

Multilateraler Dialog KAS



# Zukunft der Volksparteien – Am Beispiel Österreichs

---

Wolfgang C. Müller



# **Zukunft der Volksparteien – Am Beispiel Österreichs**

---

Wolfgang C. Müller

## Impressum

### Herausgeberin:

Multilateraler Dialog KAS, 2021, Wien

Diese Veröffentlichung des Multilateralen Dialog KAS in Wien dient ausschließlich der Information. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbenden oder -helfenden zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.

Umschlagfoto: © iStock by Getty Images/filipefrazao  
Gestaltung und Satz: yellow too, Pasiek Horntrich GbR

Hergestellt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>).

ISBN 978-3-98574-134-2

# Auf einen Blick

---

- › Als analytischer Begriff bezeichnet „Volkspartei“ (Synonyme: „Catch-all Party“, „Allerweltpartei“) einen Realtypus von Partei, der sich nach dem Zweiten Weltkrieg als dominanter Parteytypus in Westeuropa herausbildete und durch das gemeinsame Auftreten einer ganzen Reihe von Merkmalen charakterisiert ist.
- › Folgende Merkmale sind besonders geeignet, den Typus „Volkspartei“ von anderen Parteien zu unterscheiden: große wahlpolitische Bedeutung; zentrale Rolle im Regierungssystem; Massenmitgliedschaft; breite soziale Zusammensetzung der Wählerschaft und Mitgliedschaft; interne Interessenpluralität und Interessenaggregation; ideologischer Zentrismus und pragmatische Politik; professionelle politische Kommunikation.
- › In Österreich hatte die Österreichische Volkspartei (ÖVP) seit ihrer Gründung den Charakter einer Volkspartei, die Sozialistische bzw. (seit 1991) Sozialdemokratische Partei Österreichs (SPÖ) kann spätestens seit den 1970er Jahren als Volkspartei charakterisiert werden.

*Diese Studie geht auf die Einladung der Konrad-Adenauer-Stiftung zurück, am Fall Österreichs zu diskutieren, wie Volksparteien auf einige neuere gesellschaftliche, technische und politische Entwicklungen reagieren, ob und wie diese Entwicklungen und die Reaktionen der Parteien darauf das klassische Konzept der Volkspartei transformieren und wie sich das auf die Wettbewerbsfähigkeit dieses Parteytyps auswirkt. Ziel ist hier nicht, wissenschaftliche Primärforschung zu leisten, sondern vielmehr eine teilweise disparate Material- und Forschungslage interpretierend zusammenzuführen. Gleichzeitig soll auf Forschungsfragen aufmerksam gemacht werden, deren Beantwortung auf Basis empirischer Daten, die mit spezifischen Untersuchungsdesigns erhoben und mit rigorosen Methoden analysierten werden, wünschenswert erscheint.*

# Inhaltsverzeichnis

---

<b>1. Das Konzept der Volkspartei</b>	<b>6</b>
<b>2. Institutionelle Rahmenbedingungen</b>	<b>9</b>
<b>3. Wahlpolitische Bedeutung der traditionellen Volksparteien</b>	<b>12</b>
<b>4. Die Stellung der traditionellen Volksparteien im Regierungssystem</b>	<b>15</b>
<b>5. Die Parteien als Mitgliederorganisationen</b>	<b>19</b>
5.1 Entwicklung der Mitgliedschaften .....	19
5.2 Differenzierte Mitgliedschaft .....	21
5.3 Innerparteiliche Partizipationsmöglichkeiten.....	23
5.4 Beteiligungsmöglichkeiten für Nicht-Mitglieder? .....	24
5.5 Innerparteiliche Kandidatenauswahl .....	24
5.6 Konkurrenz der Zivilgesellschaft .....	27
5.7 Innerparteiliche Delegation und Verantwortung .....	31
5.8 Zusammenfassung.....	32
<b>6. Soziale Zusammensetzung der Wählerschaft und Mitgliedschaft</b>	<b>34</b>
<b>7. Interne Interessenpluralität und Interessenaggregation</b>	<b>36</b>

<b>8. Programme</b>	<b>38</b>
8.1 Programminhalte .....	38
8.2 Programmeffekte: Außenwirkung .....	41
8.3 Programmeffekte: Binnenwirkung .....	45
<b>9. Politische Kommunikation</b>	<b>47</b>
9.1 Personalisierung .....	47
9.2 Social Media.....	49
9.3 Reichweite .....	49
9.4 Parteienkommunikation .....	53
9.5 Resümee.....	54
<b>10. Entwicklungsperspektiven für das Parteiensystem</b>	<b>55</b>
10.1 Angebotsseite.....	55
10.2 Nachfrageseite .....	56
<b>11. Schluss</b>	<b>57</b>
<b>Literatur</b>	<b>59</b>
<b>Der Autor</b>	<b>69</b>

# 1. Das Konzept der Volkspartei

---

Der Begriff „Volkspartei“ ist historisch betrachtet kein wissenschaftlicher Terminus, sondern stammt aus der politischen Praxis, ja war zuerst „politischer Kampfbegriff“ (Mintzel 1984). Mit der Selbstbezeichnung als „Volkspartei“ nehmen politische Parteien für sich in Anspruch, das ganze Volk – und nicht nur eine bestimmte Schicht, Klasse oder Konfession – zu vertreten (Mintzel 1984; Hofmann 2004; Wiesendahl 2011). Manche Parteien führen die Volkspartei im Parteinamen, andere bekennen sich mehr oder weniger deutlich zu dem Ziel, die Gesellschaft in (fast) ihrer gesamten Breite abzubilden. Als analytischer Begriff bezeichnet „Volkspartei“ einen Realtypus von Partei, der sich nach dem Zweiten Weltkrieg als dominanter Parteytypus herausbildete – durch die Transformation der auf Klassen- und/oder Religionszugehörigkeit basierenden Massenintegrationsparteien des ausgehenden 19. und der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts. „Volkspartei“ ist dabei einer von mehreren Begriffen, die jeweils einen anderen Aspekt dieses Realtypus in den Fokus nehmen (der hier zentrale Autor, Otto Kirchheimer (1965, 1966), verwendete z. B. „Catch-all Party“, „Allerweltpartei“ und „Volkspartei“ als Synonyme).

In seiner Studie zu den deutschen Volksparteien hat Elmar Wiesendahl (2011: 108) den Realtypus „Volkspartei“ als „das Komplizierteste, was das moderne Parteiwesen bisher hervorgebracht hat“ bezeichnet und ihn durch das *gemeinsame* Auftreten einer ganzen Reihe von Merkmalen charakterisiert. Aus der Literatur und aus der Synthese von Wiesendahl (2011) lassen sich folgende Merkmale als wesentlich und typisch für Volksparteien entnehmen:

- › **Große wahlpolitische Bedeutung:** Journalistinnen und Journalisten, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie politische Akteurinnen und Akteure haben den Volksparteienstatus mit verschiedenen Prozentsätzen zwischen 25 und 40 Prozentpunkten Wählerunterstützung verknüpft. Solche Zahlen sind allerdings vor dem Hintergrund der jeweiligen Fraktionalisierung des Parteiensystems zu sehen. Um den Status einer Volkspartei beanspruchen zu können, sollten Parteien jedenfalls zu den größten Parteien im nationalen Parteiensystem gehören – freilich mit einer Begrenzung nach unten: die Existenz von Volksparteien ist schwer vorstellbar in sehr stark fraktionisierten oder gar „atomisierten“ (Sartori 1976) Parteiensystemen.
- › **Zentrale Rolle im Regierungssystem:** Auf Basis ihrer wahlpolitischen Stärke spielen Volksparteien die zentrale Rolle im Regierungssystem – um als „Volkspartei“ zu zählen, sollten Parteien Einparteienregierungen bilden oder als die zentrale Kraft in Koalitionsregierungen fungieren und den Regierungschef oder die Regierungschefin stellen. Niedermayer (2013: 526–527) hat präzisierend vorgeschlagen, dass eine Volkspartei zumindest eine (aus zwei Parteien bestehende, WCM) minimale Gewinnkoalition (Minimal Winning) bilden können muss – also zusammen mit *einer* anderen Partei die Mandatsmehrheit erreichen.

- › **Massenmitgliedschaft:** Volksparteien basieren auf Massenmitgliedschaft, flächendeckender Organisation, aktivem innerparteilichen Leben und innerparteilicher Demokratie. Diese Merkmale sind einerseits das historische Erbe, das Volksparteien aus ihrer Vergangenheit als Massenintegrationsparteien mitgebracht haben, andererseits aber daraus abgeleitet, dass die Vertretung des Volkes es erfordert, dass die „Aktivbürger“ (Kelsen 1929) am politischen Willensbildungsprozess auch zwischen den Wahlen teilnehmen können.
- › **Breite soziale Zusammensetzung der Wählerschaft und Mitgliedschaft:** Volksparteien haben den Anspruch, (fast<sup>1</sup>) das gesamte Volk – und nicht nur einzelne Klassen, Schichten, Berufsgruppen oder Religionsgemeinschaften – zu vertreten. Tatsächlich konnten erfolgreiche Volksparteien ihre Wählerschaft und auch Mitgliedschaft weit über die historisch mit der Partei verbundenen Segmente der Gesellschaft ausdehnen, diesseits und jenseits historisch bedeutsamer gesellschaftlicher Spaltungslinien, ohne aber notwendigerweise alle Segmente zu erreichen oder die Gesellschaft in ihren Proportionen abzubilden.
- › **Interne Interessenpluralität und Interessenaggregation:** Volksparteien sind offen für verschiedene – auch gegensätzliche – Interessen. Diese finden ihren Ausdruck in Spezialorganisationen der Partei und/oder intensiven Beziehungen zu Interessenorganisationen. Anspruch ist, innerhalb der Partei einen Ausgleich zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Interessen zu finden. Die von der Partei nach außen vertretene Politik will nicht einzelne Partikularinteressen durchsetzen, sondern Lösungen, die für alle Gruppen tragbar sind.
- › **Ideologischer Zentrismus und pragmatische Politik:** Mehr noch als die Sozialstruktur der Partei spiegelt ihre Ideologie die politische Herkunft realer Volksparteien wider (Krouwel 2012). Volksparteien sind daher christlich, konservativ *oder* sozialdemokratisch geprägt. Reale Volksparteien sind also durchaus Weltanschauungsparteien. Allerdings kommt die Ideologie jeweils in einer gemäßigten Ausprägung daher. Diese Adaption der Ideologie dient dem Ziel, die Mehrheitsfähigkeit der Partei zu gewährleisten. Konkrete Politik reflektiert die ideologischen Positionen, ist aber in erster Linie pragmatisch und möglichst konsensorientiert. Aber auch wenn die ideologischen Kanten „abgeschliffen“ sind, unterscheidet sich die Regierungspolitik von Volksparteien unterschiedlicher ideologischer Prägung.<sup>2</sup>
- › **Professionelle politische Kommunikation:** Am Beginn der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dem neuen Parteytypus fand die Professionalisierung der Kommunikation zwischen Partei und Wählerschaft durch Meinungsforschung (Input) und moderne Werbemethoden (zur Strukturierung des Outputs) große Beachtung (Kirchheimer 1965, 1966; Epstein 1967). Aus dem historischen Kontext gelöst, ergibt sich für moderne Volksparteien die Erwartung, dass sie ihr Kommunikationsverhalten – in beide Richtungen – am jeweiligen State of the Art wissenschaftlich fundierter und/oder im kommerziellen Bereich erfolgreicher Strategien ausrichten und in dieser Hinsicht „moderner“ sind als andere Parteien.

Die Parteien, die diese Charakteristika aufweisen, teilen noch eine Reihe weiterer Merkmale (siehe Wiesendahl 2011), die für die historische Abgrenzung von der Massenintegrationspartei von Bedeutung sind, die aber weniger geeignet erscheinen, Volksparteien von anderen zeitgenössischen Parteien zu unterscheiden.

In Österreich hatte die Österreichische Volkspartei (ÖVP) seit ihrer Gründung den Charakter einer Volkspartei und brachte das auch programmatisch im Namen zum Ausdruck. Die Sozialistische bzw. (seit 1991) Sozialdemokratische Partei Österreichs (SPÖ) entwickelte sich rasch in diese Richtung und kann spätestens seit den 70er-Jahren ebenfalls dem Typus Volkspartei zugerechnet werden (Müller 1992b). Im Folgenden wird gefragt, ob diese beiden traditionellen Volksparteien nach wie vor die genannten Charakterzüge aufweisen und welche diesbezüglichen Entwicklungstendenzen im Zeitraum 1990 bis heute zu beobachten sind. Allerdings ist das Bestreben von politischen Parteien nicht darauf ausgerichtet, einen akademisch definierten Merkmalskatalog zu erfüllen. Vielmehr wollen sie ihre eigenen normativen Ansprüche erfüllen und vor allem erfolgreich sein. Daraus ergibt sich die Frage, welchen spezifischen Herausforderungen sich die Volksparteien gegenübergesehen haben, wie sie darauf reagiert haben und was das für das traditionelle Verständnis von Volksparteien bedeutet. Der vorliegende Beitrag diskutiert diese Fragen für die verschiedenen Dimensionen des Volksparteienkonzepts. Zuvor werden wichtige institutionelle Rahmenbedingungen für diese Prozesse besprochen. Der letzte Abschnitt diskutiert die Entwicklungsperspektiven des Parteiensystems, also die Umwelt der Volksparteien soweit sie durch die Konkurrenz anderer Parteien bestimmt ist.

---

1 Der Vertretungsanspruch sozialdemokratischer Parteien macht vor jenen halt, deren Einkünften vorwiegend aus Kapitalvermögen stammen.

2 Der „Do parties matter?“-Strang der Literatur hat das immer wieder bestätigt, beginnend mit Castles (1982), Schmidt (1982) bis Hartmann (2015). Hartmann (2015) enthält einen guten Überblick über die Literatur.

## 2. Institutionelle Rahmenbedingungen

---

Bevor die Entwicklung der österreichischen Parteienlandschaft vor dem Hintergrund des Volksparteienkonzepts diskutiert wird, sei kurz und selektiv auf die institutionellen Rahmenbedingungen verwiesen. Staatliche Institutionen und politische Parteien stehen in einer dynamischen, wechselseitigen Beziehung. Einerseits gestalten die Parteien, insbesondere die Volksparteien, diese Rahmenbedingungen. Andererseits sind die Parteien den staatlichen Regeln unterworfen. Sie können diese Regeln kurzfristig kaum ändern und werden langfristig durch die institutionellen Rahmenbedingungen beeinflusst (Müller 2002; Bedock 2017). Die folgende Diskussion beschränkt sich auf jene staatlichen Regeln, welche die Parteien direkt betreffen: die Rechtsstellung der Parteien selbst, ihre Finanzierung und das Wahlsystem.

Die Zweite Republik wurde von den drei „historischen“ Parteien SPÖ, ÖVP und KPÖ gegründet (im Namen dieser Parteien wurde das Gründungsdokument, die Unabhängigkeitserklärung der Republik Österreich, im April 1945 unterzeichnet). Diese drei Parteien galten daher lange als dem Staat vorausgesetzt und daher nicht durch ihn zu regeln, während andere Parteien sich nach dem strengen Vereinsgesetz organisieren mussten. Erst 1975 kam es im Zuge der Einführung der staatlichen Parteienfinanzierung zur einheitlichen Regelung aller Parteien im Parteiengesetz. Das Gesetz folgt dem Prinzip der „neutralen Demokratie“; es fügte dem verfassungsgesetzlichen Verbot der Wiederbetätigung im Sinne des Nationalsozialismus keine weiteren Restriktionen hinzu und legte den Parteien nur minimale organisatorische Erfordernisse (Statut, Programm) auf. Änderungen des Parteiengesetzes, insbesondere 2012, beschränkten sich auf eine straffere Regelung der finanziellen Seite. Diese Regeln beziehen sich nur auf die Parteien als Organisationen und beinhalten nicht die parlamentarischen Fraktionen (Klubs) und die Parteien als Wahlwerber (Wahlparteien), die in der Geschäftsordnung des Nationalrats und im Wahlgesetz für den Nationalrat geregelt sind. Bis 2018 war das freie Mandat in der parteipolitischen Organisation im Parlament nur insoweit beschränkt, als dass die Gründung von Fraktionen an wahlwerbende Listen gebunden war (es sei denn, der Nationalrat erlaubte eine solche Gründung aus Abgeordneten mehrerer Wahl Listen). Als Reaktion auf zunehmende Tendenzen zur Parteiabspaltung, Fraktionsneugründung und zu politischem Entrepreneurship einzelner Abgeordneter wurde 2018 die Gründung von parlamentarischen Fraktionen zeitlich an die Konstituierung des Nationalrats gebunden und auf eine Fraktion pro Wahlliste begrenzt. Das mag wie die Änderung eines unbedeutenden Details wirken. Eine solche Regel hätte aber möglicherweise einen Riegel vor die Gründung neuer Parteien geschoben (LIF), die sich im Beobachtungszeitraum im Parlament etablierten, oder diese erschwert (BZÖ und Team Stronach), da sich alle diese Parteien im Parlament etablierten, *bevor* sie sich einer allgemeinen Wahl gestellt hatten (also der Definition von „internen“ Parteien entsprechen; Duverger 1954).

Während die nachmaligen Volksparteien in der Bundesrepublik Deutschland sich erst in einem längeren Prozess innerhalb des Parteiensystems durchsetzen konnten, beherrschten ÖVP und SPÖ die politische Szene Österreichs seit Beginn der Zweiten Republik. In beiden Fällen erwiesen sich die institutionellen Rahmenbedingungen als hilfreich und wurden teilweise auch gezielt in diese Richtung gestaltet (Smith 1982; Wiesendahl 2011). Wie in Deutschland genossen SPÖ und ÖVP den Startvorteil der De-facto-Lizensierung durch die Besatzungsmächte. Die ÖVP, der ein Monopol auf die Vertretung des bürgerlichen Lagers eingeräumt wurde, während sich die SPÖ noch ein Jahrzehnt (mit abnehmender Intensität) mit der KPÖ herumschlagen musste, profitierte mehr davon. Beide Parteien profitierten vom Wahlsystem, das kleinen Parteien ohne regionale Hochburgen den Einzug in das Parlament schwer machte (mit je nach Wahlkreis zwischen 7,7 und 25 Prozentpunkten erforderlicher Wählerunterstützung) (Müller 1996: 238). Von den beiden Volksparteien zog die ÖVP einen weiteren Vorteil aus dem Wahlsystem, da das Bürgerzahlprinzip – die Zuteilung der Mandate an die Wahlkreise nach den Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern (und nicht nach den Wahlberechtigten) – die überproportionale Vertretung von ländlichen – kinderreichen – Wahlkreisen, in denen die ÖVP dominierte, im Parlament garantierte.

Beide Vorteile für (eine der) Volksparteien wurden mit der Wahlrechtsreform 1970, die von SPÖ und FPÖ gegen die Stimmen der ÖVP durchgesetzt wurde, beseitigt bzw. abgeschwächt, durch volle Proportionalität (Hare System) in sehr großen, sozialstrukturell durchmischten Wahlkreisen. Damit hatten die beiden Volksparteien gleiche Wettbewerbsbedingungen, vor allem aber wurde es für kleine Parteien leichter im Parlament zu überleben bzw. den Einzug zu schaffen (Müller 1996, 2006a).

Die 1987 gebildete neue große Koalition aus SPÖ und ÖVP ging mit der Wahlrechtsreform 1992 wieder einen Schritt in die Richtung, die Wettbewerbsbedingungen für kleine Parteien zu erschweren durch kleinere Wahlkreise, die Schaffung einer bundesweiten Vier-Prozent-Sperrklausel und die Durchrechnung aller Stimmen auf Bundesebene nach der Methode von d'Hondt. Neben den sich daraus ergebenden mechanischen Effekten des Wahlsystems war ein psychologischer Effekt zu Gunsten der Volksparteien geplant – durch die Zuspitzung der Wahlauseinandersetzung auf die Konkurrenz in den Wahlkreisen, wo nur die Volksparteien eine reelle Gewinnchance hatten und wo sie sich auch organisatorisch und personell im Vorteil sahen. Das neue, bis heute geltende Wahlsystem ist zwar „stärker“ als das Wahlsystem von 1970 (nach denen die Wahlen 1971 bis 1986 abgehalten worden waren), aber weder wurde die Sperrklausel so angesetzt, dass sie existierende Parteien (bei gleichbleibender Wählerstärke) aus dem Parlament eliminiert oder ursprünglich ihren Einzug verhindert hätte, noch wurde ein signifikanter Verstärkereffekt für größere Parteien eingebaut (Müller 2005, 1996: 263–264). Dennoch hat das Wahlsystem durchaus „Biss“, wie man am Scheitern der im Parlament vertretenen Parteien LiF, Grüne und BZÖ an der Sperrklausel sieht.

Die öffentliche Parteienfinanzierung in Österreich wurde erst 1975 (nach Anfängen mit bescheidener Finanzierung der Arbeit der parlamentarischen Fraktionen ab 1963 und der politischen Bildungsarbeit ab 1972) in großem Umfang eingeführt und seither zu einem umfassenden und für die Parteien ertragreichen System auf der Bundesebene und mehr noch der Ebene der Bundesländer ausgebaut (Müller 1992, 2006b; Sickinger 1997, 2009, 2013, 2017). Die genauen Regeln und Titel, unter denen die im National-

rat vertretenen Parteien Geld erhalten, wurden mehrfach geändert. Die insgesamt auf Bundesebene ausgeschüttete Summe stieg von nominell von mehr als 27 Millionen Euro im Jahr 1990 auf über 67 Millionen Euro im Jahr 2013 und 73 Millionen Euro im Jahr 2017. Bund und Länder zusammen finanzierten die Parteien 2017 mit 212 Millionen Euro (Sickinger 2017). Im internationalen Vergleich gehört Österreich zu den Ländern mit den durch die öffentliche Hand bestfinanzierten Parteien (Webb/Keith 2017). Parteien sind daher seit den 70er-Jahren sehr viel weniger darauf angewiesen, die für ihre Aufwendungen erforderlichen Mittel aus der Organisation heraus, durch Mitgliedsbeiträge und Spenden der Mitglieder, aufzubringen.

Allerdings wurden die Aufwendungen von Parteien durch die Gesetzgebung nicht wirksam begrenzt und die Wettbewerbsdynamik schafft Anreize dafür, diese Aufwendungen ständig zu erhöhen und nach zusätzlichen Finanzierungsmöglichkeiten Ausschau zu halten. Ausgelöst durch dadurch verursachte Skandale wurden erst 2012 Regeln über die Mittelverwendung eingeführt, welche die Handlungsfreiheit der Parteien ernsthaft begrenzen und Verstöße gegen das Parteienfinanzrecht empfindlich bestrafen.

Was die Mittelverteilung angeht, wurden zunächst die kleinen Parteien privilegiert (durch größenunabhängige Sockelbeträge), die jüngeren Reformen haben dagegen das Prinzip der Proportionalität gestärkt und damit die *relative* Position der Volksparteien verbessert (gemessen am Ideal der vollen Proportionalität werden kleine Parteien noch immer „überfinanziert“).

