

Anton Pelinka

Demokratieentwicklung in Österreich. *Zur Ambivalenz politischer Apathie*

Im November 1932 fanden in den beiden damals größten Demokratien der Welt entscheidende Wahlen statt. In den USA wurde bei einer Wahlbeteiligung von kaum über 50 Prozent Franklin D. Roosevelt zum Präsidenten gewählt. In Deutschland wurde, bei einer deutlich höheren Wahlbeteiligung, die NSDAP zur stärksten Partei des Reichstags.

Diese Geschichte des November 1932 provozierte Seymour Martin Lipset zur Frage, was denn für die Demokratie insgesamt besser gewesen sei. Es war eine rhetorische Frage – natürlich war Lipset der Meinung, dass Roosevelts Sieg der Demokratie insgesamt hilfreich, Hitlers Sieg schädlich war. Die in diesem Vergleich aber immanent angelegte Schlussfolgerung ist, dass hohe Wahlbeteiligung (und damit hohe Bereitschaft zur politischen Partizipation) nicht a priori gut, niedrige Wahlbeteiligung (und damit weit verbreitete politische Apathie) nicht von vornherein schlecht für die Demokratie sein müssen.

Das ist kein Lob der politischen Apathie. Das ist aber eine auf Erfahrung gestützte Bewertung, dass ein hohes Maß an politischer Emotionalisierung (und damit Polarisierung) wesentliche Gefahren für die Demokratie bedeuten. In Abwandlung der so oft zitierten chinesischen Weisheit: Die Demokratie möge sich vor Zeiten großer Aufgeregtheit hüten.

Lipset hat daraus die Schlussfolgerung gezogen, dass die beste Voraussetzung für die Demokratie nicht das Vorherrschen des Idealtypus eines „ideological man“ ist – eines Menschen, der von der und für die Politik lebt; dessen Alltag ständig um Politisches kreist. Lipset sieht in einem solchen Typus ebenso wenig die Basis der Demokratie wie im „sociable man“ – des Menschen, der sich überhaupt nicht um Politik kümmert. Lipset schließt aus den Erfahrungen der stabilen westlichen Demokratien des 20. Jahrhunderts, dass der „political man“ die beste Grundlage der Demokratie ist – der Mensch, der sich teilweise, der sich gelegentlich mit Politik befasst; der Politik weder ignoriert, noch sie zum Zentrum seiner gesamten gesellschaftlichen Existenz macht.

Wäre der „ideological man“ dominant – die Demokratie wäre in Gefahr, in einer Polarisierung unterzugehen. Wäre der „sociable man“ dominant – die Demokratie wäre ebenso in Gefahr, nämlich in der, an der prinzipiellen Gleichgültigkeit der großen Zahl der Menschen zu scheitern.

Die stabile Demokratie baut darauf, dass viele Menschen sich für Politik interessieren – aber nicht rund um die Uhr; und dass nur wenige Menschen sich rund um die Uhr mit Politik befassen. Die Demokratie braucht eine große Zahl, eine deutliche Mehrheit von Menschen, die Politik wichtig nehmen, die sich mit ihr auseinandersetzen – aber ohne dass deshalb alle Lebensbereiche dieser Menschen von der Politik beherrscht werden.

Lipset beruft sich auf die empirisch überprüfbare Erfahrung berufen, dass stabile Demokratien von einer Art Normalverteilungskurve bestimmt sind: Wenige entsprechen den extremen Typen des „ideological“ und des „sociable man“, viele dem Typus des „political man“. Lipset kann sich

auf darauf berufen, dass alle totalitären Diktaturen des 20. Jahrhunderts einen „ideological man“ aus der Retorte zu schaffen versuchten – und dass sie alle gescheitert sind.

