellung einer EU-Vertiefung und fühlt sich dabei durch das Ergebnis des britischen Brexit-Referendums bestätigt.

Die FPÖ wird aus guten Gründen als populistisch wahrgenommen. Aber andere Parteien sind von populistischen Verhaltensformen ebenfalls nicht frei: Punktuelle Aufregungen (im Jahre 2016 etwa im Zusammenhang mit der Ratifizierung des Freihandelsabkommens zwischen der EU und Kanada) zeigen, dass auch die Regierungsparteien SPÖ und ÖVP, und aus dem Kreis der Oppositionsparteien auch andere als die FPÖ, durchaus bereit sind, jede langfristige inhaltliche Strategie bezogen auf bestimmte *policies*, auf bestimmte Inhalte zugunsten kurzfristiger Punktegewinne im Wettbewerb um Stimmen und mediale Aufmerksamkeit, zu opfern.

#### IV. Entaustriifizierung

Für *Arend Lijphart* war Österreichs Demokratie, wie sie sich in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts entwickelte, ein besonderes Beispiel für ein politisches System, in dem demokratischer Wettbewerb nicht als Nullsummenspiel verstanden wurde, sondern als Verschiebung von Gewichten innerhalb eines prinzipiell nicht in Frage gestellten Systems der Machtteilung. Neben der Schweiz und den Niederlanden war Österreich ein Schaustück einer Alternative zu dem, was

Lijphart die „Westminster-Demokratie“ nannte und deren Essenz in einer simplen Formel bestand: *The winner takes all*.

Österreich galt als Paradebeispiel für eine Konkordanzdemokratie mit übergroßen Koalitionen und einer stabilen Sozialpartnerschaft – ein oft kartellartige Züge annehmendes Geflecht von Vereinbarungen, von Kompromissen und Junktims, das sich zwischen 1945 und etwa Mitte der 1980er Jahre auch einer breiten Zustimmung bei den Bürgerinnen und Bürgern erfreuen konnte. Diese Situation hat sich von Grund auf verändert: Österreich ist nicht mehr ein Modellfall für eine bestimmte Sonderform der Demokratie; das Land hat sich allgemeinen Entwicklungslinien angepasst, die sich vor allem in Westeuropa schon viel länger beobachten lassen.

Ähnlich wie die Niederlande, aber anders als die Schweiz, hat sich Österreich bereits vom Typus einer auf Machtteilung zwischen stabilen gesellschaftlichen Gruppen und politischen Parteien beruhenden Konsensdemokratie wegbewegt. Politische Weichenstellungen werden immer weniger von stabilen Akteuren ausgehandelt – sie werden oft durch den direkten Appell an bestimmte, punktuell mobilisierbare gesellschaftliche Gruppen entschieden. Die Bedeutung der in der Mitte der politischen Pyramide einer Gesellschaft angesiedelten Transformatoren, wie Parteien und Verbände, nimmt dadurch ab.

Das freilich ist kein spezifisch österreichisches Phänomen. Auch anderswo sind Traditionsparteien im Abstieg oder auch schon verschwunden – wie die italienische DC. Und auch in anderen Gesellschaften wird unter einer potentiell politischen Religiosität vor allem an die diesbezüglichen Potentiale des Islam gedacht und nicht mehr an die christlicher Kirchen. Österreich liegt in einem allgemeinen, vor allem westeuropäischen Trend.

Unbeschadet von Österreichs EU-Mitgliedschaft, die 1994 verhandelt und durch eine Zweidrittelmehrheit bei der dafür notwendigen Volksabstimmung legitimiert wurde, ist Österreich schon seit längerem auf einem Pfad der Europäisierung: wirtschaftlich, ausgedrückt in ökonomischen Verflechtungen; kulturell, erkennbar in grenzüberschreitenden Interessen und Karrieren; und politisch, wie sich das aus den Entwicklungslinien eines Parteiensystems ablesen lässt, das seine spezifischen Merkmale – wie die ungewöhnlich hohe Organisationsdichte und eine ebenso ungewöhnlich hohe Berechenbarkeit des Wahlverhaltens – mehr und mehr hinter sich lässt.