### 3. Wahlpolitische Bedeutung der traditionellen Volksparteien

---

Nach dem Zweiten Weltkrieg durchlief das Parteiensystem eine durch institutionelle Besonderheiten (1945: Lizenzierung von nur drei Parteien durch die Alliierten, Ausschluss ehemaliger Nationalsozialisten von der Nationalratswahl) beeinflusste Restrukturierungsphase (Müller 2000a, 2006a), aber selbst 1949, als die genannten Begrenzungen wegfielen, vereinigten ÖVP und SPÖ fast 83 Prozent der Wählerinnen und Wähler und fast 80 Prozent der Wahlberechtigten. Von da an vergrößerte sich die Vormachtstellung der beiden Volksparteien bis Mitte der 70er-Jahre kontinuierlich (1975: 94 Prozent der gültigen Stimmen, über 85 Prozent der Wahlberechtigten). Ab den 80er-Jahren verschärfte sich aber die Wettbewerbssituation für die beiden Volksparteien durch das Auftreten neuer Konkurrenten – Grüne (erste Kandidatur 1983, Einzug ins Parlament 1986, Ausscheiden 2017, Wiedereinzug 2019), Liberales Forum (1993–1999), BZÖ (2005–2013), Team Stronach (2012–2017), NEOS (seit 2013), Liste Pilz (2017–2019) – und durch das Erstarken der FPÖ. Basis für den wahlpolitischen Erfolg der FPÖ war ein Führungs- und Richtungswechsel 1986 – hin zu Jörg Haider und einer Strategie des populistischen Protests. Gegenstand des Protests waren zunächst die „Altparteien“ – SPÖ und ÖVP – und das von ihnen geformte System des Parteienstaates (insbesondere seine Auswüchse), später ein Bündel von Themen, deren gemeinsamer Nenner bzw. deren *Framing* die aus der Masseneinwanderung entstehenden Probleme sind, sowie jene Herausforderungen, die mit der Mitgliedschaft Österreichs in der EU im Zusammenhang stehen bzw. in einen solchen Kontext gebracht werden können (Luther 2006, 2008; Van Hauwaert 2019). Die FPÖ durchlief allerdings eine wechselvolle Entwicklung, die durch innerparteiliche Konflikte (Knittelfeld), Abspaltungen (LIF, BZÖ) und Skandale (Ibiza, Spenden) geprägt war, welche zu massiven Verlusten bei Wahlen führten.

Schaubild 1 zeigt den Anteil der beiden traditionellen Volksparteien, ÖVP und SPÖ, an den Wählerinnen und Wählern sowie den Wahlberechtigten bei den Nationalratswahlen seit 1945 im Vergleich zu analogen Zahlen für diejenigen Herausforderinnen und Herausforderer, die sich über lange Zeit als Bestandteil des Parteiensystems etablieren konnten – FPÖ und Grüne.

Schaubild 1: Das Duopol der Volksparteien im Elektorat

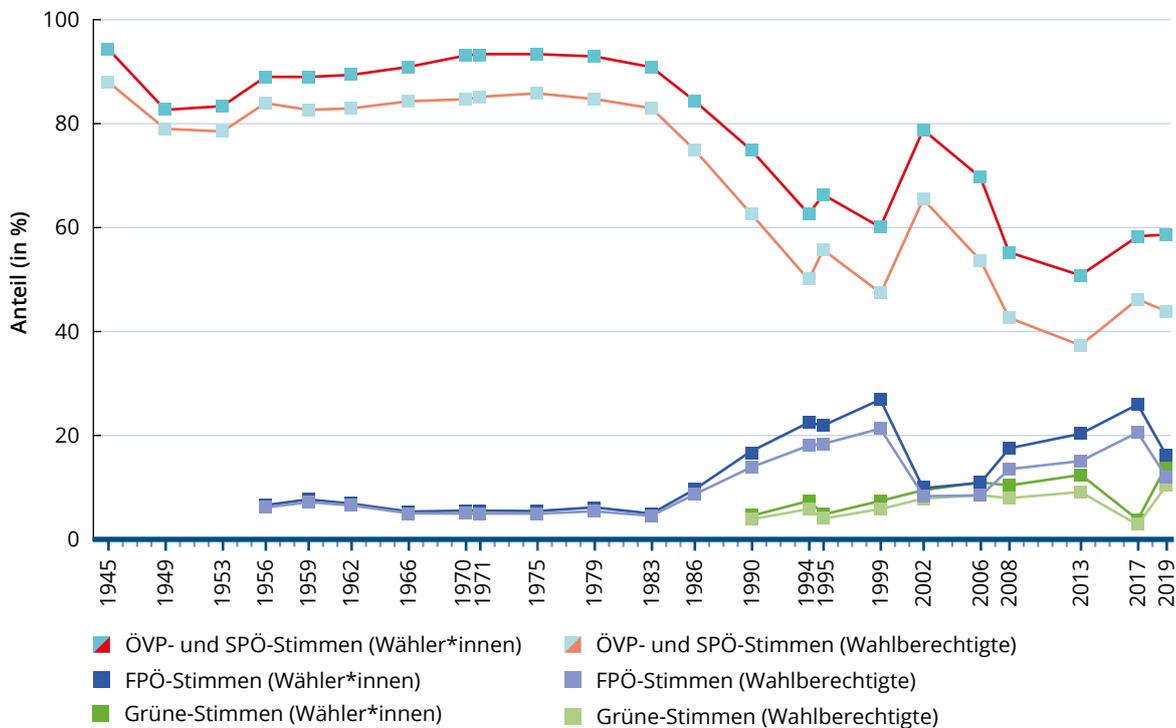


Schaubild 1 zeigt, dass bis Anfang der 80er-Jahre die beiden Volksparteien nach der ersten Nachkriegsdekade fast immer mehr als 90 Prozent der Stimmen und immer mehr als 80 Prozent der Wahlberechtigten gewinnen konnten. Ab den 80er-Jahren ist ein Erosionsprozess des wahlpolitischen Duopols der beiden traditionellen Volksparteien zu beobachten. Am absoluten Tiefpunkt dieser Entwicklung, 2013, konnten sie nur mehr knapp mehr als die Hälfte der Wählerinnen und Wähler und weniger als 40 Prozent der Wahlberechtigten auf sich vereinigen. Ein solcher Fokus auf Wahlen, also bestimmte Zeitpunkte in einer kontinuierlichen Entwicklung, ist notwendigerweise beschränkt. Tatsächlich wurde der absolute Tiefpunkt der Unterstützung der beiden Volksparteien im Kontext der europäischen Asylkrise 2015 erreicht. Dennoch ist die Periode seit 1983 von einem Auf und Ab gekennzeichnet und das Niveau, soweit es sich in Nationalratswahlen manifestierte, hoch genug, um der Minimaldefinition von Niedermayer (2013) gerecht zu werden.

Hinter der aggregierten Darstellung für die beiden Volksparteien stehen zum Teil sehr unterschiedliche wahlpolitische Stärken von ÖVP und SPÖ. Dennoch haben beide traditionellen Parteien nach dem Indikator „wahlpolitische Stärke“ den Volksparteien-Status über die gesamte Zweite Republik aufrechterhalten – wenn auch der Abstand zur drittstärksten Partei einige Male gering war. Für eine kurze Periode 1999–2002 ist nach diesem Indikator die FPÖ auch Volkspartei (einige Hundert Wählerstimmen vor der ÖVP aber gleich stark an Mandaten). ÖVP und SPÖ dürften auch das Potenzial haben, ihren Status als Volksparteien weiterhin zu halten. Schätzt man ihre Potenziale auf Basis der jeweils zwei besten Ergebnisse bei den letzten drei Landtags- und Nationalratswahlen pro Bundesland und rechnet diese Werte auf Basis der Anteile der Bundesländer an den Wahlberechtigten auf die Bundes-

### 3. Wahlpolitische Bedeutung der traditionellen Volksparteien

ebene hoch, so kommt man für die ÖVP auf eine potenzielle Wählerschaft von über 40 Prozent und für die SPÖ auf über 32 Prozent. Einschränkend sei hinzugefügt, dass einige der in diese Schätzung eingegangenen Resultate schon aus der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts stammen. Betrachtet man die jeweils zwei schlechtesten Ergebnisse der beiden Volksparteien bei denselben sechs Wahlen, so liegt das auf Österreich hochgerechnete ÖVP-Potenzial bei über 25 Prozent und das SPÖ-Potenzial bei über 21 Prozent. Schon diese Aggregate zeigen eine große Spannweite. Die einzelnen Wahlergebnisse in den Bundesländern liegen zum Teil sehr viel weiter auseinander, abhängig u. a. davon, ob es sich um eine Nationalrats- oder Landtagswahl handelte, welche Rolle die Parteien im jeweiligen Regierungssystem gerade innehatten, ob sie bei Landtagswahlen bundespolitischem „Gegenwind“ ausgesetzt waren und mit welchen Spitzenkandidaten sie antraten.

Die Schwankungsbreite der Wahlergebnisse wurzelt in einigen fundamentalen Veränderungen in der Wählerschaft: dem Rückgang der affektiven Parteibindungen („Partei-identifikation“), dem Rückgang der Stammwähler und der Zunahme der Wechselwähler sowie eine Nichtteilnahme an Wahlen (Plasser 1987; Plasser/Ulram 2000; Plasser/Sommer 2018). Die wahlpolitische Stärke der Volksparteien ist also nicht garantiert und muss zu einem guten Teil von Wahl zu Wahl neu erworben werden.

## 4. Die Stellung der traditionellen Volksparteien im Regierungssystem

---

Die politischen Parteien der Gegenwart sind mit einem Paradoxon konfrontiert: ihr Zweck – und allgemeines Definitionsmerkmal von demokratischen Parteien – ist der Machterwerb im Staat über die Beteiligung an allgemeinen Wahlen, gefolgt von der Übernahme von Regierungsämtern und der Machtausübung im Sinne ihrer Programmatik. Dafür ist es notwendig, die mehrheitliche Unterstützung in der Wählerschaft und/oder im Parlament zu gewinnen. Paradoxe Weise führt die Machtausübung aber zumeist dazu, die Unterstützung für die Partei oder Parteien an der Regierung zu unterminieren (Narud/Valen 2008; Hjermitsev 2020).

Zurückgehende Unterstützung für Parteien in Regierungsverantwortung lässt sich auf verschiedene Mechanismen zurückführen. Mit objektiven Problemen konfrontiert, müssen Regierungen Entscheidungen treffen. Sachzwänge und die Notwendigkeit zu Kompromissen mit Koalitionspartnern können zu Entscheidungen führen, die den Interessen und/oder Erwartungen von Wählergruppen widersprechen, gleichzeitig werden Regierungen für Entwicklungen verantwortlich gemacht, die sie nur zum Teil beeinflussen können. Regierungsentscheidungen können sich auch als objektiv falsch oder schlecht umgesetzt erweisen. Und schließlich kann die Unterstützung von Parteien in Regierungsfunktionen zurückgehen, weil die von ihnen gestellten Regierungsmitglieder einem politischen „Abnutzungsprozess“ unterliegen oder sie in den Verdacht der Korruption (zum eigenen Nutzen oder den ihrer Partei) geraten. Natürlich können diese Phänomene gleichzeitig auftreten. Während Parteien persönliche Verfehlungen oder objektive Fehlleistungen einzelner Repräsentantinnen und Repräsentanten durch Personalaustausch beheben können und enttäuschende Performanz durch glaubhafte Strategiewechsel korrigieren können (allerdings oft erst in einer Oppositionsphase) (Meyer 2013), können Verletzungen von programmatischen und interessenpolitischen Traditionen – der „Markenkerne“ von Parteien – zur nachhaltigen Entfremdung von Wählergruppen führen.

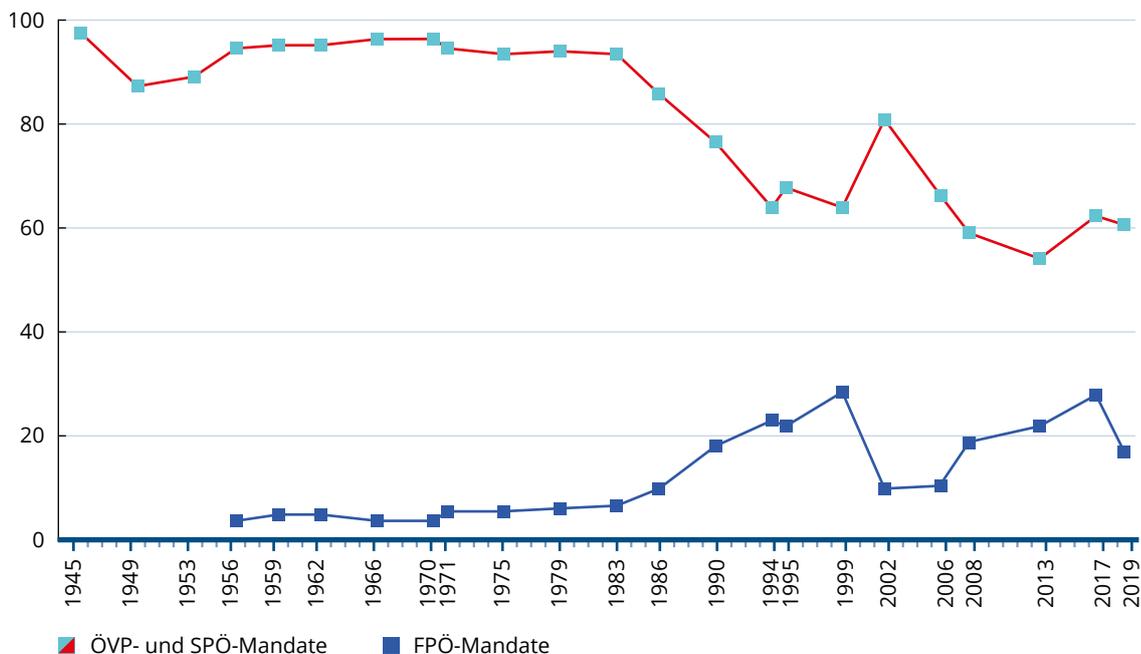
Aus zurückgehender Unterstützung von Parteien an der Regierung durch die Wählerschaft ergibt sich aber nicht zwingend der Machtverlust. Zum einen kann im Einzelfall die „Bestrafung“ der Regierenden unterbleiben (eine Variante, an die die meisten Politikerinnen und Politiker glauben, wenn sie in eine Koalition eintreten), „milde“ ausfallen oder zumindest nicht tief genug in das „Kapital“ an Wählervertrauen der Regierungsparteien einschneiden, um eine Veränderung der Regierungskonstellation zu erzwingen. Zum anderen können einzelne Parteien Machterhalt und Wahlerfolg durch Bildung neuer Koalitionen entkoppeln und auch bei Wahlverlusten an der Regierungsmacht festhalten.

ÖVP und SPÖ haben das österreichische Regierungssystem seit 1945 dominiert (Schaubild 2). Auf Grund der Mandatsstärke der beiden Parteien konnte rein numerisch keine Regierung mit parlamentarischer Mehrheit ohne entweder die eine oder die andere Partei gebildet werden. Damit ist das auf das Regierungssystem bezogene

## 4. Die Stellung der traditionellen Volksparteien im Regierungssystem

Definitionsmerkmal zur Volkspartei für jeden Zeitpunkt erfüllt. Die Besonderheit Österreichs ist, dass diese beiden Parteien sehr oft gemeinsam die Regierung gebildet und als „große Koalition“ regiert haben (Müller 2000c, 2008, 2021). Abgesehen von der „normalisierenden“ Wahl 1949 gab es bis 1966 keine „Bestrafung der Regierenden“ – nur Verschiebungen in der Kräfteverteilung zwischen den regierenden Parteien. Solche Verschiebungen erlaubten schließlich Perioden von Einparteienregierungen zuerst der ÖVP (1966–1970) und dann der SPÖ (1970–1983). Die Alleinregierungen behielten aber ein hohes, wenn auch ab etwa 1980 abnehmendes, Ausmaß an Kooperation mit der anderen Volkspartei in der Opposition aufrecht (Müller 2006a). Auch 1983 fiel die „Bestrafung der Regierenden“ milde aus. In einer „kleinen Koalition“ mit der FPÖ konnte die SPÖ die Periode ihrer Vorherrschaft bis 1986 verlängern.

Schaubild 2: Das Duopol ÖVP-SPÖ in Mandaten (1945–2019)



Auf die Erweiterung des Parteiensystems durch die Grünen und den Schwenk der FPÖ zum Rechtspopulismus, der sich mit der Nationalratswahl 1986 im Regierungssystem manifestierte, reagierten die beiden Volksparteien mit der Bildung einer neuen großen Koalition. Diese Koalition stand, anders als das historische Vorbild bis 1966, unter einem SPÖ-Bundeskanzler und trat 1987 an, um – nach einer Phase stärkerer Konfrontation zwischen den beiden Großparteien ab etwa 1980 – die traditionelle Konsenspolitik der Zweiten Republik wiederzubeleben und große Reformen einzuleiten. Reformen, die der *gemeinsamen* Anstrengung beider Großparteien bedürften, da keine allein bzw. mit einem kleineren Partner den Mut hätte, zukunftsorientierte Entscheidungen zu treffen, die kurzfristig wichtigen Wählergruppen bedeutende Lasten auferlegen würden (Müller 1988a, 2021). Dazu gehörten wirtschaftliche Reformen (Budgetsanierung, Sanierung und Teilprivatisierung der verstaatlichten Industrie, Privatisierung auch im Bankensektor), Modernisierung des öffentlichen Sektors (u. a. durch Verwaltungsreform im Sinne von New Public Management) und, vor allem,

einen weiteren Schritt in Richtung europäischer Integration zu setzen (als Reaktion eines Nichtmitgliedstaats auf die Entstehung des europäischen Binnenmarktes), was bald zum Ziel einer Vollmitgliedschaft in der EU wurde. Diese Agenda legte traditionellen Wählergruppen der Volksparteien bedeutende Lasten auf. Auch wenn sich die Regierungsparteien um Schadensbegrenzung für ihre Kerngruppen bemühten, wurde die Reformen von vielen Angehörigen dieser Gruppen als Bruch des traditionellen Vertretungsversprechens empfunden. Bisher gebundene Wählerpotenziale wurden für andere Parteien „ansprechbar“. Wie sich zeigen sollte, konnte insbesondere die FPÖ daraus Kapital schlagen.

Der positiven Begründung der neuen großen Koalition als Reformpartnerschaft stand eine negative gegenüber: der Mangel an anderen Koalitionspartnern. Die 1986 erstmals in den Nationalrat eingezogenen Grünen mussten sich erst mit ihrer neuen Rolle zurechtfinden, aus einer Bewegung zu einer Partei werden, und sie verstanden sich anfangs auch als fundamentale Opposition zum „herrschenden System“. Darüber hinaus fehlte es ihnen an numerischer Stärke für die Bildung einer Zweiparteienkoalition mit einer der Großparteien SPÖ und ÖVP. Die FPÖ hatte 1986 ihre erste Regierungsbeteiligung (als Juniorpartner der SPÖ) mit innerparteilichem Konflikt, Führungs- und Richtungswechsel – zu Jörg Haider und zum Populismus – beendet. Die SPÖ unter Franz Vranitzky hatte daraufhin die Koalition mit der FPÖ beendet und eine neuerliche Koalition mit der „Haider-FPÖ“ grundsätzlich ausgeschlossen – eine bis heute – über mehrere Führungswechsel in beiden Parteien hinweg – geltende Linie („Vranitzky-Doktrin“, zuletzt erneuert in einem Parteitagsbeschluss 2014<sup>3</sup>). Die ÖVP vermied 1986 wie später (ausgenommen 1995) eine grundsätzliche Festlegung im Hinblick auf die FPÖ als Koalitionspartner, es gab aber zunächst eine klare innerparteiliche Mehrheit für die Wiederbelebung der großen Koalition. Diese Präferenz der ÖVP für die große Koalition wurde über die Zeit schwächer, als Folge einer Serie von schweren Verlusten bei Wahlen, der zunehmenden Schwierigkeit, weitere Reformen der ÖVP-Policy-Agenda in der Koalition mit der SPÖ durchzusetzen, insbesondere in der Budgetpolitik und bei wohlfahrtsstaatlicher Politik.

Als die ÖVP bei der Nationalratswahl 1999 stimmenmäßig hinter die FPÖ zurückfiel, bildete sie schließlich eine Koalition mit der FPÖ. Das brachte die ÖVP in die führende Rolle in der Regierung und ermöglichte ihr die Realisierung zahlreicher Reformen ihrer Agenda, die mit der SPÖ nicht oder nur teilweise erzielbar gewesen wären. Eine innerparteiliche Krise in der FPÖ führte zur vorzeitigen Beendigung der Regierung und Wahlen, die der ÖVP unter Wolfgang Schüssel den größten Zugewinn einer Partei seit 1945 brachten und sie in die Lage versetzte, mit drei verschiedenen Parteien (SPÖ, FPÖ, Grüne) Mehrheitskoalitionen zu bilden. Schließlich erneuerte die ÖVP die Koalition mit der FPÖ, die auf ein Drittel ihrer bisherigen Stärke reduziert worden war. Diese Regierung arbeitet die ÖVP-Reformagenda weiter ab (Tálos 2006, 2019; Obinger/Tálos 2006; Kriechbaumer/Schausberger 2013). Die Spaltung der FPÖ im Jahre 2005 in einen regierungsorientierten Flügel (BZÖ) und in der Rumpf-FPÖ verbleibende oppositionsorientierte Kräfte sowie nachlassende Zustimmung in der Wählerschaft für die ÖVP-Reform-Agenda führten nach der Nationalratswahl 2006 zu einer politischen Kräfteverteilung im Parlament, die nur eine neuerliche große Koalition unter Führung der SPÖ erlaubte. Es bedurfte aber einer weiteren vorzeitigen Nationalratswahl, 2008, um die dritte große Koalition unter neuen Parteiführungen zu stabilisieren. Allerdings setzte sich die Erosion der Unterstützung der Volksparteien durch die Wählerschaft fort – zu

Gunsten der FPÖ unter Heinz Christian Strache, neuer Parteien (Team Stronach, NEOS) und über weite Strecken auch der Grünen. Die Unterstützung der Volksparteien brach im Zusammenhang mit der europäischen Asylkrise 2015, die weithin den Eindruck des Staatsversagens erweckte, völlig ein (Plasser/Sommer 2017; Bodlos et al. 2017; Ultsch et al. 2017). Augenscheinlich wurde das bei der Bundespräsidentenwahl 2016. Waren bisher alle Bundespräsidentenwahlen zwischen den Kandidatinnen und Kandidaten der beiden Volksparteien entschieden worden, kamen diese 2016 nicht einmal in die Stichwahl. Gewählt wurde der Kandidat der Grünen, dem jener der FPÖ gegenübergestanden war.

Beide Volksparteien versuchten, ihren Abstiegsprozess durch Führungswechsel (von Werner Faymann zu Christian Kern bzw. von Reinhold Mitterlehner zu Sebastian Kurz) und Strategiewechsel umzukehren. Ein Teil der Strategiewechsel betraf die Koalitions politik. Während der SPÖ-Strategiewechsel im Ansatz stecken blieb, vollzog die ÖVP unter Sebastian Kurz einen Bruch mit der Politik der großen Koalitionen. Sie wendete sich zuerst vom Modell der großen Koalition ab und nach der für sie erfolgreichen Nationalratswahl 2017 erneut der FPÖ zu. Nachdem die ÖVP-FPÖ-Koalition über FPÖ-induzierte Probleme 2019 gestürzt worden war und nach einer vorgezogenen Nationalratswahl, bildete die ÖVP eine Koalition mit den Grünen.

Dieser Abschnitt hat die Rolle von ÖVP und SPÖ im österreichischen Regierungssystem synoptisch zusammengefasst. Alle Regierungen hatten die ÖVP oder die SPÖ in der zentralen, regierungsbildenden Funktion, und zumeist haben beide Volksparteien der Regierung als politisch nahezu gleich starke Partner angehört. Wie bereits erwähnt, wäre eine Regierungsbildung ohne entweder ÖVP oder SPÖ zu keinem Zeitpunkt numerisch möglich gewesen und in vielen Situationen war die große Koalition auch die einzige realpolitisch mögliche Regierungsform. Gleichzeitig war die Regierungspolitik ein wesentlicher Treiber der wahlpolitischen Performanz der Volksparteien. Seit den 90er-Jahren ist das dominierende Muster, dass Regierungstätigkeit die Unterstützung der Regierungsparteien unterminiert. Volksparteien, insbesondere, wenn sie in großen Koalitionen gemeinsam an der Regierung sind, können eine Zeit lang ihr Regierungsverhalten von den Verschiebungen auf den Wählermärkten abkoppeln – aber nicht auf Dauer. Das Modell der großen Koalition scheint damit vorerst ausgedient zu haben, nicht aber das Modell, dass eine Volkspartei – derzeit die ÖVP – als zentraler Bestandteil der Regierung fungiert.

---

3 Die einseitige Bindung der SPÖ an die Koalition mit der ÖVP (und das Fehlen numerisch lebensfähiger Alternativen außer einer Koalition mit der FPÖ) war und ist ein taktischer Nachteil für die SPÖ. Unter Parteivorsitzendem Kern versuchte die SPÖ durch einen „Kriterienkatalog“ für die Auswahl zukünftiger Koalitionspartner etwas an koalitionspolitischer Flexibilität zu gewinnen („Ziele & Werte für Österreich. Wertekompass der Sozialdemokratischen Partei Österreichs“, Juni 2017).