Demokratie gibt es – und politische Apathie gibt es; nicht als beherrschendes, sehr wohl aber als begleitendes Phänomen aller bekannten Formen von Demokratie. Seitdem es Demokratie gibt, gibt es die Klage über das mangelnde Interesse an der Politik. „Politikverdrossenheit“ und „Politikmüdigkeit“ sind nur zwei von vielen Begriffen, die diese Erscheinung beschreiben sollen. Es ist davon auszugehen, dass in der real existierenden Demokratie immer eine gewisse „Politikverdrossenheit“, immer eine gewisse „Politikmüdigkeit“ existiert – ohne deshalb die Demokratiequalität entscheidend zu schwächen und die Demokratie zu gefährden.

Die Wirklichkeit politische Apathie

Die konkrete Entwicklung politischer Apathie kann in Österreich heute vor allem an drei messbaren Erscheinungen festgemacht werden:

- Die Wahlbeteiligung geht seit etwa zweieinhalb Jahrzehnten zurück, und zwar auf allen Niveaus. Trotz eines gelegentlichen Auf gibt es eine ca. 1980 einsetzende Abwärtsbewegung, und zwar bei Wahlen auf der europäischen, der nationalen, der regionalen und der lokalen Ebene.
- Die Mitgliedschaft bei politischen Parteien sinkt, ebenfalls seit zweieinhalb Jahrzehnten, dramatisch. 2006 ist die absolute Zahl der Mitglieder aller Parteien in Österreich fast 50 Prozent geringer als 1980 – wobei sowohl 1980 wie auch 2006 die überwältigende Mehrheit dieser Mitglieder entweder der ÖVP oder der SPÖ angehörten oder angehören.
- Die Mitgliedschaft in den großen Verbänden geht ständig zurück. Besonders auffallend ist dies bei den beiden gemessen an ihrer Mitgliederzahl größten verbandsähnlich oder verbandsmäßig organisierten Institutionen – bei der Katholischen Kirche und beim Österreichischen Gewerkschaftsbund.

Abgenommen hat also eine formalisierte, organisierte Form des politischen, ja – siehe Kirche – des gesellschaftlichen Engagements entlang den Konfliktlinien zwischen den traditionellen politisch-weltanschaulichen Lagern. Es sind vor allem die beiden Großparteien, von denen die Republik gegründet und geprägt wurde, die von diesem rückläufigen Trend erfasst sind. Ihnen sind große Teile ihres in der Nachkriegszeit hoch berechenbaren Milieus abhanden gekommen – berechenbar in Form der StammwählerInnen und der Parteimitglieder.

Diese Entwicklungen bedeuten aber nicht, dass das Interesse an Politik 2006 signifikant geringer wäre als 1980 oder 1950. Zieht man andere Indikatoren als die oben erwähnten heran, so ergibt sich ein komplexes Bild:

- Das Interesse an politischer Information äußert sich zwar heute teilweise in anderer Form als 1980 oder 1950, es ist aber insgesamt nicht geringer. Zeitungen werden eher mehr als weniger gelesen. Die politische Informiertheit nützt heute eine breitere Palette an Quellen – z.B. die Vielfalt des Internet.

- Zugenommen hat in Österreich das Interesse an einer distanziert- nüchternen, wissenschaftlichen Beschäftigung mit Politik. Dies belegen die Zahlen der Studierenden und AbsolventInnen der Studienrichtung Politikwissenschaft.
- Abgenommen hat eine bestimmte Sicht, eine bestimmte Perspektive der Politik: Politik als Schwarz- Weiß, als Kampf der Kräfte des Lichtes mit denen der Finsternis – eine Wahrnehmung, die der Bürgerkriegserfahrung von 1934 entspricht: Eine solche Gut-Böse-Sicht hat heute, vor allem bezogen auf die Parteien, weniger Bedeutung.
- Zugenommen haben hingegen verschiedene nicht traditionelle Formen des politischen Engagements: in Form der NGOs, in Form des auf ein bestimmtes Thema bezogenen Einsatzes in einer Bürgerinitiative, in Form einer vielleicht auch nur losen Bindung an soziale Bewegungen – wie etwa der Frauenbewegung.