## V. Europäisierung – aber wohin?

Woran Österreich – die herrschende öffentliche Meinung und die sich dieser Öffentlichkeit naturgemäß anpassende Politik – freilich unbedingt festzuhalten gewillt ist, das ist der verfassungsrechtlich abgesicherte Status der immerwährenden Neutralität. Diese aus einer spezifischen Interessenlage zur Zeit des Kalten Krieges erklärable Neutralität reibt sich erkennbar mit der Verpflichtung zu einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU, innerhalb derer ja die meisten Mitgliedstaaten der NATO angehören. Vor allem aber reibt sich die in ihrer Substanz nur in einer Verweigerung einer NATO-Mitgliedschaft bestehende Neutralität aber mit dem Interesse Österreichs, die Migrations- und Flüchtlingsbewegungen in Richtung Europa und damit auch in Richtung Österreich unter Kontrolle zu bekommen.

Die in diesem Zusammenhang thematisierte Verstärkung der Kontrolle der EU-Außengrenzen wird in Österreich auch als eine europäische Aufgabe verstanden und akzeptiert, an der sich Österreich zu beteiligen hat. Den damit verbundenen militärischen Aspekten und der erkennbaren faktischen Unmöglichkeit, zwischen EU- und NATO-Aktivitäten klar zu trennen, wird aber im öffentlichen Diskurs weitgehend ausgewichen. Es ist auffallend, dass sich vor allem die FPÖ – die populistischste unter den in verschiedenen Schattierungen durchwegs populistischen Parteien – zur Verteidigung der Neutralität berufen fühlt. Als 1955 im österreichischen Nationalrat die Neutralität beschlossen wurde, waren Vertreter der FPÖ explizit gegen das Neutralitätsgesetz, weil sie darin eine Distanzierung von der NATO-Orientierung der Bundesrepublik Deutschland sahen. Heute sieht sich die FPÖ als Gralshüterin der von ihr ursprünglich abgelehnten Neutralität.

In diesem Wandel der politischen Haltung der FPÖ kommt nicht nur die Russland-Orientierung dieser Partei zum Ausdruck, die FPÖ zeigt vielmehr auch an, dass das Festhalten an einem Neutralitätsstatus populär ist und die Abkehr davon innenpolitisch höchst riskant wäre. An diesem fast schon letzten spezifisch österreichischen Merkmal der Politik darf nicht oder noch nicht gerüttelt werden

Österreichs EU-Mitgliedschaft wird nach wie vor von einer signifikanten Mehrheit der Bevölkerung befürwortet. Das ändert freilich nichts daran, dass die Union auch in dem prinzipiell EU-freundlichen Österreich eine Sündenbockfunktion hat: Der EU wird nur zu gerne die Verantwortung für alle möglichen Missstände zugeschoben – von der Migration bis zur Arbeitslosigkeit, vom Klimawandel bis zu Szenarien der Bedrohung durch den Terrorismus. Doch gerade hier zeigt sich Österreich als europäischer Normalstaat: *EU-bashing* gibt es überall, auch in

EU-Gründungsstaaten wie in den Niederlanden oder in Frankreich. Österreich ist diesbezüglich im europäischen Trend, in dem das Bild der EU ständigen Schwankungen unterworfen ist.

## VI. Beschleunigung

2016 war für Österreich ein Jahr der politischen Beschleunigung. Entwicklungslinien, die sich schon seit langem abgezeichnet hatten, traten noch deutlicher als bisher hervor. Traditionelle Parteien waren im Abstieg und Parteien neuen Typs im Aufwind. Ein Wahlverhalten wurde sichtbar, das sich in seinem Trend zu abnehmender Berechenbarkeit noch weiter entwickelt hat. Politische Brüche, entlang der Linien Generation und Bildung, haben noch deutlicher die Brüche der in der Vergangenheit entscheidenden *cleavages*, wie Klasse und Religion, zugedeckt. Und Österreich hat vieles von seinen Alleinstellungsmerkmalen im Konzert der europäischen Demokratie eingebüßt: Österreich gleicht immer weniger dem Idealtypus einer Konkordanzdemokratie, auch wenn es nicht zu einem Idealtypus der Westminster-Demokratie geworden ist.

In diesen populistisch nutzbaren Ambivalenzen zeigt sich das Land als Teil eines europäischen *mainstream*: Die politischen Religionen von gestern haben an zentraler Bedeutung weitgehend verloren, ohne dass andere, feste politische Glaubenssätze an ihre Stelle getreten wären. Es ist eine Ära der Kurzfristigkeit, die raschen Wandel ausdrückt und seriöse Aussagen über die Zukunft nicht zulässt. Das ist in Österreich so – und das gilt auch für Europa in seiner Gesamtheit.