# 5. Die Parteien als Mitgliederorganisationen

---

## 5.1 Entwicklung der Mitgliedschaften

Die österreichischen Parteien stechen traditionell durch ihre im internationalen Vergleich außerordentlich großen Mitgliederstöcke hervor. Diese Aussage gilt zumindest für die gesamte Zeit seit dem Zweitem Weltkrieg (Katz, Mair et al. 1992; van Biezen et al. 2012). Am Höhepunkt ihrer Massenorganisation blieben die österreichischen Parteien bei lediglich sieben Millionen Einwohnern in absoluten Zahlen nicht weit hinter ihren deutschen Schwesterparteien zurück, die einen etwa acht Mal größeren Rekrutierungspool hatten. Die beiden traditionellen Großparteien, ÖVP und SPÖ, waren im Hinblick auf die Organisation von Mitgliedern relativ erfolgreicher denn als Wahlparteien.

Der Höhepunkt der Mitgliederorganisation in Österreich ist allerdings seit den 70er-Jahren überschritten. Der auf individueller Mitgliedschaft bauende Mitgliederstock der SPÖ verkleinerte sich von um die 700.000 (von den 50er- bis 70er-Jahren) bis 1990 auf 587.000 (Müller 1992a). Parteinahe Expertinnen und Experten erwarteten damals auf Grund der demografischen Struktur der Partei und ihrer Rekrutierungserfolge ein weiteres Abschmelzen auf etwa 300.000 Mitglieder (*Arbeiter-Zeitung*, 25.4.1989). Tatsächlich ging der Erosionsprozess aber deutlich darüber hinaus. Heute hält die SPÖ bei 158.000 Mitgliedern (minus 73 Prozent seit 1990).

Im Unterschied zur SPÖ basiert die ÖVP de facto auf indirekter Organisation, bei der die klassischen Bünde (Arbeitnehmerbund, Bauernbund, Wirtschaftsbund) sowie die Teilorganisationen für Frauen, Jugend und Alte (ÖVP Frauen, Junge ÖVP, Seniorenbund) den Großteil der Rekrutierungsarbeit leisten. Die Direktmitgliedschaft in der Partei, ein Lieblingsprojekt von Parteireformern in den 60er- und 70er-Jahren, ist zwar seit den 80er-Jahren möglich, hat aber keine praktische Bedeutung. Dem entsprechend gibt es auch keinen eigenen Kanal für die innerparteiliche Repräsentation von Direktmitgliedern. Dem Vorrang der Partei vor den Bünden, lange eine andere zentrale Forderung von Reformern, ist seit 1980 organisatorisch dadurch entsprochen, dass beim Beitrittsakt zwischen Vollmitgliedschaft (in der ÖVP und im Bund) oder außerordentlicher Mitgliedschaft (nur im Bund) zu wählen ist. Das ändert aber nichts an der Monopolstellung der Bünde und Teilorganisationen bei der Rekrutierung der Mitglieder. Ein zentrales Mitgliederregister der ÖVP wurde zwar aufgebaut, ohne dass allerdings Vollständigkeit und laufende Aktualisierung gewährleistet wären. Die klassische Mitgliederorganisation bleibt damit funktional, aber auch politisch-geografisch dezentral und liegt bei den Landesorganisationen der Bünde und der anderen Teilorganisationen. Dazu kommt, dass es zwischen den klassischen Bünden, und insbesondere zwischen diesen und den anderen Teilorganisationen, eine Vielzahl an Doppel- und Mehrfachmitgliedschaften gibt. Die Zahl der Mitgliedschaften übersteigt die Zahl der physischen Mitglieder bei Weitem. Daher haben alle Aussagen über die Anzahl und Entwicklung der Parteimitgliedschaft in der ÖVP nur Tendenzcharakter.

Für 1990 können dem ÖAAB maximal 270.000, dem Wirtschaftsbund 134.000, und dem Bauernbund 382.000 Mitglieder zugerechnet werden (Müller 1992a: 46). Heute sind die entsprechenden Zahlen für den ÖAAB 150.000 (von denen 2018 viele die Zahlung der Mitgliedsbeiträge eingestellt hatten – *Profil* 07.08.2018), für den Bauernbund 236.000 (2020)<sup>4</sup> und für den Wirtschaftsbund über 100.000 (2020). Addiert man die Mitgliedschaften der klassischen Bünde (lässt also Doppelmitgliedschaften außer Acht), so reduzierte sich der ÖVP-Mitgliederstock von 786.000 im Jahr 1990 auf 486.000 im Jahr 2020 (minus 38 Prozent seit 1990). Im Vergleich zur SPÖ hat die ÖVP es also gut verstanden, ihren Mitgliederstock im „Kernbereich“ zu erhalten. Dazu kommt, dass die drei nach demografischen Kriterien organisierten Teilorganisationen ebenfalls Hunderttausende Mitglieder verzeichnen, von denen sehr viele originäre Mitglieder sind, also Individuen ohne gleichzeitige Mitgliedschaft in einem der Bünde. Allerdings sind viele der circa 300.000 Mitglieder des Seniorenbundes wahrscheinlich über unpolitische Serviceleistungen rekrutiert. Und schließlich verfügt die SPÖ ebenfalls über eine Seniorenorganisation, den Pensionistenverband Österreichs, der für 2020 385.000 Mitglieder meldet<sup>5</sup> (1990: 307.000; Müller 1992a: 44), wobei es aber keine Option auf automatische Parteimitgliedschaft gibt. Schon diese wenigen Zahlen zeigen, dass die parteipolitischen Milieus und die organisatorische Erfassung der Bevölkerung bei beiden Volksparteien deutlich über den Bereich der Parteimitgliedschaft hinausgehen.

Von den anderen Parteien konnte sich im Beobachtungszeitraum nur die FPÖ auf eine zahlenmäßig bedeutende Mitgliederorganisation stützen: von etwa 42.000 Mitgliedern im Jahre 1990 (Müller 1992a: 49) expandierte die Organisation nach Angaben der Partei im Kontext der Wahlerfolge zeitweise auf 50.000 und sogar 60.000 Mitglieder. Die vorübergehende Abspaltung der mitgliederstarken Kärntner Landesparteiorganisation der FPÖ im Zusammenhang mit der Gründung des BZÖ und die anderen Turbulenzen der Partei machten sich auch in der Mitgliederstatistik bemerkbar. Für 2020 gibt die FPÖ wieder etwa 40.000 Mitglieder an.

Die Volksparteien verlieren die meisten Mitglieder aufgrund der demografischen Entwicklung. Die dem Ausscheiden durch Tod gegenüberstehenden Zugänge an neuen Mitgliedern sind quantitativ nicht ausreichend, um den Abgang auszugleichen (für eine Fallstudie zur SPÖ: Müller 1996). Allerdings verlieren die Parteien auch Mitglieder durch Austritt und – häufiger – durch Nichterfüllung der finanziellen Beitragspflichten und Bereinigung der Mitgliederstatistik. Damit haben die Parteien und die unmittelbar zuständigen Parteiorgane einen gewissen Spielraum, „Karteileichen“ mitzuschleppen und höhere Mitgliederzahlen zu behaupten, als sie der Realität entsprechen. Von den beiden Volksparteien hat die SPÖ traditionell ein strengeres Regime, was das Führen der Mitgliedschaftsstatistiken angeht.<sup>6</sup>

Warum werden Mitgliedschaften in Parteien beendet? Markus Wagner (2017) ist dieser Frage auf der Basis einer sehr großen Stichprobe von (im Rahmen von AUTNES befragten) Wahlberechtigten nachgegangen, die es erlaubt hat, aktive und ehemalige Parteimitglieder in einigermaßen beträchtlicher Zahl zu identifizieren. Demnach ist ideologische Entfremdung (27 Prozent) der wichtigste Grund für das Beenden einer Mitgliedschaft, gefolgt von dem utilitaristischen Argument, keinen Nutzen mehr aus der Mitgliedschaft zu ziehen (22 Prozent). Tatsächlich haben die Parteien die Vermittlung von Arbeitsplätzen und Wohnungen – lange wichtige Motive für die Mitgliedschaft in den Volksparteien (Müller 1988b) – weitgehend aufgegeben – ein Argument, das

auch Parteifunktionäre häufig als Ursache für die langfristig zurückgehenden Mitgliedszahlen anführen (z. B. Interviews in Sidl 2013). Im Gegensatz zum Wunsch nach Patronage ist das Interesse an politischer Partizipation ein normativ erwünschtes Motiv für die Parteimitgliedschaft. Allerdings können diesbezügliche Erwartungen auch enttäuscht werden. Enttäuschte Partizipationserwartungen („Hatte zu wenig Einfluss auf die Parteilinie“, 13 Prozent) und die Zuwendung zu anderen Partizipationsmöglichkeiten („Engagiere mich stattdessen in anderen Organisationen“, neun Prozent) figurieren ebenfalls unter den genannten Motiven. Schließlich spielen private Ressourcen eine Rolle („Keine Zeit“, 16 Prozent; „Mitgliedschaft zu teuer“, sieben Prozent). Solche Selbstbeschreibungen laufen immer Gefahr, dass post hoc Rationalisierung und der Wunsch nach sozialer Akzeptanz die Antworten beeinflussen. Allerdings zeigt Wagner (2017), dass die Antworten konsistent mit anderen Merkmalen der Befragten sind (ideologische Differenzen sind konsistent mit der Selbsteinstufung auf der Links-rechts-Skala, Zeitmangel geht einher mit voller Berufstätigkeit etc.), und ehemalige Mitglieder weisen im Vergleich mit aktiven Mitgliedern in höherem Maße Eigenschaften auf, die a priori gegen eine Mitgliedschaft sprechen (Selbstplatzierung in der ideologischen Mitte, geringeres politisches Interesse, schlechtere Meinung von Politikerinnen und Politikern im Allgemeinen, mehr Ungewissheit über eigene Wahlbeteiligung).

Trotz starker Einbußen bei den Mitgliedschaftszahlen wird das klassische Modell der Massenmitgliedschaft von den Parteien nicht grundsätzlich infrage gestellt. Für die von Sidl (2013) interviewten Funktionäre der SPÖ etwa, die ja mit besonders starken Verlusten an Mitgliedern umgehen lernen mussten, ist kein anderes Modell der Parteiorganisation vorstellbar. Auch mit der reduzierten Mitgliedschaft sei man immer noch ein „Riese“ unter den europäischen Parteien, was durchaus zutrifft (van Biezen et al. 2012). Die beiden Volksparteien haben sich zwar mit der Tatsache abgefunden, dass das in früheren Jahrzehnten gegebene Niveau an Mitgliederzahlen nicht mehr erreichbar ist, aber sie versuchen natürlich, das aktuelle Niveau möglichst hoch zu halten und die Mitgliedschaft attraktiv zu gestalten.

## 5.2 Differenzierte Mitgliedschaft

Der Rückgang der Mitgliedszahlen wird auch damit erklärt, dass das traditionelle Modell der Parteimitgliedschaft nicht mehr ausreichend mit den Lebensrealitäten und Interessen potenzieller Mitglieder korrespondiert. Das Anbieten von differenzierten Mitgliedschaften wird daher von manchen Parteireformern als ein Beitrag zur Lösung des Rekrutierungsproblems angesehen.

Von den österreichischen Parteien praktiziert die ÖVP seit jeher eine differenzierte Mitgliederorganisation. Fast alle Mitglieder werden über die Teilorganisationen rekrutiert und organisiert, d. h. sie gehören (bei Vollmitgliedschaft) gleichzeitig der Partei und einer politischen Interessenorganisation an.<sup>7</sup> Beim Beitritt in die klassischen Bünde, ÖAAB, BB und WB, kann zwischen der Vollmitgliedschaft einschließlich Parteizugehörigkeit und der außerordentlichen Mitgliedschaft nur im jeweiligen Bund entschieden werden. Darüber hinaus bietet der Bauernbund die Familienmitgliedschaft für Angehörige von Vollmitgliedern und die Altbauernmitgliedschaft (mit deutlich reduziertem Mitgliedsbeitrag). Diese Differenzierung hat dem Bund geholfen, seinen Mitgliederstock hoch zu halten und Abwanderungen Richtung Seniorenbund zu

begrenzen. Diese Form abgestufter Mitgliedschaft kann also Mitgliederstöcke von einzelnen Teilorganisationen stabilisieren und hat so Auswirkungen auf die innerparteiliche Machtverteilung. Sie ist aber kaum geeignet, neue Mitglieder zu gewinnen und an die Partei heranzuführen.

Um die Organisation in der SPÖ für primär an bestimmten Themen Interessierte attraktiver zu machen, hat die SPÖ die Möglichkeit zur Gründung von Themensektionen geschaffen, also die unterste Ebene der Parteiorganisation an Themen statt an sonst üblichen politisch-geografischen Bezugspunkten auszurichten. Die Grundidee der Rekrutierung über starkes Engagement für bestimmte inhaltliche Anliegen war mit der optimistischen Erwartung verbunden, dass so gewonnene Mitglieder nach und nach in die Partei sozialisiert werden könnten und dass Themensektionen in Zukunft eine wichtige Rolle neben den klassischen politisch-geografischen Sektionen spielen würden. Diese optimistischen Erwartungen haben sich nicht realisiert. Themensektionen existieren, aber sie sind nicht besonders zahlreich und decken ein eher enges Spektrum an Themen ab. Der 15. Wiener Gemeindebezirk Rudolfsheim z. B. hat 21 klassische Sektionen und die Themensektionen „Junger Bezirk“ für Junge und Junggebliebene und die Themensektion Z – Z wie „zugrast“ (also zugewandert, zugezogen), „zusammen“ und „Zukunft“ – und LGBTIQ (ähnliche Themensektionen finden sich in den Wiener Bezirken Mariahilf („Andersrum“, die erste Themensektion Österreichs) und Simmering („SoHo“ für Chancengleichheit von Lesben, Schwulen, Bisexuellen und Inter- und Transpersonen sowie Heterosexuellen in der Wiener Vorstadt). Andere Themensektionen können eher als innerparteiliche Opposition mit den Schwerpunkten linke Modernisierungspolitik und innerparteiliche Demokratie („Sektion 8“ in Wien-Alsergrund) bzw. sozialer Intervention durch Bildungsaufklärung und Hilfe in Notlagen (Themensektion „Mur“ in Graz) gesehen werden. Andere Themensektionen sind Plattformen für Funktionäre bzw. professionelle Parteimitarbeiter („Öffentlichkeitsarbeit“).

Insgesamt hat die spontane Gründung von Themensektionen auf lokaler Ebene keine große Belebung der Aktivitäten der Mitglieder oder größere Neugewinnung von Mitgliedern mit sich gebracht. Ein neuerer Trend ist die Top-down-Nutzung dieses Instruments. So rief die SPÖ Niederösterreich im Jahr 2020 eine Themensektion „Migration“ ins Leben und forciert die SPÖ Wien seit 2017 sogenannte „Themeninitiativen“ („Gruppen von interessierten SPÖ-Mitgliedern und Sympathisantinnen und Sympathisanten, die sich bei ihren regelmäßigen Treffen einem konkreten Politik- oder Themenfeld widmen“ aber auch auf Instagram und Facebook präsent sind). 2020 wurden fünf solche Themeninitiativen von der Partei beworben („Informationsgesellschaft“, „Vielfalt“, „Vorwärts Europa“ (mit starker Beteiligung der SPÖ-Delegation im Europäischen Parlament), „Radfreunde“ und „Lebensqualität“).

Eine weitere organisatorische Innovation der SPÖ in der Mitgliederorganisation ist die einjährige kostenlose Gastmitgliedschaft. Diese wurde 2018 nach einem Pilotprojekt, das unter dem Motto „Gastfreundschaft. Je größer die Bewegung, umso mehr können wir bewegen“ stand, eingeführt. Ziel der Gastmitgliedschaft ist es, Menschen, die sich mit den Grundsätzen der SPÖ identifizieren, anzusprechen und die Hürde des Parteibeitritts zu senken und Parteiöffnung und -erweiterung sowie die Modernisierung der Strukturen der Partei voranzutreiben. Daten über die Nutzung dieses Instruments, die Erfahrungen der SPÖ-Gastmitglieder und die Halterate liegen nicht vor. Die Institutio-

nalisation nach einer Probephase spricht jedenfalls für Anfangserfolge. Maltschnig (2019: 312) z. B. bezeichnet das Experiment als „erfolgreich“ und spricht von „Tausenden“, die seit dem Start 2017 diese Möglichkeit in Anspruch genommen hätten.

### 5.3 Innerparteiliche Partizipationsmöglichkeiten

Seit der Studie von Robert Michels (1911) gelten politische Parteien als oligarchische Organisationen. Mit den gesellschaftlichen Transformationen der Nachkriegszeit und der Herausbildung der Volksparteien geht eine zunehmend passive Rolle der Massenmitgliedschaft einher (Mair 2014). Ein Wunsch vieler Parteireformer der letzten Jahrzehnte ist daher die Aktivierung der Mitglieder. Dazu wurden die Beteiligungsinstrumente innerhalb der Parteien etwas ausgebaut.

In allen im Parlament vertretenen Parteien haben die Mitglieder auf der untersten Organisationsebene die Möglichkeit zur Wahl der Funktionäre dieser Ebene und der Delegierten für Parteigremien auf höheren Ebenen sowie, sofern innerparteiliche Vorwahlen existieren (siehe weiter unten), das Wahlrecht in diesen. Darüber hinaus haben ÖVP-Mitglieder das Stimmrecht bei Mitgliederabstimmungen und das Recht, solche Abstimmungen zu verlangen, wobei dieses Anliegen von zumindest 3.000 Mitgliedern (Bundesebene) bzw. zehn Prozent der Mitglieder auf der jeweiligen Ebene unterstützt werden muss. Bisher gab es keinen bottom-up initiierten direkt demokratischen Prozess und eine top-down initiierte bundesweite Abstimmung hat bisher nur einmal stattgefunden (1980). Eine im Zuge der Entwicklung des neuen Parteiprogramms 2015 durchgeführte, ähnlich zur Mitgliederabstimmung aufgesetzte, Mitgliederbefragung (online und offline) fand geringes Interesse bei den Mitgliedern (12.835 Antworten bei ca. 600.000 zur Beteiligung eingeladenen Mitgliedern) und stieß auf kritische Berichterstattung („Suggestivfragen“).

Die aktuelle Situation der SPÖ (seit der Organisationsreform 2018) ist die, dass SPÖ-Mitglieder ein statutarisches Recht haben, schriftliche Anfragen an SPÖ-Gremien auf allen Ebenen zu stellen – d. h. das Recht, auch eine Antwort zu bekommen. Fünf Prozent der Parteimitglieder können auch eine Mitgliederbefragung verlangen, wobei aber bestimmte Gegenstände (Statutenänderungen, Höhe des Mitgliedsbeitrages, Beschlüsse anderer Parteiorgane) ausgeschlossen sind. Während eine Mitgliederbefragung empfehlenden Charakter hat, ist ein Mitgliederentscheid für die Partei bindend. Ein solcher muss auf Verlangen von zehn Prozent der Mitglieder durchgeführt werden, wobei auch hier dieselben Gegenstände wie bei der Mitgliederbefragung ausgeschlossen sind und dem Parteitag das Recht bleibt, einen Mitgliederentscheid mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit aufzuheben. Alle plebiszitären Instrumente können auch von der Parteiführung eingesetzt werden. In diesem Kontext nennt das Statut explizit die Beschlussfassung über Koalitionsabkommen (Paragraf 25), wobei für eine verbindliche Entscheidung aber eine Mindestbeteiligung von 20 Prozent vorgesehen ist.

Tatsächlich wurden einige Mitgliederbefragungen auf Landes- oder Gemeindeebene durchgeführt. Auf Bundesebene wurden Onlinemitgliederbefragungen zur Bildungspolitik (2015), Asylpolitik (2016) und zu den CETA/TTIP Handelsabkommen (2016) durchgeführt, jeweils mit geringer Beteiligung (die CETA/TTIP Befragung erreicht mit circa 7,5 Prozent Beteiligung die größte Teilnahme). Eine Mitglieder-

befragung 2018 (online, 68 Prozent, und postalisch, 32 Prozent) fokussierte auf parteiinterne Fragen und erreichte eine Beteiligung von 21,6 Prozent. Die Parteiführung unter dem Vorsitzenden Christian Kern hatte das neue Parteiprogramm (72 Prozent Zustimmung) und eine radikale Organisationsreform mit weitgehenden Schritten zur innerparteilichen Demokratisierung und Aufwertung der Mitglieder (86 Prozent Zustimmung) vorgelegt und das Ergebnis für verbindlich erklärt. Das „Demokratiepaket“ enthielt ein Initiativrecht für Mitglieder (Einleitung von Mitgliederbefragungen und Mitgliederentscheiden), verpflichtende Abstimmung über Koalitionsabkommen und direkte Beteiligung an der Erstellung von Kandidatenlisten). Die Organisationsreform fand bei den Spitzenfunktionären in ihrer ursprünglichen Form wenig Zustimmung und wurde im Zuge des Wechsels an der Parteiführung stark abgeschwächt und vom Parteitag beschlossen. 2020 nützte die neue Parteivorsitzende Pamela Rendi-Wagner das Instrument der Online-Mitgliederbefragung, um die Vertrauensfrage zu stellen und innerparteiliche Disziplin anzumahnen (Diskussion intern, gemeinsame Position nach außen) sowie um die Zustimmung zu inhaltlichen Positionierung der SPÖ abzufragen. Nach umfangreichen Mobilisierungsanstrengungen all jener, die (zumindest vorerst) an der Parteiführung festhalten wollten, konnten eine Beteiligung von 42,6 Prozent und mehr als 71 Prozent für den Verbleib von Rendi-Wagner erreicht werden.

### 5.4 Beteiligungsmöglichkeiten für Nicht-Mitglieder?

Beide Volksparteien, aber auch die FPÖ, ziehen klare Grenzen zwischen Parteimitgliedern und Nicht-Mitgliedern. Die ÖVP erlaubt aber die Mitarbeit von Nicht-Mitgliedern in Fachausschüssen, Plattformen/Initiativen und Projektgruppen (Paragraf 18). Das erlaubt die Beteiligung des größeren, nicht parteipolitisch organisierten „bürgerlichen Lagers“ an der Erstellung von z. B. Spezialprogrammen und sachpolitischen Konzepten. Ihre Kandidatur auf Wahllisten der Partei ist nicht explizit ausgeschlossen (Paragraf 48). Nach einem langen Abwehrkampf der Parteifunktionäre und -aktivisten erlaubt auch die SPÖ die Kandidatur von Nicht-Parteimitgliedern in Ausnahmefällen (Wahlvorschlag durch Wahlkommission und Bestätigung durch zuständiges Gremium, Paragraf 32 Z8). Tatsächlich haben die meisten „Quereinsteiger“ (siehe dazu den folgenden Unterabschnitt) in beiden Parteien sehr rasch die Parteimitgliedschaft angenommen.

### 5.5 Innerparteiliche Kandidatenauswahl

Eine weitere Dimension innerparteilicher Partizipation und Demokratie ist die Auswahl der Parteikandidaten für öffentliche Ämter und insbesondere für die repräsentativen Organe des Staates. Das klassische Modell der Kandidatenauswahl in politischen Parteien ist die Nominierung durch lokale/regionale Einheiten der Parteiorganisation und die Entscheidung über die Kandidatur(en) in Parteigremien auf einer höheren Ebene, angepasst jeweils an das Wahlsystem. Dieses Modell wurde und wird auch in Österreichs Parteien angewendet. Der Siegeszug der Vorwahlen in den USA hat aber Vorwahlen zu einer in vielen Parteien diskutierten oder/und umgesetzten Reformation gemacht, wobei eine Vielzahl an theoretischen und praktischen Modellen zur Auswahl und weiteren Adaption zur Verfügung steht (Hazan/Rahat 2010).