Politik in der Demokratie unterliegt der Logik des Wettbewerbs. Demokratie heißt, dass Politik auf dem Markt stattfindet. Auf diesem – politischen – Markt treffen die verschiedenen, vor allem von Parteien artikulierten Angebote auf die Nachfrage, die sich letztlich durch eine Stimmabgabe bei Wahlen äußert. Demokratie ist, wie Schumpeter es formuliert hat, der Wettbewerb um Wählerstimmen.

Der politische Markt existiert freilich nicht abgeschottet von anderen sektoralen Märkten, auf denen die WählerInnen als KonsumentInnen agieren: auf dem Unterhaltungsmarkt ebenso wie auf dem Lebensmittel- oder dem Automarkt. Der politische Markt ist daher nicht nur durch die Konkurrenz zwischen den Parteien gekennzeichnet – der politische Markt als sektoraler Markt konkurriert mit anderen sektoralen Märkten um die Aufmerksamkeit der KonsumentInnen.

Dieser Wettstreit um das beschränkte Gut „Aufmerksamkeit“ ist eine Erklärung für die aktuellen Erscheinungen politischer Apathie: In den Massenmedien steht politische Information in einem permanenten Verdrängungswettbewerb vor allem mit Unterhaltung.

Ein Produkt dieser Konkurrenz ist das „Infotainment“ – ein Mix aus Information und Unterhaltung; ein Versuch, durch unterhaltsam aufbereitete Information den Adressatenkreis derselben zu verbreiten, auch um den Preis der Verdünnung des Informationsgehalts. Ein weiteres Resultat ist die Personalisierung der Politik – Politik wird in einer tendenziell simplifizierenden Form „vermenschlicht“ und damit, in ihrer Darstellung, zumindest teilweise ihrer strukturellen Rahmenbedingungen und ihres funktionalen Gehalts beraubt.

Politik ist letztlich ein Gut, das konsumiert wird – wie andere Güter auch. Politische Angebote wollen eine Nachfrage befriedigen – und der Zeithorizont dieser Bedürfnisbefriedigung wird grundsätzlich vom nächsten Wahltermin bestimmt. Demokratie neigt dazu, kurzfristigen Impulsen den Vorrang zu geben – aus Gründen der inneren Marktlogik der Demokratie.

Das führt aber auch zu einer widersprüchlichen Erwartungshaltung, aus der die Demokratie sich anscheinend nicht wirklich und voll befreien kann: Politik in der Demokratie wird überschätzt – und sie wird gleichzeitig unterschätzt. Der „mächtigste Mann der Welt“, als der der Präsident der USA üblicherweise bezeichnet wird, ist von den demoskopischen Befunden ebenso abhängig wie der österreichische Bundeskanzler, der im Besitz der „Regierungsmacht“ ist. Robert Reich hat diese Abhängigkeit anhand des Beispiels der Clinton-Administration dargestellt: Die Spielregeln der Demokratie lähmen die Entscheidungsfreiheit der Mächtigen. Demokratie

reduziert die Macht der Personen und Institutionen – und deren Macht wird daher nur zu oft falsch eingeschätzt.

Bei der Einschätzung politischer Macht ist auch der Verlust des Gleichgewichts zwischen Ökonomie und Politik zu berücksichtigen. Die Globalisierung hebt die Grenzen für das, hebt die Begrenzung des Kapitals auf – ohne dass die Grenzen der Politik ebenfalls aufgehoben wären. Politische Macht findet nach wie vor allem im Rahmen der Nationalstaaten statt – eben diese aber verfügen über immer weniger Instrumente, um der Macht der Wirtschaft, um der Logik der Wirtschaft Paroli bieten zu können.

Die Politik in der Demokratie wird tendenziell immer demokratischer – durch mehr direkte Demokratie und durch die Verfeinerung der demoskopischen Techniken, durch die politische EntscheidungsträgerInnen immer mehr an die Impulse „von unten“ – an die Präferenzen der WählerInnen – gebunden werden. Aber gleichzeitig wird die sich ständig demokratisierende Politik immer ohnmächtiger, weil sie – gefangen im Korsett der Nationalstaaten – immer weniger Instrumente besitzt, um der Wirtschaft entgegenzutreten, um die Wirtschaft politisch mitsteuern zu können.

In der Demokratie kann entschieden werden: über die Einrichtung von Fußgängerzonen und die Abfolge der Verkehrsflüsse in den Stadtzentren. In der Demokratie kann nicht entschieden werden: über das Ausmaß der Arbeitslosigkeit und über die langfristige Zerstörung der Umwelt.

Der Umgang mit politischer Apathie

Apathie ist grundsätzlich nicht das Produkt politischer Steuerung. Im Gegenteil: Die Politik versucht, mit den unterschiedlichsten Instrumenten, die Apathie zu reduzieren. Parteien haben ein Eigeninteresse, ein Maximum an Stimmen für sich zu mobilisieren. Sie haben daher auch ein Interesse, die WählerInnen zu beeinflussen – im Sinne eines aus ihrem Eigeninteresse ableitbaren Verhaltens. Eine (jede) Partei will, dass WählerInnen für sie stimmen – oder zumindest nicht für eine andere Partei. Daher versuchen Parteien, das Ausmaß an politischer Aktivität zu beeinflussen – positiv und negativ.

On Österreich funktionierte dies Jahrzehnte hindurch vor allem auf der Grundlage der Lagermentalität. Die Parteien – das heißt vor allem und zunächst ÖVP und SPÖ – konnten von der Vererbung politischer Loyalität ausgehen; von quasi angeborenen Bindungen, die aus der Mehrzahl der Wählenden StammwählerInnen machte. Verstärkt wurde dies durch den Klientelismus eines besonders ausgeprägten Parteienstaates, der die Lebenschancen der Menschen weitgehend von der Förderung durch eine der Großparteien abhängig machte.

Diesem Grundmuster österreichischer Politik ist zunehmend die gesellschaftliche Grundlage abhanden gekommen. Die Vererbung politischer Loyalität findet immer weniger statt – kaum ein anderer Gegensatz erklärt Wahlverhalten in Österreich so sehr wie der Gegensatz zwischen Älteren (die bevorzugt ÖVP und SPÖ wählen) und Jüngeren (die überproportional grün oder, bis 2002 zumindest, FPÖ wählen). Den Parteien ist, im Sog der Privatisierung von Industrie und Banken (ein Vorgang, der Teil der Globalisierung ist), auch immer mehr die Möglichkeit abhanden gekommen, durch gezielte Karriereförderung und soziale Platzierung dauernde Abhängigkeiten zu schaffen. Die Folge ist, dass die Parteien innerhalb einer Generation erheblich an gesellschaftlicher Macht, weil unmittelbarer Nützlichkeit eingebüßt haben.

Die kurzfristig wirksamen Möglichkeiten politischer AkteurInnen, politisches Verhalten zu beeinflussen, sind rückläufig. Es bleiben aber die langfristig wirkenden Instrumente – die der politischen Sozialisation. Diese prägt unvermeidlich das politische Bewusstsein und das politische Verhalten einer Gesellschaft und damit das, was „Politische Kultur“ heißt. Die verschiedenen Agenturen der politischen Sozialisation – vor allem Familie, Schule, Medien, „peer groups“ – prägen Ausmaß und Inhalt des politischen Engagements.