Das österreichische Wahlsystem für Nationalratswahlen hat drei Ebenen – Bund, Land, Region (politische Bezirke oder Kombinationen von politischen Bezirken). Auf der Regionalebene nicht genützte Parteistimmen werden zunächst – vorausgesetzt die Partei erreicht vier Prozent der Stimmen bundesweit – auf der Landesebene und schließlich der Bundesebene gegen Mandate verrechnet (technisch werden jeweils alle Stimmen zur Mandatsberechnung herangezogen und auf unterer Ebene bereits vergebene Mandate abgezogen). Große Parteien gewinnen den Großteil ihrer Sitze auf der Regional- und der Landesebene, kleine Parteien auf der Bundesebene. Daher haben diese Ebenen je nach Parteigröße unterschiedliche Bedeutung in der Politik der Kandidatennominierung. Des Weiteren ist oft nicht absehbar, welche Mandate eine Partei nun erwarten kann, da schon geringe Unterschiede in den Parteistimmen einen Mandatsgewinn de facto zwischen den Ebenen „verschieben“ können. Kandidaten trachten daher nach der Absicherung durch Nominierung auf mehr als einer Ebene. Vielfach bleibt aber durch die Komplexität des Wahlsystems und verschiedener ineinandergreifender Mechanismen (Mandatszuweisungen, Zusammensetzung der Kandidatenlisten, Mehrfachkandidaturen und schließlich Mandatsverzicht einiger gewählter Abgeordneter) ein gewisses Maß an Unsicherheit.

Parteien bilden die Komplexität des Wahlsystems in ihren Verfahren der Nominierung von Kandidaten ab. Das klassische Modell der Kandidatenauswahl in den größeren Parteien ist, dass Parteigremien auf regionaler Ebene bzw. Landesebene Kandidaten für diese Ebenen nominieren (wobei Entscheidungen für Regionalwahlkreise aus mehreren politischen Bezirken auch auf der Landesebene fallen) und die Listen für die Bundesebene in den nationalen Parteivorständen beschlossen werden. ÖVP und SPÖ haben in den 90er-Jahren mit für alle Wählerinnen und Wähler (ÖVP) bzw. alle Parteimitglieder (SPÖ) offenen Vorwahlen experimentiert (Nick 1995; Leitner/Mertens 1995), die nur zu wenigen Veränderungen an den Wahlvorschlägen der Parteigremien geführt haben. Insgesamt wurden diese Experimente nicht als erfolgreich eingeschätzt: Wenig (und in der Berichterstattung nicht immer positive) Außenwirkung stand vielen internen Reibungen gegenüber. Diese Verfahren wurden daher (zum Teil entgegen bestehenden Verpflichtungen aus den Parteistatuten) auch nie wieder flächendeckend eingesetzt.

Von den kleineren Parteien haben die Grünen das klassische Modell der Gremien-nominierung dem basisdemokratischen Ideal (bezogen auf die Parteimitglieder und der Partei nahestehende Personen) am stärksten angenähert, indem sie die Nationalratswahlliste für die (bei den Grünen traditionell zentrale) Bundesliste auf dem Bundeskongress in einer Serie von Abstimmungen über spezifische Listenplätze (für die sich die Kandidaten bewerben mussten) erstellen. Kombiniert mit einer Parteibasis, die inhaltlich stark von der Wählerschaft der Grünen abweicht und auch wenig bereit ist, den Gesetzmäßigkeiten professioneller Politik zu folgen, kann das bei schwachem Management durch die Parteiführung zu dysfunktionalen Effekten für die Partei führen. 2017 wurden so z. B. einige der führenden Parlamentarier der Grünen nicht für „wählbare Plätze“ nominiert. Die unmittelbare Folge war die Kandidatur eines dieser Abgeordneten, Peter Pilz, mit einer eigenen Liste (Liste Peter Pilz). Während die Grünen in dieser Wahl unter die Vier-Prozent-Hürde und aus dem Parlament fielen, zog die Liste Pilz, die ihre Wählerinnen und Wähler vorwiegend aus dem grünen Wählerpotenzial schöpfte, in den Nationalrat ein. Der Schock des Exits aus dem Parlament hat die Notwendigkeit einer Reform der Kandidatennominierung im kollektiven Bewusstsein der Partei verankert. Tatsächlich nahm die Kandidatennominierung 2019 mehr

Bedacht auf die Wettbewerbsfähigkeit der Partei und erlaubt u. a. der Parteiführung die prominente Platzierung einer „Quereinsteigerin“.

Innovationsträger bei der Kandidatenauswahl war die neue, liberale Partei NEOS, die ihre Kandidatenauswahl unter direkter Bürger- und Mitgliederbeteiligung durchführt und Online-Hearings und Online-Wahlen abhält, wobei Bürgerinnen und Bürger, Parteimitglieder und Parteivorstand jeweils dieselbe Anzahl an Punkte für die Kandidatinnen und Kandidaten, die sich selbst nominieren, vergeben können. Die Addition dieser Punkte bestimmt die Kandidatenreihung (vorbehaltlich der Letztentscheidung durch die Mitgliederversammlung). Dieses Verfahren hat zu einer gewissen Mobilisierung von Nicht-Mitgliedern (3.500 im Jahr 2017) und positiver Medienberichterstattung geführt. Da allerdings Bürgerinnen und Bürger sowie Mitglieder ihre Stimmen breit streuen und der Parteivorstand sie (in Kenntnis der Resultate der anderen Wahlkörper) strategisch einsetzt, ist es de facto der Vorstand, der über die Reihung der chancenreichen Listenplätze bestimmt (Dolezal et al. 2013; Jenny 1918a, 2918b).

Mit der Kandidatenauswahl durch die Parteien ist der Prozess der innerparteilichen Auswahl aber noch nicht abgeschlossen, denn das österreichische Wahlrecht stattet die Wahlberechtigten mit je einer Vorzugsstimme pro Ebene des Wahlsystems aus. Während auf der Regionalliste Kandidatinnen und Kandidaten angekreuzt werden können, müssen auf der Landes- und (seit 2013) der Bundesliste die Namen von bevorzugten Kandidatinnen und Kandidaten auf dem Stimmzettel selbst eingetragen werden. Wählerinnen und Wähler können, müssen aber nicht davon Gebrauch machen. Die meisten Vorzugsstimmen entfallen in der Regel auf die Listenersten, wobei nicht vollkommen klar ist, was diese Stimmen zum Ausdruck bringen sollen. Kandidatinnen und Kandidaten, die bei den innerparteilichen Auswahlprozessen unterlegen sind oder ihren wahlpolitischen Wert für die Partei demonstrieren wollen (im Hinblick auf zukünftige Nominierungsprozesse), versuchen manchmal, dieses System durch eine Vorzugsstimmenkampagne zu nützen – selten mit einem „respektablen“ Erfolg an Vorzugsstimmen oder, noch seltener, dem Einzug in den Nationalrat (Müller 1984, 1989, 1991; Müller/Scheucher 1995; Jenny/Müller 2014).

Das System der Vorzugsstimmen wurde aber auch von Parteien aktiv genützt, um parteiinterne Konflikte zu entscheiden (FPÖ 1983) (Müller 1984), die Nationalratswahl zu einer Kanzlerwahl zu machen (SPÖ 1990) (Müller 1991) und als eine von der Parteispitze eingesetzte und beworbene Methode der Kandidatenauswahl (ÖVP 2017). Für letzteren Zweck legte die ÖVP innerparteiliche Regeln fest, die über das staatliche Wahlrecht hinausgehen und bereits jenen Kandidatinnen und Kandidaten das Mandat zuspricht, welche die Hälfte der gesetzlich für den Mandatserwerb erforderlichen Präferenzstimmen für sich gewinnen können bzw. denjenigen, die absolut mehr Vorzugsstimmen für sich gewinnen können als ihre Konkurrentinnen und Konkurrenten, wenn das auf mehrere Kandidatinnen und Kandidaten zutrifft. Gegenüber partei-internen Vorwahlen sollte diese Methode den Vorteil für die Partei haben, dass alle Anstrengungen der Kandidatinnen und Kandidaten sich direkt und positiv auf das Wahlergebnis der Partei auswirken. Gleichzeitig sollten die mit internen Vorwahlen verbundenen Probleme vermieden werden (innerparteiliche Auseinandersetzung zwischen Kandidatinnen und Kandidaten, vor allem aber, dass Vorwahl-Verlierer wenig Anstrengungen in den eigentlichen Wahlkampf ihrer Partei einbringen (Müller 1992b). Diese Erwartungen fand die ÖVP aber nicht bestätigt und rückte 2019 wieder von

dem Modell ab, wohl auch, um die geplante Fokussierung des Wahlkampfs auf den Kanzlerkandidaten nicht durch andere Persönlichkeitskampagnen zu stören.

Das klassische Modell innerparteilicher Kandidatenauswahl wurde im Betrachtungszeitraum weniger in Richtung Basisdemokratie als in Richtung autokratischer Auswahl verändert: die jeweiligen Parteivorsitzenden setzten die Nominierung von Persönlichkeiten aus dem öffentlichen Leben als Kandidatinnen und Kandidaten an prominenter oder zumindest wählbarer Stelle auf der jeweiligen Parteiliste durch. Auf diese Weise wurden zahlreiche Parlamentssitze mit ehemaligen Sportlerinnen und Sportlern, Schauspielerinnen und Schauspielern, TV-Moderatorinnen und -Moderatoren und vor allem Persönlichkeiten aus politknahen Berufen wie Journalistinnen und Journalisten und parteiunabhängigen Interessenorganisationen (zumeist vom Typus Public Interest Groups) besetzt. Die Erfahrungen der Parteien mit diesen „Quereinsteigern“ sind sehr gemischt (Wolf/Frank 2006; Wolf 2007). In den Wahlkämpfen hatte ihre Kandidatur häufig eine für die Partei positive Signalwirkung, nur wenige konnten sich aber danach als kompetente Expertinnen oder Experten ihrer Partei in Sachbereichen etablieren und in einigen Fällen endeten diese politischen Karrieren unerwartet und mit zum Teil beträchtlichen politischen Kosten für die Partei, die sie als Kandidatinnen und Kandidaten aufgestellt hatte.

Die einzige „Kandidatur“ eines Nicht-Parteimitglieds, die nachweisbare Effekte auf das Meinungsbild in der Wählerschaft (und wahrscheinlich das Ergebnis der Nationalratswahl) hatte, ereignete sich anlässlich der vorzeitigen Nationalratswahl 2002 – ausgelöst durch den innerparteilichen Konflikt in der FPÖ, der zum Rücktritt der FPÖ-Regierungsmitglieder und der Auflösung der Koalition mit der ÖVP führte. Sie betraf ironischerweise keine Kandidatur für den Nationalrat, sondern die Bekanntgabe, dass einer der zurückgetretenen FPÖ-Minister, Karl Heinz Grasser, als parteiloser Kandidat für das Amt des Finanzministers dem ÖVP-Team für die nächste Regierung angehören würde (Karmasin 2003). Dieser Wechsel eines populären Regierungsmitglieds vom Team der FPÖ in das Team der ÖVP war ein starkes Signal an jene FPÖ-Wählerinnen und -Wähler, die sich von der FPÖ die Rolle einer konstruktiven Kraft in einer „bürgerlichen“ Regierung erhofft hatten und die in großer Zahl zur ÖVP wechselten (Ogris et al. 2002).

In Summe haben sich Reformen bei der Kandidatenauswahl nicht als der große Hebel zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Parteien erwiesen. Eine stärkere Delegation der Kandidatenselektion an die Parteibasis oder sogar die Wählerschaft wurde nur in Ansätzen realisiert. Wirklich große Reformen der Kandidatenauswahl waren nicht durchsetzbar oder wurden gar nicht erst angestrebt, und die kleinen Reformen haben mehr interne Spannungen als positive Außenwirkung nach sich gezogen. Abweichungen vom klassischen Modus der Kandidatenrekrutierung in die andere Richtung, mit insbesondere der Stärkung der Rolle des Parteichefs, haben vielleicht mehr externe Effekte erzeugt, aber nicht immer zu Gunsten der jeweiligen Partei.

### 5.6 Konkurrenz der Zivilgesellschaft

Unter Zivilgesellschaft soll hier jener organisierte Teil der Gesellschaft verstanden werden, der nicht durch den Staat oder die politischen Parteien organisiert ist und dessen Organisationszweck nicht auf die wirtschaftlichen Eigeninteressen der Organisierten

ausgerichtet ist, wie es z. B. bei den klassischen Wirtschaftsverbänden wie Gewerkschaft oder Industrieellenvereinigung der Fall ist, sondern vielmehr gesellschaftlichen Anliegen dienen will. Der Organisationszweck kann durch Eigenleistungen der zivilgesellschaftlichen Organisationen erfüllt werden, oft aber ist (auch) staatliches Handeln erforderlich. Zivilgesellschaftliches Handeln ist dann darauf ausgerichtet, staatliche Organe und politische Parteien im Sinne des jeweiligen Organisationszwecks zu beeinflussen.

Der Raum für die Entstehung einer solchen Zivilgesellschaft ist in Österreich sehr eingegrenzt durch das System gesetzlicher Interessenvertretungen (für die allerdings die materiellen Interessen ihrer Mitglieder im Vordergrund stehen) und die Vorfeldorganisationen der politischen Parteien. Darüber hinaus gibt es wichtige gesellschaftliche Organisationen, die zwar keine statutarische Verbindung zu Parteien haben, aber im ideologisch-sozialen Milieu jeweils einer Partei stark verankert sind und an deren Spitze oft aktive oder ehemalige Politikerinnen und Politiker zu finden sind. Karlhofer (2012: 538) bezeichnet z. B. die gesellschaftlichen Organisationen in den Bereichen Wohlfahrtspflege und Soziales – vor allem Caritas (Katholische Kirche), Volkshilfe Österreich (SPÖ), Hilfswerk Österreich (ÖVP) und Rotes Kreuz – als noch immer von den Parteien „kontrolliert“. Die Parteien waren und sind in der Durchdringung der Gesellschaft nicht symmetrisch. Einerseits sind es vor allem die traditionellen Großparteien, ÖVP und SPÖ, die hier eine starke Rolle spielen, andererseits gibt es Unterschiede in der Art der Beziehungen zu den gesellschaftlichen Organisationen. Schließlich gibt es den gewaltigen und stetig wachsenden Sektor der Vereine (1960: 42.269; 1990: 78.835; 2000: 104.203; 2018:124.627<sup>8</sup>). Nach einer Untersuchung aus den späten 90er-Jahren sind rund drei Viertel (74 Prozent) der Österreicherinnen und Österreicher Mitglied mindestens eines Vereins (Ulram 2000). Andere Untersuchungen zeigen eine etwas geringere Organisationsquote (1993: 60 Prozent; 2004: 58 Prozent).<sup>9</sup> Der weit überwiegende Teil der Vereine hat „unpolitische“ Zwecke und ist in diesem Kontext ohne Bedeutung. Umgekehrt kommt zivilgesellschaftliche Organisation sehr oft ohne die Rechtsform eines Vereins aus, sie kann diese aber auch annehmen.

In seiner Bestandsaufnahme zivilgesellschaftlicher Organisationen hat Karlhofer (2012) auf die Anliegen Menschenrechte, soziale Gerechtigkeit, Geschlechterbeziehungen, Dritte Welt und Umwelt verwiesen und zahlreiche Organisationen sowie bereichsspezifische Zusammenschlüsse solcher Organisationen aufgelistet. Zivilgesellschaftliche Organisation findet auch auf der Meta-Ebene statt, wo statt konkreter inhaltlicher Anliegen die Zivilgesellschaft selbst und ihre Unterstützung der Fokus der Organisation sind (Initiative Zivilgesellschaft). Auf beiden Ebenen hat die Dynamik der Entwicklung seither weiter zugenommen.<sup>10</sup> In einem „klassischen“ Bereich zivilgesellschaftlicher Organisation, dem Umweltbereich, ist mit dem Klimawandel durch zivilgesellschaftliches Engagement eines der ganz großen Themen der Gegenwart entstanden. Die europäische Asylkrise von 2015 hat zu einem Schub im Bereich menschenrechtlich motivierten Engagements geführt. Weitgehend neu ist die Thematisierung von Problemen, die sich aus dem Missbrauch Sozialer Medien ergeben.

Während es zahlreiche programmatische und gesellschaftsdiagnostische Publikationen über die Zivilgesellschaft im österreichischen Kontext gibt (Brix 1998; Khol 1999; Brix/Kampits 2003; GLOBArt 2005), steckt ihre empirische Erforschung nach wie vor in den Kinderschuhen. Das gilt noch mehr für die Beziehungen zwischen

Zivilgesellschaft und politischen Parteien und der Dynamik dieser Verhältnisse. Es lassen sich aber einige Punkte festhalten: Erstens sind die Parteien und staatlichen Institutionen mit einer Vielzahl neuer Akteurinnen und Akteure konfrontiert, die in vielen Politikbereichen aktiv sind, bisher nicht besetzte inhaltliche Positionen einnehmen, die Öffentlichkeit für ihre Anliegen herstellen können und so ein gewisses Sanktionspotenzial haben. Zweitens stehen zivilgesellschaftliche Initiativen in Konkurrenz zu den politischen Parteien, wenn es um die Rekrutierung von Aktivistinnen und Aktivisten geht. Der Pool an grundsätzlich für im weiteren Sinne politische Arbeit mobilisierungsfähigen Menschen ist begrenzt, und je mehr davon in zivilgesellschaftlichen Organisationen aktiv sind, desto geringer ist der Pool, aus dem die Parteien schöpfen können. Eine in den späten 90er-Jahren durchgeführte repräsentative Befragung wies zwar 20 Prozent der Befragten als Parteimitglieder aus, zeigte aber auch acht Prozent in politischen Initiativen außerhalb von Parteien und Berufsverbänden, sechs Prozent in Bürgerinitiativen, zehn Prozent in Ökologie- und Umweltgruppen, sieben Prozent im Bereich Dritte Welt / Menschenrechte (Richter 2000: 162).<sup>11</sup> Wie bereits erwähnt, sind das Engagement in anderen Organisationen und Zeitknappheit relevante Gründe für das Beenden von Mitgliedschaften, wie themenzentrierte Organisationsformen ein Versuch politischer Parteien sind, dieser Dynamik entgegenzuwirken. Gleichzeitig sind zivilgesellschaftliche Organisationen auch zum Rekrutierungspool für die Politik geworden, was u. a. die Rolle der Parteien als Aufstiegskanal reduziert. Drittens ist schließlich ein gewisses „Abdriften“ von parteikontrollierten Verbänden Richtung Zivilgesellschaft zu beobachten. Eine ähnliche Entwicklung war viel früher bei den Spezialorganisationen der Parteien zu beobachten, die von Organen, mit denen die Parteien Menschen durch ihre Freizeitinteressen in ein politisches Lager sozialisierten, zu großen unpolitischen Serviceorganisationen und Pressure Groups für spezielle Interessen geworden sind (z. B. Autofahrerinnen und Autofahrer).

Die zivilgesellschaftliche Organisation erzielte ihren ersten und spektakulärsten Erfolg im Hinblick auf die Politikgestaltung im Umweltbereich. Österreichs Verzicht auf die Erzeugung von Kernenergie geht auf einen längeren politischen Prozess zurück, in welchem zivilgesellschaftlicher Protest entscheidend dafür war, diese Frage auf die politische Agenda zu setzen (Müller 2017; Preglau 1994). Ähnlich verhielt es sich bei der Verhinderung des geplanten Donaukraftwerks in Hainburg 1984 (Karlhofer 2012; Müller 1995; Pelinka 1996). Ein spektakuläres Beispiel für solchen Einfluss war die zivilgesellschaftliche Organisation zu Gunsten einer Senkung des maximal erlaubten Blutalkoholspiegels bei Autofahrern (Wolf 1999). In diesen und ähnlichen Fällen entsteht der Einfluss der Zivilgesellschaft in erster Linie aus öffentlichem Agenda Setting und der Meinungsbildung in der Bevölkerung, wodurch die politischen Kosten bestimmter Entscheidungsvarianten erhöht werden. Tatsächlich entscheidende Einwirkung auf den politischen Prozess kommt dann zustande, wenn der zivilgesellschaftlichen Intervention die Logik des politischen Wettbewerbs zu Hilfe kommt und Parteien aus wahlpolitischen Gründen bereit sind, ihren Kurs zu ändern. Wahlpolitische Kalküle können aber hinter koalitionspolitischen Kalkülen zurückbleiben, wie man am innerhalb weniger Jahre (2015–2019) mehrfach geänderten parlamentarischen Stimmverhalten der ÖVP beim Rauchverbot in der Gastronomie beobachten konnte.

Es gibt viele informelle Wege, auf denen die Zivilgesellschaft für konkrete Anliegen mobilisieren kann. Ihr steht aber auch ein institutionelles Verfahren zu Verfügung:

das Volksbegehren (Müller 1998). Dieses Instrument erlaubt einer Anzahl an Bürgerinnen und Bürgern, einen Gesetzesantrag oder eine inhaltliche Initiative für einen Gesetzesantrag in den parlamentarischen Prozess einzubringen. Die Einleitung des Volksbegehrens (durch zumindest 8.401 Unterschriften) und die Registrierung seiner Unterstützung (Mindesterfordernis 100.000 Unterschriften für beide Phasen) wird von den Behörden administriert. Anders als die beiden anderen direkt-demokratischen Instrumente in der österreichischen Verfassung erlaubt die Volksbefragung nur die Unterstützung, nicht aber die Ablehnung eines Anliegens. Dieses Design kann politische Parteien, die dem Anliegen negativ gegenüberstehen, mit schwierigen Fragen der politischen Kommunikation konfrontieren (Müller 1999): Sollen sie das Volksbegehren in ihrer Kommunikation ignorieren (und so den Befürwortern das Framing des Streitgegenstands überlassen), sollen sie öffentlich gegen das Volksbegehren argumentieren und für seine Nicht-Unterstützung werben (aber dadurch gleichzeitig die Aufmerksamkeit für das Volksbegehren und den Streitgegenstand erhöhen), oder sollen sie gar ein entgegengesetztes eigenes Volksbegehren organisieren (was von der Sache her schwierig sein kann), um zu demonstrieren, dass den Befürworterinnen und Befürwortern eines politischen Vorstoßes auch viele Gegnerinnen und Gegner gegenüberstehen? Alle diese Strategien wurden ausprobiert.

Im November 2020 befanden sich z. B. zwei Volksbegehren in der Einleitungsphase: „FÜR IMPF-FREIHEIT“ (im Kontext der Covid-19 Pandemie) und „Ethik für ALLE“ (für die Einführung eines vom Religionsunterricht entkoppelten Ethikunterrichtes als Pflichtfach). Neun Volksbegehren befanden sich in der Unterstützungsphase: „Black Voices“ für Stärkung der Stellung von „Schwarzen Menschen, Menschen afrikanischer Herkunft und People of Colour“; „Wiedergutmachung der Covid-19-Maßnahmen“ für die Rücknahme aller Covid-19-Gesetze etc.; „Zivildienst-Volksbegehren“ für den Zugang von Frauen zum Wehr- und Zivildienst; das Volksbegehren „Kauf Regional“ für den Ausgleich der Wettbewerbsnachteile gegenüber dem Online-Handel; „Recht auf Wohnen“ für die Unterstützung bei Erwerb oder Erhaltung von Wohneigentum und kostenfreie Unterkunft für Bedürftige; „Stoppt Leberdientier-Transportqual“ für Verringerung von Tierleid; „Bedingungsloses Grundeinkommen umsetzen!“ für die Einführung eines solchen Grundeinkommens; „Stopp der Prozesskostenexplosion“ für die Abschaffung des Anwaltszwangs und Begrenzung der Anwaltshonorare und Gerichtsgebühren sowie „Notstandshilfe“ für die Beibehaltung der Notstandshilfe.

Im Jahr 2020 wurde der Unterstützungsprozess für fünf Volksbegehren abgeschlossen: „Asyl europagerecht umsetzen“ für Maßnahmen gegen überproportionale Asylkosten Österreichs in der EU mit 135.087 Unterstützerinnen und Unterstützern; „EURATOM-Ausstieg Österreichs“ für den Ausstieg Österreichs aus dem EURATOM-Vertrag mit 100.482 Unterstützerinnen und Unterstützern; „Smoke – JA“ für Raucherlaubnis in der Gastronomie mit 33.265 Unterstützerinnen und Unterstützern; „Smoke – Nein“ für ein bundesverfassungsgesetzliches Rauchverbot in der Gastronomie mit 140.526 Unterstützerinnen und Unterstützern sowie das „Klimavolksbegehren“ für gesetzliche Änderungen zum Klimaschutz mit 380.590 Unterstützerinnen und Unterstützern.