Dies ist freilich unter der Perspektive der Langfristigkeit zu sehen: Politische Sozialisation hat eine Vorlaufzeit von etwa einer Generation. Was heute vor allem in den Familien geschieht, wirkt sich in etwa zwei bis drei Jahrzehnten politisch aus. Das ist aber eine Perspektive, die vom politischen Markt angesichts dessen kurzfristiger Orientierung kaum zu berücksichtigen ist.

Aus diesen und aus anderen Gründen ist gegenüber politischen Schnellschüssen Skepsis angebracht. Die Vorstellung, dass die punktuelle Verstärkung Politischer Bildung in der Schule eine rasch wirkende Antwort auf die periodisch wiederkehrenden Befunde von der „Politikverdrossenheit“ der Jugend ist, ist unrealistisch. Eine nachhaltige Antwort mag eine solche bildungspolitische Weichenstellung sehr wohl sein – aber deren Ergebnisse wird die Generation von PolitikerInnen, die das zu entscheiden hat, nicht mehr erleben.

Politische Sozialisation – auch in Form von Politischer Bildung – muss in Österreich unter folgenden Rahmenbedingungen gesehen werden:

- Es ist illusionär, einen „ideological man“, einen „homo ideologicus“ schaffen zu wollen. Das wäre zum ersten nicht durchführbar; und zum zweiten wäre ein solches Ergebnis auch gar nicht wünschenswert.
- Es ist richtig, Politik primär als Resultante von Interessen und nicht von Glaubenssätzen zu sehen – vor allem auch vor dem Hintergrund der Wertebasis der Demokratie, einer Grundlage, die aber nicht trennt, sondern verbindet.
- Es ist illusionär, vom „Volk“ als einer homogenen Einheit auszugehen, das ein „Gesamtinteresse“ vertritt. Vielmehr besteht der „demos“ aus einem Ensemble von Minderheiten, die – in Form von Koalitionen – erst Mehrheiten zu bilden haben.
- Es ist richtig, gerade in der Demokratie Politik im Sinne Max Webers als das „mühsame Bohren harter Bretter“ zu sehen – und nicht als großen idealistischen Wurf, der Perfektion herzustellen in der Lage wäre.

Erst wenn die Demokratie von dem Missverständnis befreit wird, eine perfekte Form von Gesellschaft und Politik zu sein oder sein zu müssen, hat man den strategischen Hebel, um der politischen Apathie entgegenarbeiten zu können. Erst wenn Demokratie als Summe von Grundrechten, die nicht zur politischen Disposition stehen, und Mehrheitsrechten gesehen wird, um die der Wettbewerb um Stimmen stattfindet, werden Fehleinschätzungen zu vermeiden sein, von denen die Demokratie bald über- und bald unterfordert wird.

Die liberale Demokratie war noch nie so attraktiv wie eben jetzt. Mit dem Ende des marxistisch-leninistischen Gegenmodells – der „Zweiten Welt“ – ist der westlichen Demokratie die Alternative abhanden gekommen. Das kann natürlich nicht heißen, dass diese Demokratie

perfekt ist – im Gegenteil, es zählt zu den Vorzügen der Demokratie, dass ihre konkreten Ausformungen immanent kritisierbar, dass demokratisch legitime Regierungen ablösbar sind.

Der Zustand der österreichischen Demokratie ist weder durch einen besonderen Tiefstand der Demokratiequalität noch durch einen spezifischen Höhepunkt politischer Apathie charakterisiert. Der Zustand der österreichischen Demokratie ist wie der aller anderen nationalstaatlichen Demokratien durch die abnehmende Politikfähigkeit bestimmt: Politik vermag immer weniger, weil sie im Nationalstaat gefangen ist – während die Wirtschaft sich von diesem weitgehend emanzipiert hat.