2020 war ein besonders volksbegehrensreiches Jahr. Die Fallzahlen liegen in den meisten Jahren zwischen null (z. B. 2007, 2008, 2010, 2016) und drei (2002, 2018, 2019). Allerdings sind Jahre ohne Volksbegehren eher selten.

## 5.7 Innerparteiliche Delegation und Verantwortung

Demokratische Parteien basieren auf einem System der politischen Delegation und Verantwortung, das vom einfachen Parteimitglied bis zur zentralen Führungsposition reicht. Demnach werden Funktionäre und Gremien temporär mit Macht zur Entscheidung in einem definierten Wirkungsbereich ausgestattet, müssen sich aber für ihre Entscheidungen gegenüber den delegierenden Organen verantworten. Gleichzeitig ist das institutionelle Design von demokratischen, politischen Parteien so ausgelegt, dass wichtige Entscheidungen in staatlichen Organen zumeist in den Parteigremien vorbesprochen werden können und dort die Parteilinie festgelegt werden kann. Dabei gibt es viele Gelegenheiten für Meinungsunterschiede und Konflikte, die aus der Komplexität der Politik resultieren. Mit ihren Entscheidungen wollen politische Parteien naturgemäß ihre Ziele erreichen, sei es um der Ziele selbst willen (z. B. Politikinhalt) oder weil diese Ziele instrumentell für die Erreichung anderer, übergeordneter Ziele sind (z. B. Wählerstimmen, Regierungsämter). Zwischen solchen Zielen existieren aber oft Konflikte, d. h. man kann ein Ziel nur auf Kosten eines anderen Ziels erreichen (Müller/Strøm 1999). Über die Ziele selbst, über die Prioritäten bei Zielkonflikten und schließlich darüber, was denn die geeigneten Mittel zur Erreichung der Ziele sind, können innerhalb der Partei unterschiedliche Meinungen existieren, etwa zwischen ideologischen Flügeln, organisierten Interessen oder abhängig von den Ämtern, die von innerparteilichen Akteurinnen und Akteuren ausgeübt werden (z. B. Bund/Land, Regierung/Opposition). Sie können daher Gegenstand der innerparteilichen Diskussionen sein. Wenn daraus Konflikte entstehen, die in der Öffentlichkeit ausgetragen werden, wird das zumeist als eine Schwäche der Partei gesehen. Uneinigkeit führt zu negativer Berichterstattung, kann Funktionäre und Mitglieder demotivieren und potenzielle Wählerinnen und Wähler verstören. Das Management innerparteilicher Prozesse ist daher eine zentrale Aufgabe professioneller Politiker und kann wesentlich zum Erfolg oder Misserfolg einer Partei beitragen.

Wie innerparteiliche Entscheidungsprozesse ablaufen und ob und wie die Politik der Partei in staatlichen Institutionen in Parteigremien vorentschieden wird, gehört zu den am wenigsten bearbeiteten Aspekten der Parteienforschung, und Österreich macht da keine Ausnahme. Die Auswahl der Parteiführer ist eine Ausnahme (Müller/Meth-Cohn 1991; Ennser-Jedenastik/Müller 2014, 2015). Der statutarische Parteaufbau gibt einen Rahmen an Regeln vor. Das Selbstverständnis der Parteien ist, dass das Management innerparteilicher Prozesse versagt hat, wenn Konflikte nach diesen Regeln entschieden werden. Sieht man von sehr erfolgreichen Parteiführern am Höhepunkt ihrer Macht ab, die eine Linie vorgeben und Loyalität einfordern können, erfordert erfolgreiches Management die kontinuierliche Konsultation mit innerparteilichen „Veto-Spielern“. Das sind Akteurinnen und Akteure, die eine Entscheidung blockieren können oder große politische Kosten verursachen können. Gelingt die Einbindung dieser „Veto-Spieler“, dienen die Sitzungen von Gremien nur mehr der parteioffiziellen Begründung und Beschlussfassung über die vereinbarte Parteilinie. Ein SPÖ-Spitzenpolitiker der 80er-Jahre (Interview 1991) hat diese Praxis auf den Punkt gebracht: „Ich habe den meisten Spitzengremien angehört ... In all diesen Gremien war ich immer konfrontiert mit Vorgaben aus einem kleineren Kreis.“

Aktive informelle Koordinationsbemühungen der nationalen Parteiführung sind nur eine Seite der Medaille, die andere ist die innerparteiliche Gewaltentrennung,

d. h. konkret vor allem die weitgehende gegenseitige „Nichteinmischung“ und ein „Nebeneinander“ der Parteipolitik auf Bundes- und Landesebene. Ein solches „Nebeneinander“ ist praktikabel, solange die Politik der Partei auf einer Ebene nicht zur ernsthaften Störung der Wettbewerbsfähigkeit der Partei auf der anderen Ebene führt.

Das größte und am schwierigsten zu managende Gremium ist der Parteitag, der unter den Augen der Öffentlichkeit stattfindet und in den viele innerparteiliche Akteurinnen und Akteure involviert sind. Hier sind Überraschungsmomente möglich, wie der Appell an die Grundwerte der Partei (so geschehen bei der Durchsetzung des Glücksspielverbots in Wien innerhalb der SPÖ), oder auch Zugeständnisse der Parteiführung zur Vermeidung von Auseinandersetzungen (so geschehen bei der – von der Jungen Generation beantragten – neuerlichen Festschreibung des kategorischen „Nein“ der SPÖ zu Koalitionen mit der FPÖ in einem Parteitagsbeschluss 2014 – zu dessen Änderung es eines weiteren Parteitagsbeschlusses bedürfte). Wie bedeutend solche und ähnliche Ereignisse sind, ist Gegenstand eines gerade angelaufenen, vom Autor dieses Beitrags geleiteten Forschungsprojekts zur Parteitagspolitik (Kaltenegger et al. 2021).

Ohne den Ergebnissen dieses Projekts vorgreifen zu wollen, ist das Gesamtbild aus Bruchstücken an Information (aus der Medienberichterstattung, den gelegentlichen Berichten von Teilnehmerinnen und Teilnehmern an diesen Prozessen und eigenen Interviews), dass die eigentliche Alternative zu gelungenem Management – also dem reibungslosen Funktionieren der Parteigremien und dem geeinten Auftreten nach außen – nicht die Konfliktaustragung in Parteigremien ist, sondern die öffentliche und semi-öffentliche Auseinandersetzung und der Resignation der unterlegenen Kräfte.

Zusammenfassend haben die Volksparteien auch bei verminderter Massenmitgliedschaft ihre innerparteilichen Delegations- und Verantwortungsmechanismen aufrechterhalten. Es sind aber weitgehend informelle Prozesse, die einen reibungslosen Ablauf und ein nach außen geeintes Erscheinungsbild gewährleisten sollen. Konfliktaustragung nach den von den Organisationsstatuten vorgegebenen Spielregeln bleibt die ultimative Rückfallposition, wenn das Management der innerparteilichen Beziehungen versagt. Wenn sich das innerparteiliche Leben der Volksparteien im Beobachtungszeitraum geändert hat, dann dahingehend, dass die informellen Prozesse nun „öffentlicher“ geworden sind und mehr davon nach außen dringt.

### 5.8 Zusammenfassung

Dieser Abschnitt hat die Entwicklung der Volksparteien als Mitgliederorganisationen betrachtet. Die für Volksparteien typischen Merkmale der Massenmitgliedschaft, flächendeckende Organisation und Strukturen für Mitgliederpartizipation sind bei ÖVP und SPÖ nach wie vor vorhanden. Die Anzahl der Mitglieder ist zwar deutlich zurückgegangen, vor allem bei der SPÖ, aber unter den vergleichbaren Parteien sind die österreichischen Organisationen immer noch Riesen. Beide Volksparteien bemühen sich in den letzten Jahren, ihre traditionellen Organisationsformen durch neue Formen der Organisation von Mitgliedern (SPÖ) oder Sympathisanten (ÖVP) zu ergänzen (zu Letzterem siehe Unterabschnitt „Soziale Medien“), zum Teil als Antwort auf die Herausforderungen durch die Dynamik der Zivilgesellschaft. Die SPÖ hat ihre innerparteilichen Partizipationsmöglichkeiten in jüngster Zeit etwas ausgebaut; beide Volks-

parteien haben mit einer Verbreiterung des Systems der Kandidatenauswahl durch innerparteiliche Vorwahlen experimentiert; die ÖVP hat darüber hinaus die Aktivierung des Vorzugsstimmensystems für innerparteiliche Auswahl bei allgemeinen Wahlen versucht. Auch wenn einige Reformmaßnahmen in ihrer Wirkung noch nicht endgültig beurteilt werden können, bleibt die tatsächliche Beteiligung der Mitglieder an innerparteilichen Prozessen zumeist bescheiden. Die in den Funktionärskorps vorherrschende Haltung ist die der Skepsis gegenüber organisatorischen Veränderungen und der Delegation von Macht nach unten oder außerhalb der Organisation. Dementsprechend können solche Reformen oft nur schwer und/oder in „verwässerter“ Form innerparteilich durchgesetzt werden. Gleichzeitig ist die normative Erwartung an innerparteiliche Prozesse, dass sie „geräuschlos“ ablaufen und nach außen hin das Bild der Geschlossenheit vermitteln. In Summe gelingt das über die Zeit betrachtet zunehmend weniger, wobei die konkrete Entwicklung in einzelnen Parteien mit der jeweiligen Parteiführung und der externen Performanz – Abschneiden bei Zwischenwahlen, Popularität in Meinungsumfragen, Darstellung und Beurteilung in den Massenmedien, Durchsetzungsvermögen in der Koalition – schwankt.

Insgesamt nehmen die auf die Parteiorganisation bezogenen Merkmale von Volksparteien ab. Als Erbe der Vergangenheit sind die Massenorganisation, Funktionärskorps und Gremiendemokratie Teil der Parteiidentität. Gleichzeitig stellen sie noch immer Ressourcen dar, die für die Außenwirkung der Partei eingesetzt werden können und die insbesondere in schwierigen Zeiten ein stabilisierendes Element darstellen. Aber Mitglieder sowie Aktivistinnen und Aktivisten haben an Bedeutung für erfolgreiche Auftritte nach außen verloren. Zudem binden die innerparteilichen Prozesse Ressourcen und bremsen die Ausrichtung auf die Wählermärkte (Müller et al. 1999; Mair et al. 2004).

Konstruierte man Parteitypen am Reißbrett, so wählten moderne Volksparteien wahrscheinlich eher Organisationsformen, die sich wesentlich von den historisch ererbten unterscheiden. Man kann annehmen, dass weniger Wert auf die Maximierung der Mitgliederzahlen und mehr Wert auf die Kommunikationsfähigkeit nach außen gelegt würde.

4 <https://www.bauernbund.at/ueber-uns/organisation/>

5 <https://pvoe.at/content/der-pvoe>

6 Die ÖVP und die Grünen (24 Monate) haben eine höhere Toleranzschwelle gegenüber ihren Mitgliedern, was die Zahlung von Mitgliedsbeiträgen angeht als SPÖ und FPÖ (sechs Monate).

7 Die einzelnen Teilorganisationen sind politische Akteurinnen und Akteure innerhalb der staatlich eingerichteten Interessenorganisationen (die großen Kammern, dem Österreichischen Seniorenrat, der Bundesjugendvertretung) sowie innerhalb des überparteilichen Österreichischen Gewerkschaftsbundes (ÖGB).

8 Karlhofer 2009; Daniela Yeoh & Michael Matzenberger, „Vereine von Musik bis Sport: Vielereintes Österreich!“, *Der Standard*, 23.11.2019.

9 Peter Zellmann & Sonja Mayrhofer, *Forschungstelegramm 2/2015*, Institut für Freizeit- und Tourismusforschung.

10 Siehe Hans Rauscher, „Wer ist die Zivilgesellschaft?“, *Der Standard*, 30.9.2018.

11 Die Zahl der über Umfragen erhobenen Parteimitglieder für die späten 90er-Jahre ist konsistent mit anderen Daten (Scarow/Gezgor 2010; van Biezen et al. 2012). Für 2012/2013 zeigen entsprechende AUTNES-Daten eine Parteimitgliedschaft von elf Prozent der Wahlberechtigten.

## 6. Soziale Zusammensetzung der Wählerschaft und Mitgliedschaft

Die soziale Zusammensetzung ist das am leichtesten verständliche Merkmal der Volkspartei. Charakteristisch für Volksparteien ist, dass sie die Gesellschaft in ihrer Breite abbilden und nicht nur einzelne Klassen oder Schichten repräsentieren. Man kann die Frage aber auch umkehren: Wie loyal sind jene gesellschaftlichen Gruppen gegenüber der Partei, mit der sie historisch hauptsächlich verbunden waren? Das geschieht in Tabelle 1. Sie zeigt, dass die traditionellen Kerngruppen von ÖVP und SPÖ, Selbstständige (Bauern und Bäuerinnen, Unternehmer und Unternehmerinnen) und Arbeiter und Arbeiterinnen, im Untersuchungszeitraum ihr Wahlverhalten differenziert haben. Öffentlich diskutiert wurde vor allem die zurückgehende Unterstützung der Arbeiter und Arbeiterinnen für die SPÖ. Solche Ablösungsprozesse früher loyaler Wählergruppen werden von den jeweils betroffenen politischen Parteien als schmerzhaft und als strategische Nachteile empfunden, für sich genommen indizieren sie aber eher zunehmenden Volksparteiencharakter. Freilich ist zu beachten, dass die sozioökonomischen Entwicklungen über die Jahrzehnte den Charakter der Gesellschaftsgruppen selbst stark verändert haben. Die Bedeutung z. B. der Veränderungen in der Arbeitswelt für die Beziehungen dieser Gruppen zu den politischen Parteien ist bisher nicht systematisch bearbeitet worden.

**Tabelle 1: Wahlverhalten der traditionellen Kerngruppen von ÖVP und SPÖ (1990–2019)**

	Selbstständige		Arbeiter	
	ÖVP	SPÖ	ÖVP	SPÖ
1990	46	24	23	55
1994	37	24	17	48
1995	43	25	17	47
1999	40	23	14	38
2002	51/47	22/19	33/39	45/44
2006	39/52	25/20	27/26	48/51
2008	32	10	16	37
2013	35	5	18	24
2017	41	14	15	19
2019	34	20	21	23

Quelle: 1990–2006: Kritzinger et al. 2013: 61–62; 2002–2019: SORA Wahlanalysen<sup>12</sup>

Zusammenfassend kann man festhalten, dass sowohl ÖVP als auch SPÖ eine Breite in der Zusammensetzung ihrer jeweiligen Wählerschaft als auch Mitgliedschaft haben, wie man sie von Volksparteien erwarten kann. Auf Grund der starken Stellung von Bauern und Bäuerinnen und anderen Selbstständigen in der ÖVP-Mitgliedschaft entspricht die SPÖ eher einer Vorstellung, die darauf hinausläuft, dass Volksparteien die Gesellschaft auch in ihren Proportionen abbilden.

## 7. Interne Interessenpluralität und Interessenaggregation

---

Formal erfüllen beide Volksparteien das Kriterium der internen Interessenpluralität durch die Existenz von Teil- oder Spezialorganisationen, die nicht nur unterschiedliche, sondern oft auch gegensätzliche Interessen vertreten. Man denke etwa an die ökonomischen Interessen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, Unternehmerinnen und Unternehmern sowie Bäuerinnen und Bauern – Gruppen, die in beiden Parteien eigene Organisationen haben, die gleichzeitig die zentralen Akteurinnen und Akteure in den entsprechenden Kammern und freien Verbänden sind, ja diese dominieren. Freilich ist die Interessenpluralität in der ÖVP deutlich größer, da die nach ihrer Stellung im Wirtschaftsleben definierten Gruppen sich in einem viel balancierteren innerparteilichen Kräfteverhältnis befinden. Während in der SPÖ die Gewerkschafterinnen und Gewerkschafter die zentrale Interessengruppe bilden, stehen einander in der ÖVP annähernd gleich starke Bündel gegenüber, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, gewerblich Selbstständige und die Landwirtschaft repräsentieren. Die innerparteiliche Interessenaggregation ist daher in der ÖVP eine schwierigere Aufgabe. Gemeinsamer Nenner der ökonomischen Interessen – in den Parteien und in der Sozialpartnerschaft – ist die Politik des Wirtschaftswachstums und die Beschränkung von Verteilungsfragen weitgehend auf die Zuwächse.<sup>13</sup> Die Kontrolle der politischen Entscheidungsagenda, die immer dann gegeben ist, wenn die ÖVP in der Regierung ist, erleichtert die Lösung dieser Aufgabe. Das war nur in den 70er-Jahren und frühen 80er-Jahren nicht gegeben. In dieser Zeit konnte die SPÖ-Alleinregierung expansive sozialpolitische Maßnahmen durchsetzen und die innerparteilichen Spannungslinien in der ÖVP taktisch nützen (Müller 1985). In den großen Koalitionen seither, und mit der Notwendigkeit zur Konsolidierung der öffentlichen Finanzen konfrontiert, war es aber die ÖVP, die durch ihr Agenda Setting Spannungen zwischen den Sozialdemokratischen Gewerkschafterinnen und Gewerkschaftern und der SPÖ-Parteiführung herbeiführte. Die Interessenbalance innerhalb der Partei, organisatorische Veränderungen und der allgemeine Bedeutungsverlust von Verbänden und Sozialpartnerschaft geben der ÖVP-Parteiführung in jüngerer Zeit ein höheres Ausmaß an Autonomie gegenüber den in der Partei organisierten Interessen. Anders als bei der ÖVP steht die SPÖ-Parteiführung nur einer wirklich starken Interessengruppe gegenüber – den Sozialdemokratischen Gewerkschafterinnen und Gewerkschaftern (die ÖGB und Arbeiterkammern dominieren). Diese standen wesentlichen Teilen der Politik der großen Koalition aus SPÖ und ÖVP wie Privatisierung, Pensionsreform und Budgetkonsolidierung skeptisch und bremsend gegenüber. Diese Reformen ergaben sich einerseits aus der Logik des Sachzwangs, andererseits aus der Verhandlungsmacht der ÖVP. Versuche der Parteiführung, ihre Autonomie gegenüber den Sozialdemokratischen Gewerkschafterinnen und Gewerkschaftern zu vergrößern, waren nur temporär erfolgreich. Insgesamt entspricht die ÖVP damit dem Modell der Volkspartei, die verschiedene wirtschaftliche Interessen aggregiert und balanciert, mehr als es die SPÖ tut.

Allerdings sind beide Parteien seit den 80er-Jahren auch mit nicht-ökonomischen gesellschaftlichen Interessen konfrontiert (z. B. Aichholzer et al. 2019). Forderungen von Umweltschützerinnen und Umweltschützern stehen z. B. oft im Konflikt mit den kurzfristigen Interessen aller ökonomischen Interessengruppen, da ihre Erfüllung die Produktionskosten in Industrie und Landwirtschaft erhöhen und bestehende Arbeitsplätze gefährden würde. Diese Interessen sind aber sowohl innerhalb als auch außerhalb der Parteien diffus organisiert. Die Konfliktverarbeitung erfolgt nicht innerhalb der Volksparteien, sondern in der öffentlichen Arena (siehe die Ausführungen zu zivilgesellschaftlichen Herausforderungen). Hier sind also die Grenzen der Integrationsfähigkeit der Volksparteien erreicht.

---

13 Siehe z. B. Tálos 1993, 2008; Traxler 1993; Karlsrufer/Tálos 1999, 2005.

# 8. Programme

---

## 8.1 Programminhalte

Seit 1990 haben ÖVP und SPÖ je zwei Grundsatzprogramme vorgelegt. Die ÖVP das (Wiener) „Grundsatzprogramm“ 1995 und das „Grundsatzprogramm 2015 der Österreichischen Volkspartei“ und die SPÖ ein „Das Grundsatzprogramm“ benanntes Dokument (1998), das an die Stelle des Parteiprogramms von 1978 trat, und das „Grundsatzprogramm“ (2018). Darüber hinaus legten diese Parteien zu jeder Nationalratswahl ein umfangreiches Wahlprogramm vor. Die Notwendigkeit für neue Grundsatzprogramme ergibt sich aus den zum Teil gewaltigen Veränderungen in der Parteienumwelt, vor allem der ökonomischen und gesellschaftlichen sowie internationalen Bedingungen. Stellvertretend sei hier eine der Begründungen für die Erarbeitung des SPÖ-Programms von 2018 zitiert: „Die inhaltlichen Schwerpunkte des neuen Grundsatzprogramms ergeben sich aus den gesellschaftlichen Entwicklungen der letzten 20 Jahre, die die Welt verändert haben. Wir haben in dieser Zeit die gravierendste Wirtschaftskrise seit den 1920er-Jahren erlebt, die Digitalisierung hat in unser aller Leben Einzug gehalten und die Art, wie wir arbeiten und zusammenleben, verändert. Einkommen und Vermögen sind ungleicher verteilt als zuvor, der Klimawandel bringt uns ausgeprägte Hitzeperioden und die Migration und ihre Auswirkungen auf das gesellschaftliche Zusammenleben dominieren die politische Debatte“ (Maltschnig 2019). Wie schon dieser Verweis auf die „politische Debatte“ zeigt, muss die Entwicklung neuer Programme auch die Wettbewerbsbedingungen im Parteiensystem beachten, wie das etwa die Kontextualisierung des ÖVP-Programms 1995 durch Christian Moser (2009: 173) zeigt: „Am Anfang der Diskussion stand die Erkenntnis, dass mittlerweile das politische System Österreichs mit neuen rechtspopulistischen und linksökologischen politischen Bewegungen konfrontiert war. Ziel der Volkspartei war es, mit dem Programm eine Absage an die Verkünder einfacher Wahrheiten der politischen Ränder zu artikulieren, die Volkspartei als Kraft der Mitte zu festigen und das liberale Element der ÖVP stärker zu betonen.“

Die vorliegenden Studien zu den Grundsatzprogrammen der österreichischen Parteien, oft von Autorinnen und Autoren, die der jeweiligen Partei nahestehen oder angehören und an der Ausarbeitung des Programms beteiligt waren, fokussieren auf die Inhalte und versuchen diese in größere Kontexte einzuordnen. Wissenschaftliche Analysen der neueren Grundsatzprogramme liegen nicht vor. Aber auch ohne detaillierte Analysen muss man auf Basis der Programme und Programmprozesse zu dem Schluss kommen, dass die beiden Volksparteien sich mit ihren Grundsatzprogrammen weiterhin im jeweils angestammten ideologischen Raum verorten und ihre Grundwerte aufrechterhalten. Es bedürfte ideologiekritischer und textanalytischer Untersuchungen, um festzustellen, ob und wie weit diese Programme die Parteien innerhalb ihres traditionellen ideologischen Raums verschieben, etwa bei der Österreichischen Volkspartei zwischen den Polen christlich, konservativ und liberal. Auch wenn Analysen solche Feststellungen treffen können, bleiben Grundsatzprogramme allgemeine Dokumente, die es den politischen Akteurinnen und Akteuren überlassen müssen, die Grundwerte anwendungsorientiert zu interpretieren und die tatsäch-

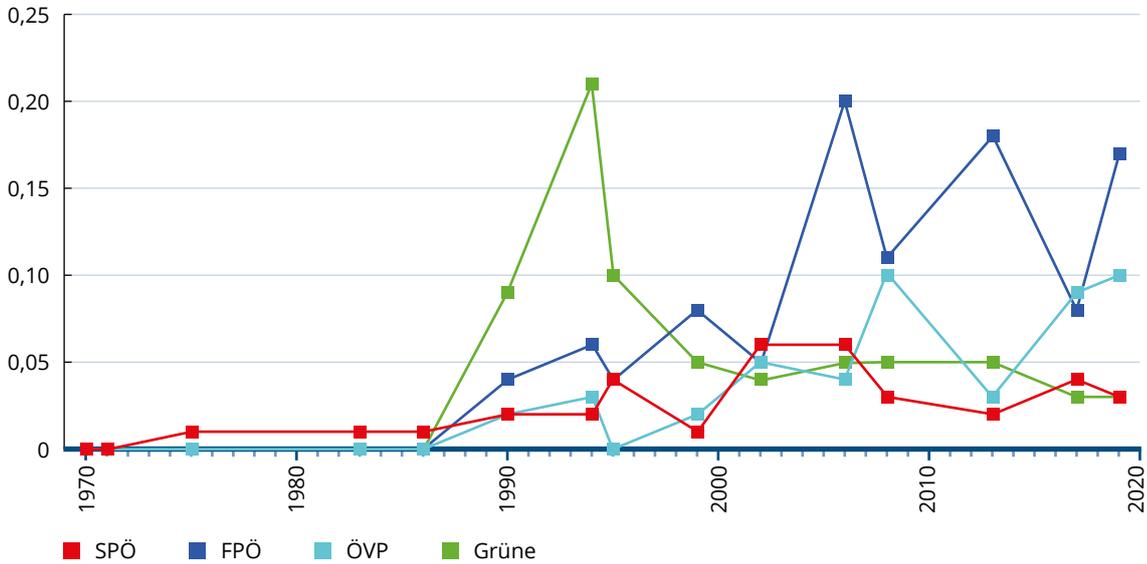
liche Gewichtung der ideologischen Komponenten vorzunehmen. Unter demselben Grundsatzprogramm sind bedeutende realpolitische Verschiebungen der ideologischen Position der Partei möglich.

Einen großen Schritt näher zur politischen Praxis kommt man mit den Wahlprogrammen. In diesen Dokumenten legen die Parteien in zumeist enzyklopädischer Form ihr Sachprogramm für die kommende Gesetzgebungsperiode dar. Die Wahlprogramme werden im Rahmen von AUTNES systematisch analysiert (Dolezal et al. 2012, 2014, 2016, 2018). Die dabei geschaffene Datenbasis erlaubt komplexe und langfristige Analysen der politischen Schwerpunktsetzung und Positionierung im politischen Raum. Die Schaubilder 3 und 4 zeigen den Umfang der Auseinandersetzung der Parteien mit zwei Themenbereichen, die für die Wählerschaft insbesondere 2017 und/oder 2019 von besonderer Bedeutung waren: Immigration und Umwelt. Während beim Thema „Umwelt“ Aufmerksamkeit gleichzusetzen ist mit dem Eintreten für ein Mehr an Umweltschutz, gibt es beim Thema „Immigration“ gegensätzliche Positionen, die von sehr restriktiv („rechts“) bis liberal, Migration befürwortend („links“) reichen. Schaubild 5 zeigt die Positionierungen der Parteien auf Basis ihrer Presseaussendungen und deren Veränderung von 2006 bis 2017. Die Presseaussendungen zeigen an, welche Inhalte die Parteien im Wahlkampf selbst betonen und sollten Veränderungen im Wettbewerbsverhalten der Parteien noch deutlicher abbilden als die Programme selbst.

Die beiden Volksparteien sind beim Thema „Immigration“ zwischen den Grünen, die den linken Pol besetzen und der FPÖ, die als Issue Entrepreneur für Immigrationskritik (Müller 2000b, 2002a) den rechten Pol besetzt, positioniert. Nach der europäischen Asylkrise von 2015 war Immigration bei der Nationalratswahl 2017 noch immer ein wichtiges Thema der politischen Auseinandersetzung. ÖVP und SPÖ reagierten – von unterschiedlichen Ausgangspositionen kommend – in ihren Neupositionierungen ähnlich auf die geänderte objektive Lage und Wettbewerbssituation: sie rückten nach rechts (Schaubild 5). Während die ÖVP das Thema im Wahlkampf betonte, spielte es die SPÖ eher herunter (Schaubild 3). Im Wahljahr 2019 stand das Thema „Klimawandel“ nach dem weltweiten Protest der Jugend („Fridays for Future“), ausgelöst von der schwedischen Umweltaktivistin Greta Thunberg, stark im Fokus. Wie alle Parteien widmeten ihm auch die beiden Volksparteien mehr Aufmerksamkeit, wobei aber die ÖVP der Konsolidierung ihrer neu gewonnenen Kompetenz im Bereich der Immigration weitaus mehr Bedeutung zumaß. Das ist wohl mit dem großen Potenzial an bisherigen FPÖ-Wählerinnen und -Wählern zu erklären, die nach den die FPÖ betreffenden Skandalen als eine für die ÖVP „gewinnbare“ Zielgruppe eingeschätzt werden konnten.

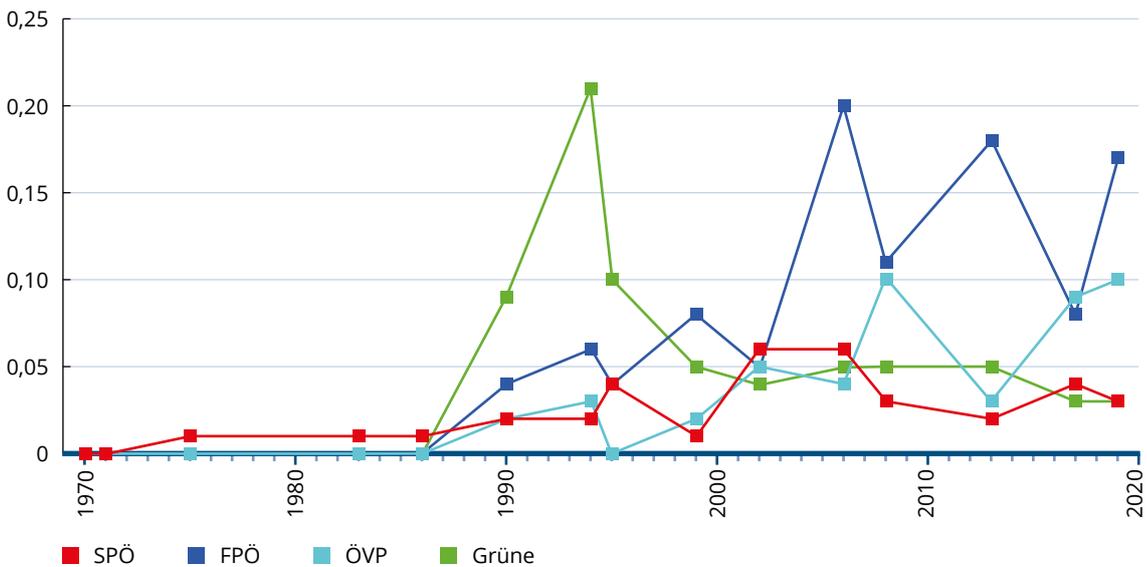
Zusammenfassend entspricht das programmatische Verhalten der beiden Volksparteien der mit diesem Parteityp verbundenen Erwartung der Positionierung im politischen Spektrum und der pragmatischen Anpassung an die Wettbewerbsbedingungen.

**Schaubild 3: Programmatische Auseinandersetzung mit dem Thema „Immigration“ 1970–2019**



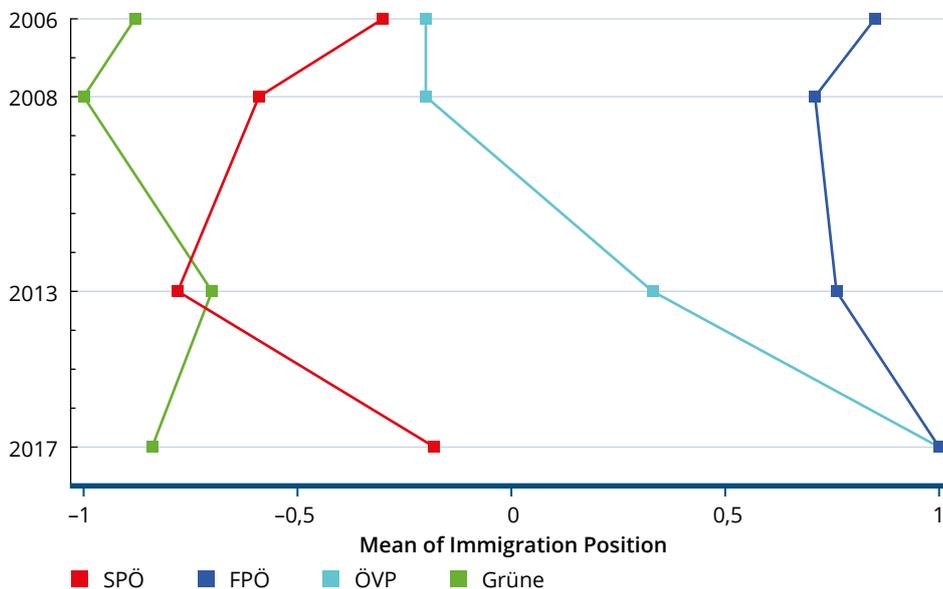
(Anteil des Themas an den inhaltlichen Aussagen in den Wahlprogrammen, Quelle: AUTNES-Inhaltsanalysen)

**Schaubild 4: Programmatische Auseinandersetzung mit dem Thema „Umwelt“ 1970–2019**



(Anteil des Themas an den inhaltlichen Aussagen in den Wahlprogrammen, Quelle: AUTNES-Inhaltsanalysen)

Schaubild 5: Parteipositionen zur Immigration, 2006–2017



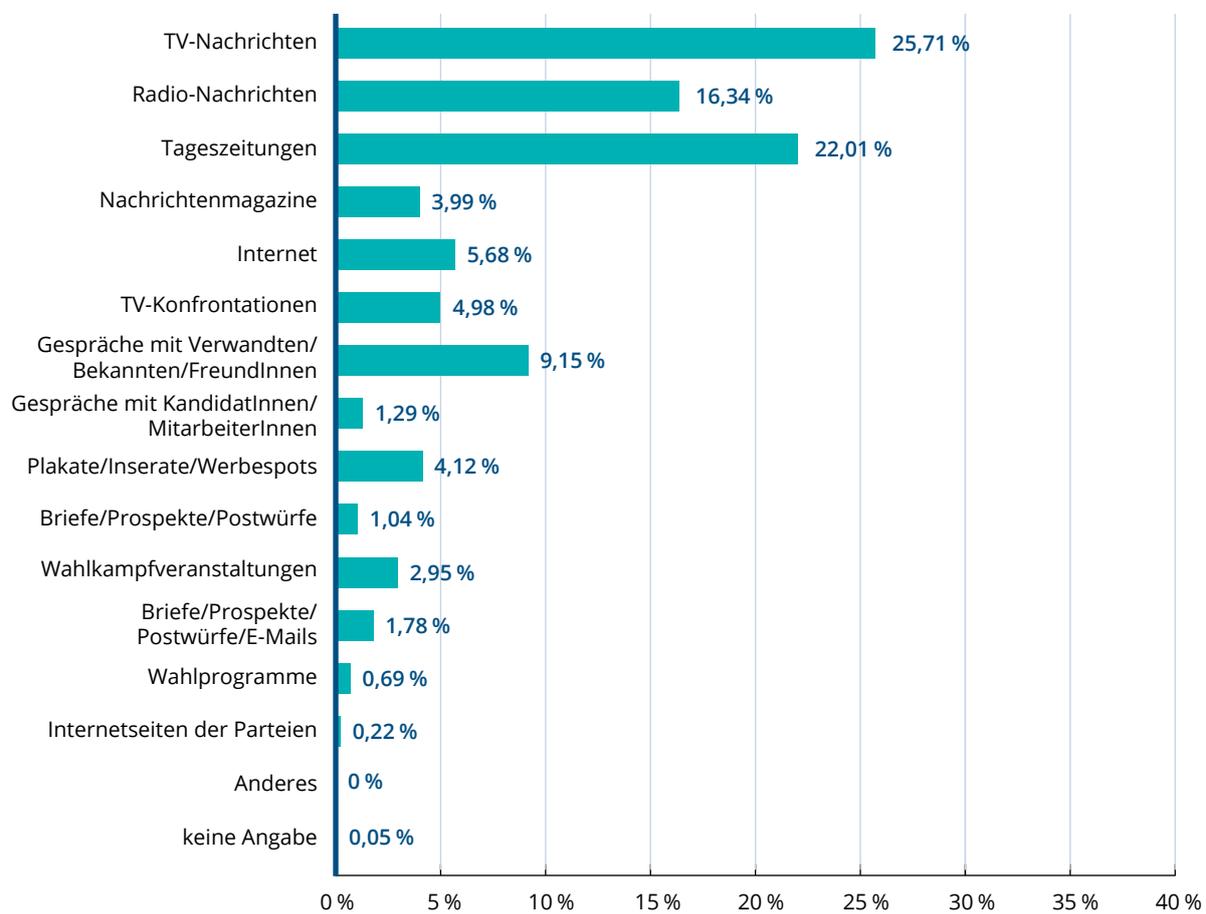
Anmerkung: Parteipositionen zur Immigration in den Presseaussendungen in den Wahlkämpfen auf Basis der AUTNES-Erhebungen. „Rechts“ bedeutet eine kritische Position, „links“ eine unterstützende Position. Quelle: Bodlos et al. 2017.

## 8.2 Programmeffekte: Außenwirkung

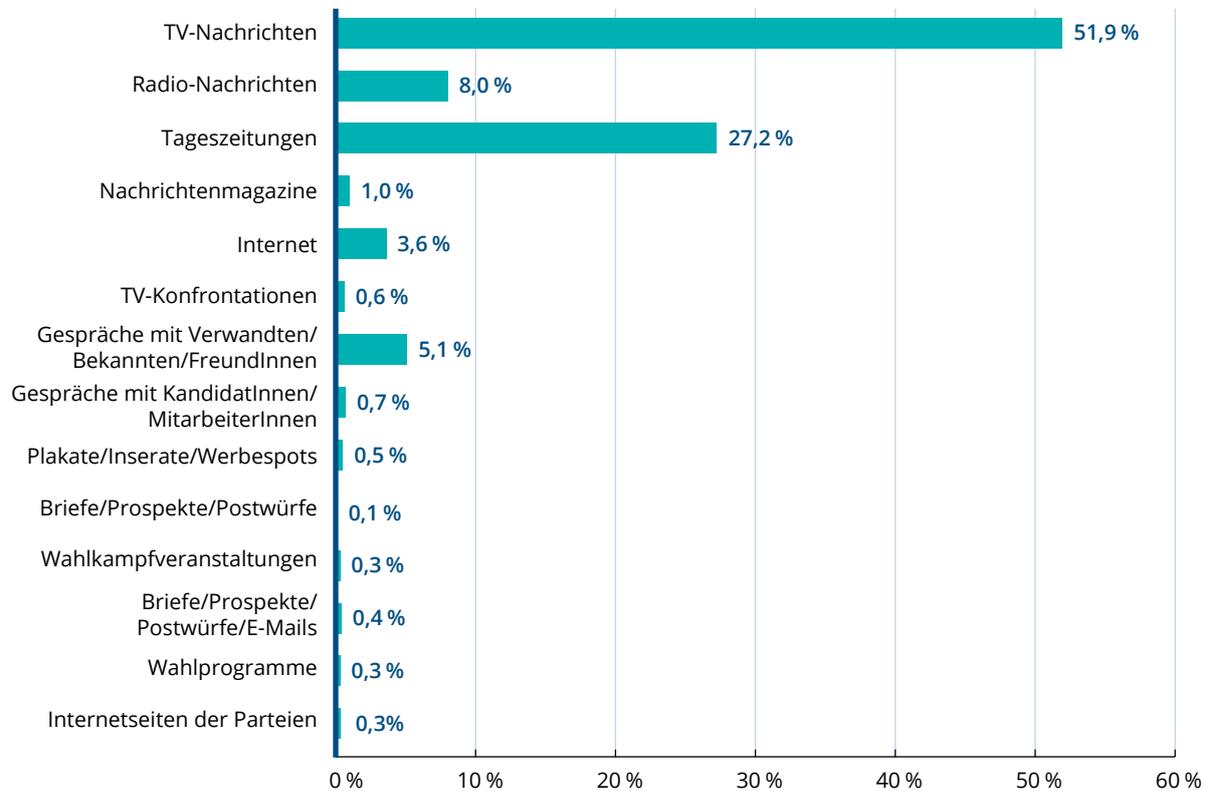
Eine potenzielle Funktion von Programmen besteht in ihrer „werblichen Außenwirkung“. Potenzielle Interessentinnen und Interessenten sowie Sympathisantinnen und Sympathisanten können durch die vergleichende Lektüre von Parteiprogrammen zu Wählerinnen und Wählern bzw. Mitgliedern werden; auch aus diesem Grund sollten Parteiprogramme lesefreundlich strukturiert sein“ (Moser 2009: 171). Dabei kann man konzeptuell direkte und indirekte Effekte unterscheiden.

Indirekte Effekte nähmen die Partei als Blackbox und die Positionierung sowie Performanz der Partei in der öffentlichen Debatte sowohl während als auch nach Programmdebatten und der Annahme von Programmen in den Fokus. Für die indirekten Effekte stünden in Form von Parteienperformanz in diversen Umfrageprogrammen eine Menge Rohdaten zur Verfügung. Diese wären zu konfrontieren mit Daten zu den innerparteilichen Abläufen von Programmprozessen. Ein solcher Versuch, den indirekten Effekten von Programmprozessen nachzugehen, wurde bisher nie unternommen. Die Annahme bei indirekten Effekten wäre, dass die Programmprozesse tatsächlich aktivierende Wirkung besitzen und das Parteiverhalten nach außen maßgeblich beeinflussen, sodass eine veränderte Wahrnehmung der Partei kausal auf den Programmprozess zurückgeführt werden kann. Das Problem ist, dass es eine große Anzahl von anderen potenziellen Einflussnahmen gibt (Wirtschaftsentwicklung, Tagespolitik), die statistisch kaum kontrolliert werden können (zu wenige beobachtbare Programmprozesse, zu viele andere Einflussfaktoren).

Direkte Effekte machten die Kenntnis des Programmprozesses und seinen Zielen sowie einen Eindruck von seinem Ablauf und Ausgang in der potenziellen Parteiwählerschaft erforderlich. Allerdings gibt es nur zu Teilaspekten Daten und diese haben eher rudimentären Charakter. Eine Reihe von repräsentativen Befragungen im Kontext von Nationalratswahlen ermittelte die subjektiven Wahlmotive und hat dabei gelegentlich Formulierungen wie „gute Konzepte, gutes Programm“ als eine von mehreren Alternativen angeboten. Die in der Formulierung sowohl des Programm-Items als auch der Auswahl an alternativen Items variierenden Fragen haben nach Partei und Wahl (bei Mehrfachantworten) hervorgebracht, z. B. 2017 22 Prozent für die SPÖ (mit konkretem Hinweis auf das rezente Programm „Plan A“) und 25 Prozent für die ÖVP (mit einem allgemein formulierten Item) (Plasser/Sommer 2018: 97). Allerdings ist die Evidenz dafür, dass größere Anteile der Wählerschaft die Programme der Parteien tatsächlich kennen, nicht wirklich überzeugend. Im Rahmen des AUTNES-Forschungsprogramms wurden in repräsentativen Befragungen unter Wahlberechtigten einige Fragen gestellt, welche versuchten, die Wahlprogramme der Parteien direkter anzusprechen, damit „Programm“ nicht als Kürzel für „gängige Attribuierungen und soziale Vorurteile einzelnen Parteien gegenüber“ (Moser 2009: 170) verstanden werden sollte. Im Vergleich mit zwölf anderen Informationsquellen, die andere spezifische Angebote der Parteien (Internetseite, Plakate, persönliche Information von Funktionärinnen und Funktionären) einschlossen, nannten nur sechs Prozent die Wahlprogramme als eine Informationsquelle (Schaubild 6) und noch weniger Bürgerinnen und Bürger sind die Wahlprogramme die wichtigste Informationsquelle (Schaubild 7). Neuere Daten liegen nicht vor, es gibt aber keinen Grund anzunehmen, dass Wahlprogramme an unmittelbarer Breitenwirkung gewonnen haben.

**Schaubild 6: Politische Informationsquellen der Wahlberechtigten (2009)**

Quelle: AUTNES Post Election 2019

**Schaubild 7: Die wichtigsten Informationsquellen der Wahlberechtigten (2009)**

Quelle: AUTNES Post Election 2019

Das Internet hat die praktische Zugänglichkeit von Parteiprogrammen aller Art enorm erhöht. Die Verbreitung von Programmen durch Downloads ist zur mit Abstand häufigsten Form der Programmverbreitung geworden. Die Druckauflagen der Programme sind gegenüber der Zeit vor dem Internet stark zurückgegangen. Leider liegen keine brauchbaren Download-Statistiken vor. Auch wenn Parteiprogramme leichter zugänglich sind, bleiben bedeutende Barrieren für die direkte Kommunikation der Parteien durch solche Dokumente. Zum einen sind sie umfangreiche Dokumente, zum anderen ist ihre sprachliche Gestaltung komplex. Dolezal et al. (2012) zeigen, dass die Lesbarkeit der Wahlprogramme der Parteien gemessen am Flesch-Index (von 100 leicht bis 0 schwierig) Durchschnittswerte (1986–2008) von 18,8 (Bandbreite 5–26) für die SPÖ und 13,6 für die ÖVP (3–32) aufweisen, es also komplexe, für Laien schwer verständliche Texte sind und etwa den Schwierigkeitsgrad von wissenschaftlichen Publikationen aufweisen. Man könnte erwarten, dass die FPÖ in Richtung größerer Lesbarkeit abweicht und Grüne und Liberale eher in die andere Richtung. Tatsächlich unterscheiden sich die Parteien in dieser Hinsicht in dieser Untersuchung nicht systematisch. Mit einem anderen Lesbarkeitsmaß (Björnsson's Readability Index LIX) und einer längeren Zeitreihe bestätigen Bischof/Senninger (2018) den hohen Schwierigkeitsgrad von Wahlprogrammen, konstatieren aber etwas größere Lesbarkeit der Wahlprogramme von populistischen Parteien.

Die Wahlprogramme der Parteien werden von diesen selbst im Wahlkampf weniger stark betont als die Spitzenkandidaten. Diese Beobachtung an sich mag nicht überraschend erscheinen, vielleicht aber sind es die Relationen zwischen der Erwähnung der Spitzenkandidaten und selbst indirekten Verweisen auf das eigene Wahlprogramm. Während über alle Parteien gerechnet und mit gewissen Unterschieden von Wahl zu Wahl (1990–2008) ein knappes Drittel der Presseaussendungen der Parteien auf die Spitzenkandidaten verweist, wird das eigene Wahlprogramm direkt oder indirekt nur in etwa jeder 50. Presseaussendung erwähnt (Dolezal et al. 2012: 886). Das Ziel von Presseaussendungen ist es, Berichterstattung in Massenmedien zu erreichen. Wenn die Qualitätszeitungen *Die Presse* und *Der Standard* in Wahlkampfzeiten über eine Partei berichten, kommt der Spitzenkandidat in knapp der Hälfte der Artikel vor, während weniger als zehn Prozent der redaktionellen Beiträge in irgendeiner Form auf das Wahlprogramm Bezug nehmen (Dolezal et al. 2012: 887). In den auf ein breites Publikum abzielenden Zeitungen haben die Wahlprogramme einen noch geringeren Stellenwert (Dolezal et al. 2012). Eine im Kontext der Nationalratswahl 2013 durchgeführte Befragung der Kandidatinnen und Kandidaten zeigte, dass weniger als ein Viertel der ÖVP- und SPÖ-Kandidaten die Wahlprogramme als Direktinformation für die Wahlberechtigten geeignet hielt (Eder et al. 2013). Dagegen waren die Wahlprogramme für etwa drei Viertel der Befragten selbst eine wichtige Informationsquelle über die Positionen und Inhalte der eigenen Partei (Eder et al. 2017).