Zur Wiederherstellung von Politikfähigkeit braucht es daher die Emanzipation der Politik vom Nationalstaat. Dazu zählen konkret:

- Entwicklung von Elementen transnationaler Demokratie etwa nach dem Vorbild der EU als einem Labor solcher Politik;
- Stärkung dieser Komponente durch eine europäische Verfassung, die vor allem das Europäische Parlament aufwertet;
- Ausbau des in Ansätzen bereits bestehenden europäischen (später auch: globalen) Parteiensystems, das grenzüberschreitende Koalitionen ermöglicht;
- Aufbau einer europäischen Sozialpartnerschaft, die das national abhanden gekommene Gleichgewicht zwischen Kapital und Arbeit wieder herstellt.

Does Politics Matter?

Die Frage, ob Politik überhaupt eine Bedeutung hat, ist zwar mit „Ja“ zu beantworten – aber dieses „Ja“ kommt am Beginn des 21. Jahrhunderts weniger selbstverständlich über die Lippen als in den Jahrzehnten des Jahrhunderts davor. In Österreich hat Politik zweifellos an Bedeutung verloren – nationalstaatliche Politik leidet unter der verlorenen Balance gegenüber der Wirtschaft; und auch darunter, dass vieles nur als Nachvollzug europäischer Politik erscheint, diese aber – obwohl von Österreich mitbestimmt – als abgehoben und unbeeinflussbar wahrgenommen wird.

Dass die Frage nach der Relevanz von Politik überzeugend mit „Ja“ beantwortet werden kann, ist die Voraussetzung dafür, dass Politische Apathie verringert werden kann. Allerdings: Es kann nur um Reduktion, nicht um die Abschaffung von Apathie gehen. Letzteres wäre ein totalitäres Ziel, das noch dazu völlig unrealistisch ist.

Politische Apathie ist in einer Demokratie eine legitime Antwort auf eine gegebene Situation. Apathie kann Ausdruck einer latenten Opposition sein, einer Verweigerungshaltung, die keine andere (bessere) Form für ihr Dagegensein gefunden hat. Apathie kann aber ebenso auch Ausdruck einer grundsätzlichen Zufriedenheit sein und latente Zustimmung zu bestehenden Verhältnissen signalisieren. Apathie kann Vieles, kann oft auch Gegensätzliches ausdrücken.

Herbert Marcuse hat vor einer Generation und für eine Generation den Begriff der „repressiven Toleranz“ geprägt. Gemeint ist, dass es schier unbeschränkte Freiheit im Nebensächlichen gibt – aber keine Freiheit im Wesentlichen. Die abnehmende Politikfähigkeit nationalstaatlicher

Demokratie kann ähnlich verstanden werden – die wirklich entscheidenden Dinge finden statt, ohne dass das politische Engagement der einzelnen BürgerInnen etwas beeinflussen könnte.

In diesem Sinne ist politische Apathie unvermeidlich – und, bis zu einer gewissen, nicht exakt benennbaren Grenze auch mit der Demokratie durchaus verträglich. Apathie hört dann auf, mit der Demokratie kompatibel zu sein, wenn sie zum alle und alles beherrschenden Grundmuster des politischen Verhaltens wird. Dann würde die real bestehende Demokratie – die fehlerhafte, unzureichende, teilweise ohnmächtige Demokratie mangels Gebrauch durch die Betroffenen zu bestehen aufhören. Dann wäre die Demokratie ein System, das zwar existiert, das aber nicht benutzt wird. Dann hätte Demokratie ihre Nützlichkeit, ihre Funktionalität überlebt.

Zum Glück sind wir nicht so weit – auch nicht in Österreich. Es ist aber gut, sich auch ein solches Szenario vor Augen zu halten.

Literatur

Lipset, Seymour Martin: *Political Man. The Social Bases of Politics*. Baltimore 1981 (2.Aufl.).

Pelinka, Anton: *Vom Glanz und Elend der Parteien. Struktur- und Funktionswandel des österreichischen Parteiensystems*. Innsbruck 2005.

Reich, Robert B.: *Locked in the Cabinet*. New York 1997.

Schumpeter, Joseph: *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*. München 1972 (3.Aufl.)