### 8.3 Programmeffekte: Binnenwirkung

Wissenschaftliche Untersuchungen über die Binnenwirkung von Programmdiskussionen sind ein Desideratum. Allerdings vermitteln die an der Erstellung von Grundsatzprogrammen beteiligten Autorinnen und Autoren oft auch ihre Eindrücke vom Prozess der Programmarbeitung. Der Tenor dabei ist so gut wie immer positiv und optimistisch. Andreas Khol, der in verschiedenen Funktionen an vielen ÖVP-Programmen mitgearbeitet hat, wird sinngemäß zitiert mit dieser dafür typischen Einschätzung: „Nach jedem Programm-Diskussionsprozess waren wir stärker als vorher. Egal wie die Ergebnisse aussehen ... – eine Volkspartei, die im Diskurs und Austausch steht, bindet Menschen, begeistert sie und wächst an den Prozessen über sich hinaus“ (Rois 2016: 98). Die Erstellung der Grundsatzprogramme der beiden Volksparteien im Beobachtungszeitraum ist durch – gemessen an den Dekaden davor – breite innerparteiliche Prozesse gekennzeichnet. Maltchnig (2019: 309) z. B. berichtet von „über 200 Veranstaltungen in Landes-, Bezirks-, Orts- und Vorfeldorganisationen“, in denen ein Diskusstext für das SPÖ-Programm 2018 behandelt wurde, erwähnt „Tausende schriftliche Beiträge in einem Online-Forum und per Mail“ und Drozda (2019: 319) die Beteiligung von 16.000 Menschen und die abschließende Befragung der Parteimitglieder zu diesem Programm. Im Prozess „Evolution Volkspartei“, der dem ÖVP-Parteiprogramm von 2015 voranging, fanden 157 Veranstaltungen statt, und mehr als 5000 Bürgerinnen und Bürger, hauptsächlich Parteimitglieder, beteiligten sich an einem Online-Prozess der Programminhalte und gaben rund 9500 inhaltliche Stellungnahmen ab (Schmidhuber et al. 2019; Meier 2016). Wie an anderer Stelle bereits erwähnt, war die Beteiligung an der an diesen Prozess anschließenden Mitgliederbefragung in der ÖVP allerdings bescheiden, während sie in der SPÖ vergleichsweise respektabel war (siehe Unterabschnitt „Innerparteiliche Partizipationsmöglichkeiten“).

Innerparteiliche Programmdiskussionen erlauben einer neuen Generation von Aktivistinnen und Aktivisten alte Grundsätze neu zu denken, auf die Zeit anzuwenden, und sie sich in vertiefter Form anzueignen. Wenn es zu daraus abzuleitenden Handlungsanweisungen für die Politik kommt, können unterschiedliche Standpunkte diskutiert werden, ein Optimierungsprozess kann stattfinden, mit den Zielen, die beste und für alle Gruppen vertretbare Formel zu finden. „Positiv betrachtet wird durch solche Debatten der soziale Zusammenhalt einer Partei gefördert. Das Wir-Gefühl wird gestärkt, aktive Mitglieder bekommen durch Programmdiskussionen einen Motivationsschub“ (Moser 2009: 170–171). Freilich erwähnt derselbe Autor auch die Möglichkeit von „parteiinterne(n) Machtkämpfe(n) und inhaltliche(n) Unvereinbarkeiten (...), was im Extremfall zu Parteiaustritten, Parteiausschlüssen oder zu Parteiabspaltungen führt (Moser 2009: 170–171). So weit bekannt, haben die Programmprozesse der Volksparteien in den letzten Jahrzehnten keine solche negativen Effekte ausgelöst.

Ein Praktiker der Grundsatzprogrammgebung weist auf eine weitere Gefahr von Programmprozessen hin: die mangelnde Einbindung der Parteispitze. Die Folgen können ein Programm sein, das „mit der eigenen politischen Praxis in keinerlei Zusammenhang steht“ und zu seiner „vollkommene(n) Bedeutungslosigkeit“ führt, gefolgt von der „nicht unüblichen Ernüchterung, die Arbeitskreise nach dem Abschluss ihrer Tätigkeit dann befällt, wenn die Ergebnisse ohne Resonanz bleiben“ (Duffek 2008: 19). Das SPÖ-Parteiprogramm von 1978 wurde z. B. als Beschäftigungstherapie für die Parteilinke beschrieben (Schneider 1979). Die Schriften der bei einigen neueren Programmen Beteiligten verweisen ausdrücklich auf die Einbindung der Parteispitze (Moser 2009: 179; Duffek 2008: 19). Ob sich die beschriebenen negativen Effekte bei anderen Programmprozessen eingestellt haben, ist eine unerforschte Frage.

Zur Binnenwirkung von Wahlprogrammen kann etwas mehr gesagt werden. Die Kandidatinnen und Kandidaten, die im Kontext der Nationalratswahl 2013 befragt wurden, ordneten die Wahlprogramme überwiegend im Spektrum zwischen unverbindlich – „nur eines von vielen Statements vor einer Wahl“ – und „Vorgabe einer Linie für Kandidaten, von der man nicht abweichen darf“ ein (Eder et al. 2017).

## 9. Politische Kommunikation

---

Historisch betrachtet waren die österreichischen Volksparteien durchaus unter den Innovationsbringern oder frühen Anwendern in Österreich, was Techniken der Meinungsforschung und Anwendung der Erkenntnisse der Soziologie und Psychologie in ihrer Kommunikation betrifft (Müller 1996, 1997). Die kontinuierliche Beobachtung der Wählerschaft und professionelle Werbung sind Selbstverständlichkeiten für moderne Volksparteien geworden. Auf Grund von überlegenen Ressourcen und weil andere Parteitypen stärker auf direkte Modi der Kommunikation setzten, sei es breit mit der Zivilgesellschaft oder zentralisiert durch charismatisch-populistische Politikerinnen und Politiker, sind Volksparteien die Champions technokratischer Modernität in der Kommunikation geblieben. Wesentlicher Teil der Herausbildung der Volksparteien war die Personalisierung der politischen Kommunikation. Die größte neue Herausforderung ist das Aufkommen der Sozialen Medien. Die folgenden Unterabschnitte beleuchten diese Aspekte der politischen Kommunikation.

### 9.1 Personalisierung

Unter „Personalisierung“ wird ein Prozess verstanden, in dem die Bedeutung von Personen zunimmt und die Bedeutung von Parteien abnimmt (Rahat/Kenig 2018). Personalisierung kann auf jeder System- und Hierarchieebene eintreten und ist ein komplexes Phänomen, das nur teilweise von den Parteien selbst kontrolliert wird. Ein wichtiger Treiber von Personalisierungsprozessen sind traditionell die Massenmedien. Die Verschiebungen von textlastigen Medien (Zeitungen, Nachrichtenmagazinen) zu Medien, die Inhalte in hohem Maße über bewegte Bilder und Originalton transportieren (Radio, Fernsehen, Social Media) schafft eine Dynamik in Richtung Berichterstattung mit dem Fokus auf die handelnden Personen zu Lasten der Politikinhalt. Der Personalisierungsprozess der Berichterstattung in den Massenmedien ist in der Forschung sehr gut dokumentiert und unbestritten.

Politische Parteien können sich dem Prozess der Personalisierung in den Medien nicht entziehen, wollen sie erfolgreich sein. Sie können z. B. bereits ihre Kommunikation nach außen personalisieren, um den Anforderungen der Medienberichterstattung gerecht zu werden. Personalisierung kann auf jeder Ebene des politischen Systems beobachtet werden und bei allen Funktionen, von Gemeinderatswahlen bis zum Nationalrat (Eder et al. 2015), vor allem im Hinblick auf die Spitzenpositionen. Die Rhetorik von Parteiführern kann sich vom „wir“ zum „ich“ verschieben. Parteien können bei Wahlen anstatt unter den traditionellen Parteibezeichnungen als „Bewegungen“ oder Listen unter dem Namen ihres Spitzenkandidaten firmieren oder den Parteinamen entsprechend ergänzen. Die Personalisierung politischen Verhaltens zieht via politischem Wettbewerb weitere Personalisierung des Verhaltens von anderen politischen Akteurinnen und Akteuren nach sich (Rahat/Kenig 2018). Schließlich können politische Akteurinnen und Akteure die politischen Institutionen und innerparteilichen Regeln adaptieren, um dem Einzelnen an der Spitze ein größeres Gewicht gegenüber dem Kollektiv zu

geben (Rahat/Kenig 2018). Studien zu Österreich (z. B. Dolezal et al. 2013) und die vergleichende Studie von Rahat/Kenig (2018) demonstrieren eindrucksvoll solche Entwicklungen. Nach letzterer Studie platziert sich Österreich unter jenen Staaten, in denen die Personalisierung am weitesten vorangeschritten ist (6/26, Deutschland 11/26). Die Transformation der „schwarzen“ ÖVP zur „türkisen“, „neuen Volkspartei“ unter Sebastian Kurz ist das jüngste und stärkste Ereignis in diesem Prozess.

Schließlich bedeutet „Personalisierung“, dass Wählerinnen und Wähler ihre Wahlentscheidungen zunehmend auf Basis der konkurrierenden Persönlichkeiten treffen und dem Parteinamen, der Ideologie und den sachpolitischen Konzepten geringeren Stellenwert einräumen. Vergleichende Analysen kommen zu keinem eindeutigen Ergebnis, dass es tatsächlich einen allgemeinen Trend in diese Richtung gibt (King 2002; Aarts et al. 2011; Bittner 2011; Costa Lobo / Curtice 2015). Es ist aber unbestritten, dass die individuellen Wahlentscheidungen sich bei einzelnen Wahlen in hohem Ausmaß an den Spitzenkandidaten orientiert haben und diese wahlentscheidend waren. Für Österreich kann man für die letzten 30 Jahre die Nationalratswahlen 1990 (Vranitzky), 2002 (Schüssel) und 2017 und 2019 (Kurz) nennen, also vier von zehn Wahlen, bei denen der Kanzlerkandidat einer Volkspartei entscheidende Bedeutung hatte. Gleichzeitig war das Abschneiden anderer Parteien bei vielen Wahlen auch stark von deren Spitzenkandidaten geprägt, vor allem Haider (FPÖ, BZÖ) und Strache (FPÖ). In all diesen Fällen ist eine starke Ausrichtung der Partei auf die Führungspersönlichkeit zu sehen. Die Zustimmung zur Person über die klassische Parteiwählerschaft hinaus beruhte aber nicht (nur) auf persönlicher Sympathie, sondern auf Übereinstimmung mit bestimmten politisch-inhaltlichen Zielen, mit denen die Person verbunden wird und die zum gegebenen Zeitpunkt subjektiv wichtig waren.

In der modernen Wettbewerbsumgebung können politische Parteien die Personalisierung ihrer Kommunikation nicht vermeiden. Sie ist selbstverständlicher Teil professioneller Partearbeit. Radikale Personalisierung kann sogar wesentlich zu politischen Erfolgen beitragen, ist aber voraussetzungsvoll. Zuerst braucht es eine Persönlichkeit, mit den an der Spitze erforderlichen Fähigkeiten. Und ob jemand diesem Anforderungsprofil gerecht wird, lässt sich letztlich erst beurteilen, wenn die Person das Spitzenamt ausübt. Man sollte dabei das neuigkeitswertgestützte Medieninteresse für neue Parteiführer und daraus resultierende positive Resonanz in der Öffentlichkeit nicht mit dauerhafter Zustimmung verwechseln. Für starke Persönlichkeitseffekte bedarf es jedenfalls auch politischer Zielvorstellungen, die prominent und glaubwürdig mit der Person verbunden sind, die politische Agenda beherrschen und auf breite Zustimmung stoßen (Plescia et al. 2020). Wahlerfolge, die zum Großteil auf solche Kandidatinnen und Kandidaten zurückzuführen sind, sind selten und sie stehen enttäuschten Erwartungen an Spitzenkandidaten gegenüber, auch solchen, die die Personalisierung selbst vorangetrieben haben (z. B. Klima, Kern). Und selbst Erfolgsmodelle stehen vor den Herausforderungen der persönlichen „Abnützung“ und der Dynamik der politischen Agenda und der gesellschaftlichen Bedürfnisse. Das führt bei Parteien, die in besonderem Maße auf Personalisierung setzen, zum Problem der Nachfolge an der Spitze. Ein plötzliches Vakuum an der Parteispitze kann insbesondere Parteien mit schwachen Organisationen und ohne inhaltliches Profil mit Alleinstellungsmerkmal in ihrer Existenz gefährden (siehe BZÖ). Auch etablierte Volksparteien stehen in solchen Situationen vor Herausforderungen, können aber auf organisatorische Routinen und einen größeren Personalpool zurückgreifen, um diese zu bewältigen.

## 9.2 Social Media

Die österreichischen Parteien haben erst nach der erfolgreichen Social-Media-Kampagne von Barack Obama bei der US-Präsidentschaftswahl 2008 begonnen, Soziale Medien als Instrument politischer Kommunikation in ihre Strategien einzubeziehen. Die ersten organisierten Aktivitäten gab es bei der Landtags- und Gemeinderatswahl im Jahr 2010 in Wien, aber auch noch bei der Nationalratswahl 2013 war ihre Bedeutung gering, vor allem bei den beiden Volksparteien. Bei der Wahl zum Europäischen Parlament 2014 wurde der Kommunikation über Soziale Medien schon mehr Aufmerksamkeit geschenkt und seit der Nationalratswahl 2017 sind Social Media ein bedeutender und weiter an Gewicht bekommender Teil der Wahlkampagnen der Parteien. Bisheriger Höhepunkt in der Zuwendung zu Social Media dürfte die Wahl zum Wiener Landtag und Gemeinderat 2020 gewesen sein, da der klassische Wahlkampf mit physischen Kontakten bedingt durch die Covid-19-Pandemie kaum geführt werden konnte.

## 9.3 Reichweite

Nach repräsentativen AUTNES-Umfragen im Wahlkampf 2017 folgte jede fünfte Wählerin bzw. jeder fünfte Wähler (zumindest) einer Partei oder einer Kandidatin bzw. einem Kandidaten auf Facebook bzw. besuchte deren Seiten (je zehn Prozent der Befragten SPÖ, ÖVP und FPÖ, je drei bis fünf Prozent NEOS, Grüne und Liste Pilz). Die Facebook-Follower setzten sich nicht nur aus loyalen Stammwählern zusammen, sondern darüber hinaus auch aus potenziellen Unterstützerinnen und Unterstützern. Partei-Follower sind im Allgemeinen politisch interessierter als Nicht-Follower, die Issue-Prioritäten dieser beiden Gruppen unterscheiden sich aber nur minimal (Ennser-Jedenastik et al. i. E.). Nach einer anderen Untersuchung sehen 22 Prozent der Wählerinnen und Wähler Social-Media-Plattformen als eine wichtige Möglichkeit, sich über Parteien und Kandidatinnen bzw. Kandidaten zu informieren (Printmedien: 62 Prozent und TV: 45 Prozent). Erwartungsgemäß gibt es große Differenzen zwischen den Altersgruppen – bei den unter 30-Jährigen liegt der Wert bei 39 Prozent, bei den über 50-Jährigen bei zwölf Prozent (Matzka 2017).

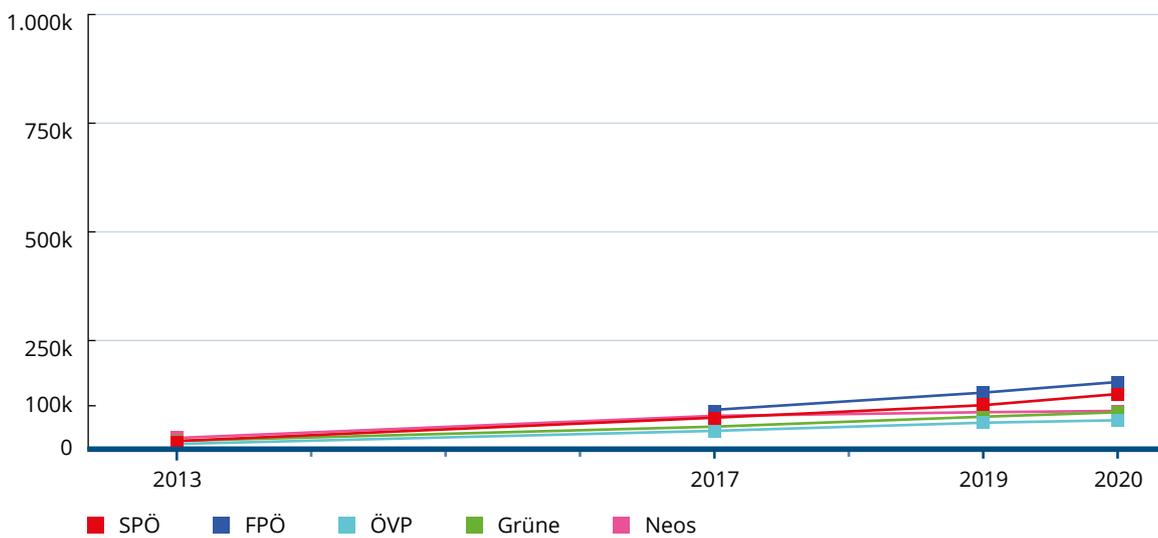
Die Schaubilder 8, 9 und 10 zeigen die Entwicklung der Follower sowohl der Parteien als auch der Parteiführer bei den drei wichtigsten Social-Media-Plattformen. Facebook ist die über die Zeit bei Weitem bedeutendste Plattform (3,9 Millionen Österreicherinnen und Österreicher im Jahr 2019), nunmehr gefolgt von Instagram, das ein jüngeres Publikum erreicht (2,3 Millionen Österreicherinnen und Österreicher im Jahr 2019). Twitter ist vor allem relevant durch die direkte Kommunikation zwischen Politik und Opinion Leaders (Klinger/Russman 2017). Weitere Plattformen, auf denen die Parteien Präsenz zeugen, sind TikTok und Telegram.

Die Schaubilder zeigen, dass die Parteiführer Kurz, Strache und Kern deutlich mehr Follower haben bzw. hatten als ihre Parteien. Das ist intendierte Personalisierung. Man sieht aber auch, dass bei den größeren Parteien die Anzahl der Follower für die Parteiführer nicht automatisch aus den Parteigrößen abgeleitet werden kann, und ein auf Basis der Anziehungskraft der Persönlichkeit und kontinuierlicher Anstrengungen erworbener Vorsprung nicht rasch aufgeholt werden kann. Versuche der SPÖ, in diesem „Rennen“ durch den Zukauf von Followern eine „bessere

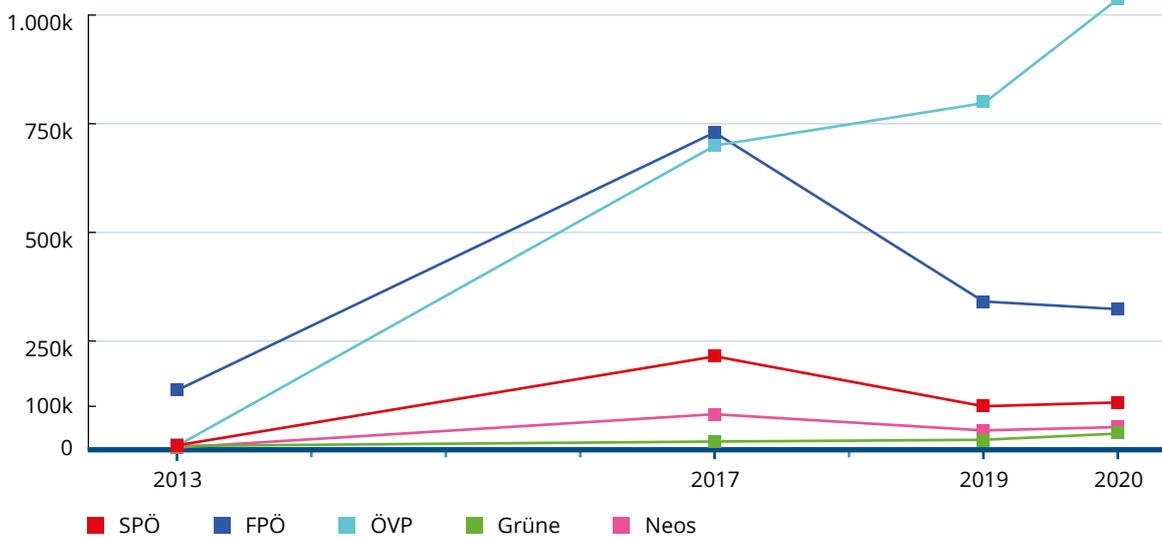
Figur“ zu machen, haben letztlich nur zu negativer Medienberichterstattung geführt. Schließlich zeigen die Schaubilder, dass ein Wechsel an der Parteispitze fatale Folgen für die Kommunikationsfähigkeit einer Partei haben kann (siehe die FPÖ, eingeschränkt gilt das auch für die SPÖ).

**Schaubild 8: Follower der Facebook-Seiten österreichischer Parteien und ihrer Kandidatinnen und Kandidaten**

**Parteiseite**

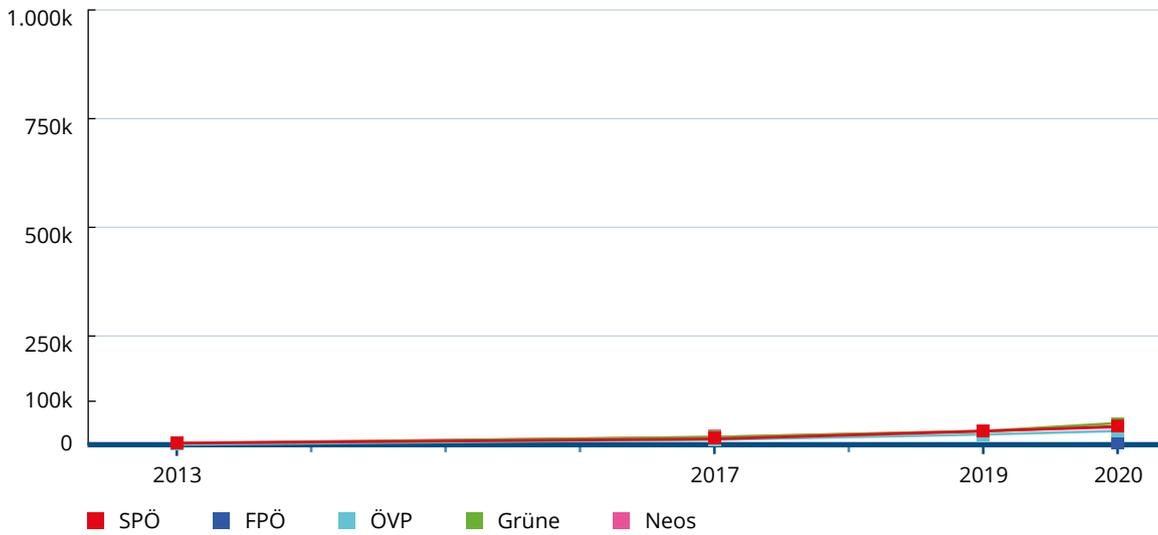


**Seite der Kandidatinnen und Kandidaten**



**Schaubild 9: Follower der Twitter-Seiten österreichischer Parteien und ihrer Kandidatinnen und Kandidaten**

**Parteiseite**



**Seite der Kandidatinnen und Kandidaten**

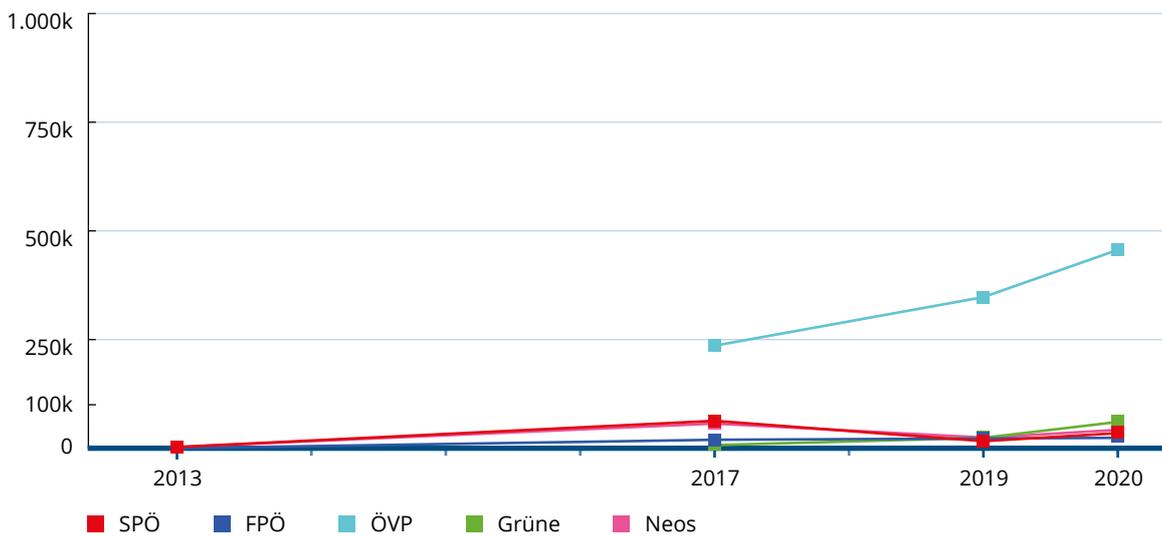
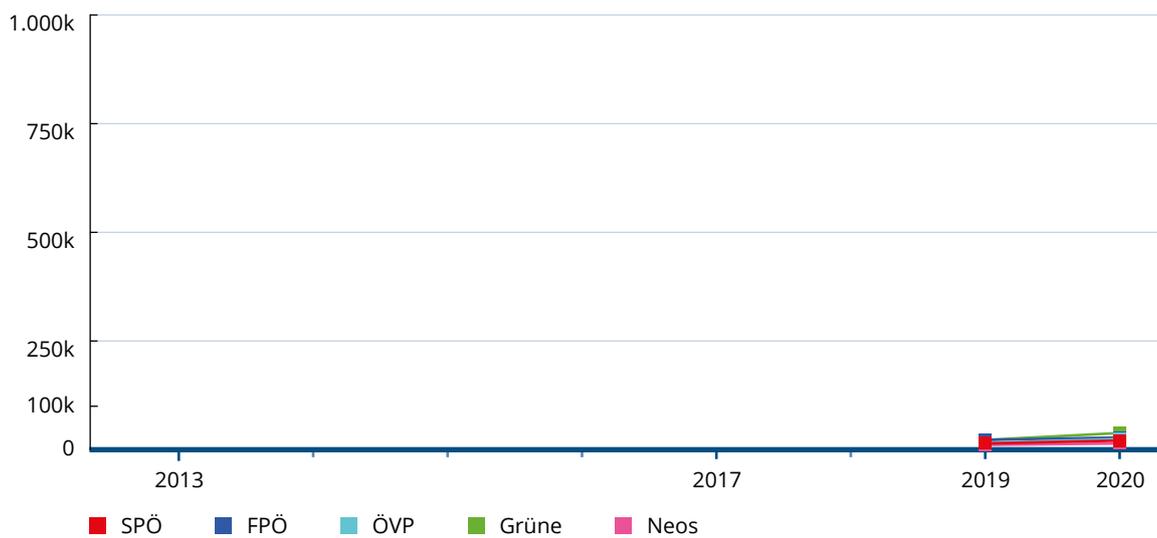
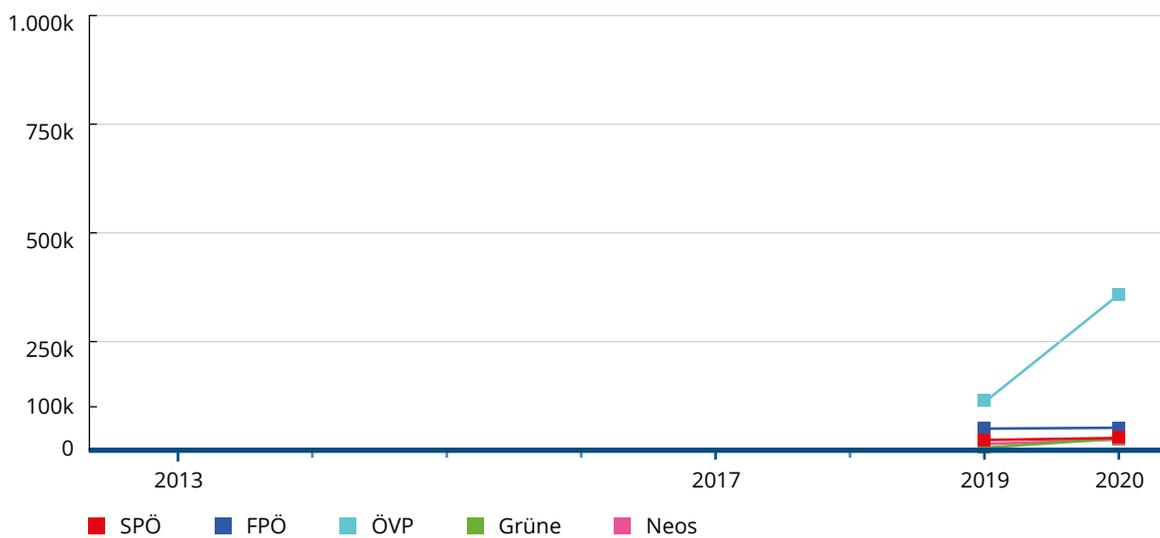


Schaubild 10: Follower der Instagram-Seiten österreichischer Parteien und ihrer Kandidatinnen und Kandidaten

Parteiseite



Seite der Kandidatinnen und Kandidaten



## 9.4 Parteienkommunikation

Die Parteien verwenden ihre Social-Media-Auftritte zur Verbreitung ihrer Inhalte. Während die Facebook-Seiten der Parteien und ihrer Spitzenkandidaten bei der Nationalratswahl 2013, abgesehen von NEOS, noch Einwegkanäle waren, wurden die darüber hinausgehenden technischen Möglichkeiten der neuen Medien zunehmend verwendet. Insbesondere die beiden Volksparteien waren spät im Ausbau ihrer Social-Media-Präsenz und in der Nutzung der Möglichkeiten, Rückmeldungen auf die eigenen Botschaften zu erhalten und diese dann für die weitere Kampagne zu nutzen. Während NEOS die Pionierrolle bei der Interaktion über Social Media einnahmen, war es von den größeren Parteien die FPÖ, die früh das Kommunikationspotenzial der Sozialen Medien erkannt hat und diese für ihre Zwecke nutzte – als Teil eines umfassenden Medienkonzepts der Partei, das auf Schaffung einer parteikontrollierten Medienöffentlichkeit abzielt (z. B. YouTube-Präsenz mit FPÖ TV). Social-Media-Präsenz ist für neue Parteien und Parteien, die Schwierigkeiten haben, ihre Botschaften über die traditionellen Massenmedien mit professionellem Journalismus zu verbreiten, natürlich besonders attraktiv. Parteiobmann Strache selbst bemühte sich früh und erfolgreich um den Aufbau einer Facebook-Anhängerschaft (Schaubild 8).

Mittlerweile sind die Parteien dazu übergegangen, die Reaktionen der Follower (Likes, Shares, Comments) auf die Posts zeitnah zu analysieren und ihre Kommunikationsstrategien im Wahlkampf entsprechend zu adaptieren. Ennsner-Jedenastik et al. (i. E.) zeigen für die Nationalratswahl 2017, dass die Großparteien, die mehr Ressourcen darauf verwenden können, im höheren Ausmaß diese Feedbackschleifen nutzen als die kleineren Parteien, z. B. um die Aufmerksamkeit für Themen in den eigenen Posts entsprechend dem Feedback zu gestalten.

All das bezieht sich auf die Bereitstellung von Information für potenzielle Wählerinnen und Wähler. Durch ihre Reaktionen auf die Postings der Partei geben die Follower aber auch Informationen über sich selbst. Diese Informationen können für die strategische Segmentierung der Follower in verschiedene Zielgruppen verwendet werden, die in weiterer Folge mit jeweils „passenden“ Botschaften angesprochen werden. Über die Informationsfunktion hinaus können Parteien Social Media dafür verwenden, um mit ihren Followern zu interagieren und diese zu mobilisieren. Interaktion ist schwierig und besonders ressourcenintensiv. Sie spielt daher bei den großen Parteien eine untergeordnete Rolle. Alle Parteien verwenden Social Media zur Mobilisierung, z. B. Werbung für Wahlkampfveranstaltungen.

Die Parteien unterscheiden sich aber in ihren Fähigkeiten, die Reaktionen der Follower zeitnah in strategische Information umzusetzen und zu mobilisieren. Insbesondere der ÖVP unter Sebastian Kurz wird ein großer Vorsprung attestiert, der schon in der Nationalratswahl 2013, bei der Kurz als Kandidat auf der Bundesliste eine sehr erfolgreiche Vorzugsstimmenkampagne führte, zugrunde gelegt wurde. Diese Überlegenheit basiert einerseits auf einer eigens für Kampagnen entwickelten Software, Cambuildr von Philipp Maderthaner, die mehrere Schritte in der Kampagnenführung automatisiert, und andererseits auf dem langfristigen Aufbau einer Unterstützerschaft (seit 2013), mit der regelmäßig, d. h. nicht nur in Wahlkampfzeiten, via E-Mail und Postings interagiert wird.<sup>14</sup> Von circa 50.000 Personen im Jahr 2013 ist die Unterstützergemeinde bis 2017 auf circa 250.000 Personen angewachsen. Facebook-Kontakte dienen in erster Linie,

um auf die Kampagnenwebseite zu lenken, wo die Besucherinnen und Besucher in abgeschirmter Umgebung professionell gestaltete Text- und Videonachrichten erhalten. Die zentralen Akteurinnen und Akteure des für die ÖVP-Wahlkampagnen 2017 und 2019 verantwortlichen Campaigning Bureau sprechen von „identitätsstiftender Kommunikation“, die Mobilisierbarkeit nicht nur für die Stimmabgabe, sondern auch für praktische Unterstützung im Wahlkampf schafft (Holter/Maderthaler 2019) und Multiplikatorwirkung entfaltet. Die kontinuierliche Kommunikation mit der Unterstützergemeinde zielt nicht auf die Rekrutierung von formellen Parteimitgliedern ab, sondern auf Aufrechterhaltung der Gemeinschaft und Bestärkung ihrer Mitglieder – als „das mächtigste Kapital“ (Maderthaler) für eine Kampagne.

Social-Media-Kanäle werden auch innerhalb der Parteien genutzt, um in regionalen Einheiten abseits von klassischen Parteiveranstaltungen Informationen auszutauschen, z. B. in Form von geschlossenen Facebook-Gruppen. Zum Teil dienen solche geschlossenen Gruppen aber auch der Vernetzung von thematisch strukturierten Gruppen, wie speziell auf Onlineaktivitäten ausgerichtete Gruppen der ÖVP und der Grünen („Community der neuen Volkspartei“ bzw. „Grün in Wien“).

### 9.5 Resümee

Die beiden Volksparteien stützen sich nach wie vor auf die Techniken der Marktforschung und Werbepsychologie. Dazu gehört auch die Strategie der Personalisierung, die aber, schon ausgehend von einem hohen Niveau, je nach Verfügbarkeit von geeigneten Kandidatinnen und Kandidaten über die Zeit variiert wird. Bei der Verwendung von Sozialen Medien waren die Volksparteien eher verspätet. Heute scheint aber die ÖVP einen Vorsprung gegenüber allen anderen Parteien zu besitzen. In Summe entsprechen ÖVP und SPÖ – zeitangepasst – dem Bild der Volkspartei als Anwenderinnen moderner Techniken zur Kommunikation mit dem Elektorat.

---

14 Siehe Knittelfelder 2020; Maderthaler 2017; Holter/Maderthaler 2019 sowie Interview mit Philipp Maderthaler und Lukas Holter (mit Jürgen Hofer, „Auf Facebook werden oft Sandburgen gebaut“, *Horizont* 39/2019) und Philipp Maderthaler (mit Nora Halwax, „Den Grundstein für die Kurz-Kampagne haben wir 2013 gelegt“, *Horizont* 43/2017).

# 10. Entwicklungsperspektiven für das Parteiensystem

---

Welche Entwicklungen des österreichischen Parteiensystems lassen sich für die nächsten Jahre erwarten? Ein Ansatzpunkt zur Diskussion dieser Frage ist die Angebotsseite, also welche Parteien sich der Wahl stellen, ein anderer die Nachfrageseite, also ob es Segmente der Wählerschaft gibt, die unter den bestehenden Parteien noch kein zufriedenstellendes Angebot vorfinden.

## 10.1 Angebotsseite

Erster und offensichtlicher Ansatzpunkt sind die bisher im Wettbewerb stehenden Parteien. Bei der Nationalratswahl 2019 kandidierten acht Parteien bundesweit von denen fünf in den Nationalrat einzogen. Unter den nicht erfolgreichen Parteien war eine, nämlich „JETZT – Liste Pilz“, die bisher im Nationalrat vertreten gewesen war. Nachdem diese Partei ihre beste Chance auf Profilierung und dauerhafte Etablierung im Nationalrat nicht nutzen konnte, stellte sie ihre politischen Aktivitäten ein. Die zukünftigen Aktivitäten ihres wichtigsten Politikers, Peter Pilz, scheinen auf das Onlinemedium ZackZack ausgerichtet. Die beiden anderen bei der Nationalratswahl 2019 bundesweit kandidierenden Parteien repräsentierten ein Linksbündnis um die KPÖ (Alternative Listen, KPÖ Plus, Linke und Unabhängige) und eine weitere linke Gruppierung („Wandel – Aufbruch in ein gemeinwohlorientiertes Morgen mit guter Arbeit, leistbarem Wohnen und radikaler Klimapolitik. Es gibt viel zu gewinnen“). Die KPÖ versucht seit ihrem Ausscheiden aus dem Nationalrat in den 50er-Jahren vergeblich, allein oder in Bündnissen, den Wiedereinzug zu erlangen, bleibt aber bundespolitisch weit unter der Vier-Prozent-Hürde des Parlaments (2019: 0,7 Prozent) und ist lokal/regional nur dort punktuell erfolgreich, wo besondere Umstände das begünstigen (Weisskircher 2019). Der Zuspruch für die Gruppierung „Wandel“ war noch geringer. Die Wahrscheinlichkeit, dass das parlamentarische Parteiensystem in absehbarer Zukunft aus dem Kreis der bisherigen Mitbewerberinnen und Mitbewerber erweitert wird, erscheint insgesamt gering.

Eine Erweiterung des Parteiensystems könne aber auch aus Parteiabspaltungen (wie LIF, BZÖ) und Neugründungen durch politische Entrepreneure (Team Stronach, Liste Pilz) oder soziale Bewegungen (Grüne, NEOS) entstehen. Solche Entwicklungen sind schwer vorherzusehen, da sie oft eines Momentums, des Zusammentreffens von Umständen bedürfen, die ein solches Ergebnis fördern. Die jüngste Parteispaltung betrifft die FPÖ und das Bundesland Wien. Der auf Grund des Ibiza-Skandals von der Parteiführung zurückgetretene Heinz Christian Strache hatte zwar auf der FPÖ-Parteiliste mittels Vorzugsstimmen noch ein Mandat im Europaparlament gewinnen können, als Spitzenkandidat einer Parteiabspaltung (Team Strache) und mit einem weiteren Skandal (Spesenskandal) belastet, konnte er aber bei der Landtagswahl in seinem Heimatbundesland Wien nicht reüssieren. Kennzeichnend für diese Kandidatur war nicht nur die Belastung des Spitzenkandidaten durch Skandale, sondern auch das

Fehlen eines eigenständigen, von der FPÖ unterscheidbaren, programmatisch-inhaltlichen Profils. Von einer weiteren Kandidatur dieser Partei ist nicht auszugehen. Zurzeit lassen sich auch keine offensichtlichen Spaltungstendenzen, soziale Bewegungen auf dem Sprung zur Parteiwerdung, oder auf ihre Chance wartende politische Entrepreneure lokalisieren.

### 10.2 Nachfrageseite

Die dauerhafte Etablierung von neuen politischen Parteien ohne eine einzigartige Marktnische ist kaum vorstellbar. Eine solche Marktnische ist dann gegeben, wenn in einer für viele Bürgerinnen und Bürger zentralen Politikdimension eine von vielen gewünschte inhaltliche Richtung nicht durch politische Parteien abgedeckt ist bzw. wenn es keine Parteien gibt, die gewünschte Positionen auf mehreren wichtigen Politikdimensionen gleichzeitig vertreten.

Die zentralen Dimensionen sozioökonomisch links bis rechts, gesellschaftspolitisch konservativ bis liberal und mehr oder weniger Einschränkungen für ein Mehr an Umweltschutz sind mit den bestehenden Parteien ÖVP, SPÖ, FPÖ, Grüne und NEOS gut besetzt. Jahrzehntelange Versuche z. B. mit sozioökonomischen Positionen links von der SPÖ oder katholisch-konservativen Positionen rechts von der ÖVP zu reüssieren, sind allesamt gescheitert. In den wichtigsten Politikdimensionen – Wirtschafts- und Sozialpolitik, Immigrations- und Integrationspolitik, Umweltpolitik, Gesellschaftspolitik, und EU-Politik – bieten die vorhandenen Parteien ein breites Spektrum an Positionierungen an. Natürlich lassen sich dabei unbesetzte Positionen finden, aber deren wahlpolitisches Mobilisierungspotenzial sollte unter normalen Umständen nicht allzu groß sein. Eine große Unbekannte ist allerdings, ob und wie die Covid-19-Pandemie den Parteienwettbewerb längerfristig beeinflussen wird.

Potenziell mehr unbesetzte Felder gibt es, wenn man nach bestimmten Kombinationen von Politikinhalt fragt. Theorien des Issue-Wettbewerbs gehen davon aus, dass diese für Wählerinnen und Wähler nicht durch ideologischen Konsistenzzwang fest miteinander verbunden sind und daher von politischen Akteurinnen und Akteuren fast beliebig kombinierbar sind. So war z. B. die originäre Botschaft von Team Stronach auf die Kombination von radikaler Wirtschaftsliberalität und gesellschaftspolitischem Konservatismus ohne Migrationskritik abgestellt und wollte die Liste Pilz *Law & Order* mit sozioökonomisch linken Positionen verbinden. Diese Konzepte scheiterten schon am Versuch der Umsetzung, d. h. diese Issue-Kombinationen zentral für die tagespolitischen Positionierungen der Parteien zu machen. Innovative Issue-Kombinationen können aber theoretisch ein Biotop für neue Parteien sein. Sie zu entdecken und damit in der Konkurrenz mit den etablierten Parteien zu reüssieren, erfordert allerdings politisches Entrepreneurship erster Ordnung.

# 11. Schluss

---

Der vorliegende Beitrag hat im Anschluss an die Literatur (insbesondere Wiesendahl 2011) damit begonnen, jene Merkmale zu benennen, die allgemein zur Charakterisierung des Typus „Volkspartei“ herangezogen werden. Dieser Katalog unterscheidet nicht zwischen Eigenschaften, die konstitutiv für Volksparteien sind und jenen, die als weitere Regelmäßigkeiten zu beobachten sind. In der Zweiten Republik bildeten sich in Österreich ÖVP und SPÖ als Volksparteien der rechten Mitte bzw. linken Mitte heraus. Die Transformation zum Typus der Volkspartei wurde spätestens in den 70er-Jahren abgeschlossen. Der Beitrag hat insbesondere mit Blick auf die Periode seit 1990 untersucht, ob und wie sehr diese beiden Parteien noch immer den Charakter von Volksparteien haben.

Die beiden traditionellen Volksparteien erfüllen auch heute noch alle Kriterien des Typus „Volkspartei“. Allerdings muss man bei der quantitativen Erfüllung Abstriche machen. In früheren Dekaden haben ÖVP und SPÖ vielen an diesen Typus gerichteten Erwartungen deutlicher entsprochen als heute. Sie können weniger Wählerinnen und Wähler an sich binden und viele von diesen wieder weniger fest und dauerhaft; ihre Massenmitgliedschaft ist stark erodiert; ihre soziale Zusammensetzung hat sich zumindest teilweise nicht im Gleichklang mit der Gesellschaft verändert; ihre Integrationsfähigkeit gegenüber gesellschaftlichen Interessen und ihre Fähigkeit zwischen solchen Interessen schon parteiintern einen Ausgleich zu finden, hat deutlich nachgelassen; und ihre technokratische Kommunikationsfähigkeit ist zumindest zeitweise hinter der Konkurrenz geblieben.

Gleichzeitig kann keine andere Partei in Österreich den Status einer Volkspartei für sich beanspruchen, auch wenn die FPÖ z. B. eine breite soziale Zusammensetzung der Wählerschaft aufweist und als Wahlpartei – bei allem Auf und Ab – den beiden Volksparteien sehr viel nähergekommen ist und einmal sogar knapp vor der ÖVP lag.

Diese Entwicklungen spiegeln gesellschaftliche Veränderungen wider. Traditionell von den Volksparteien kontrollierte Bereiche sind von den Parteien zumindest ein Stück abgerückt, eine aktive Zivilgesellschaft ist entstanden. Das Parteiensystem ist dichter besetzt, die beiden Volksparteien haben mehr und stärkere Konkurrenz. Aber die einzige Funktion, die politische Parteien exklusiv ausüben – die der Kanalisierung des Wählerwillens in politische Institutionen und staatliche Politik (Strøm 2000; Thies 2000) – ist nach wie vor in der Hand der Volksparteien. Die größte Änderung scheint zu sein, dass sie die Regierungsfunktion auch mit Parteien anderen Typs teilen, wobei aber die Volksparteien die Gatekeeper bleiben. Alternative Modelle zur Beschreibung der politischen Parteien der Gegenwart wie die Kartellpartei (Katz/Mair 1995, 2018) und die Moderne Kaderpartei (Koole 1996) erscheinen weniger zutreffend, jedenfalls für Österreich. Aber ist damit auch die Zukunftsfähigkeit des Modells „Volkspartei“ gegeben?

Die Volkspartei ist Produkt gesellschaftlichen Wandels. Einmal als solche erkannt, hat sie ein hohes Maß an Anpassungsfähigkeit an sich verändernde Umweltbedingungen

erwiesen. Gleiches kann man vom Modell der Massenintegrationspartei sagen, das bis zum heutigen Tag in der DNA der Volkspartei zu erkennen ist. Die plausibelste Erwartung ist daher, dass der Prozess des „Abschleifens“ der für Volksparteien charakteristischen Eigenschaften fortschreiten wird. Das wird helfen, zwischen zentralen und weniger zentralen Merkmalen dieses Parteityps zu unterscheiden. Bestimmte Merkmale aus der wissenschaftlichen Literatur – wie die breite oder repräsentative soziale Zusammensetzung – haben nie ganz zugetroffen. Auch ist z. B. heute schwer vorstellbar, dass die Massenmitgliedschaft langfristig in annähernd der Form und dem Umfang überleben wird, wie sie noch heute gegeben sind. Die Verankerung in der Wählerschaft ist im Zusammenhang mit der Rolle im Regierungssystem zu sehen. Und dafür zentral sind ideologischer Zentrismus und pragmatische Politik – Politik, die tatsächlich Erfolge zeitigt. Solange Volksparteien das garantieren können und gesellschaftliche Polarisierung diese Eigenschaften nicht entwertet, ist das Modell der Volkspartei durchaus zukunftsfähig.

# Literatur

---

**A** Aarts, Kees, André Blais & Hermann Schmitt (eds.) (2011). *Political Leaders and Democratic Elections*. Oxford: Oxford University Press.

Aichholzer, Julian, Christian Friesl, Sanja Hajdinjak & Sylvia Kritzing (eds.) (2019). *Quo vadis, Österreich? Wertewandel zwischen 1990 und 2018*. Wien: Czernin Verlag.

**B** Bedock, Camille (2017). *Reforming Democracy. Institutional Engineering in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Bischof, Daniel & Roman Senninger (2018). Simple Politics for the People? Complexity in Campaign Messages and Political Knowledge. *European Journal of Political Research* 57 (4): 473–495.

Bittner, Amanda (2011). *Platform or Personality? The Role of Party Leaders in Elections*. Oxford: Oxford University Press.

Bodlos, Anita, Laurenz Ennser-Jedenastik, Martin Haselmayer, Thomas M. Meyer & Wolfgang C. Müller (2019). The Austrian Election of 2017: An Election Won in the Long Campaign, in: Brigid Laffan & Lorenzo Cicchi (eds.), *2017: Europe's Bumper Year of Elections*. Florence: European University Institute.

Brix, Emil (ed.) (1998). *Civil Society in Österreich*. Wien: Passagen-Verlag.

**C** Castles, Francis G. (ed.) (1982). *The Impact of Parties*. London: Sage.

Costa Lobo, Marina & John Curtice (eds.) (2014). *Personality Politics? The Role of Leader Evaluations in Democratic Elections*. Oxford: Oxford University Press.

**D** Dolezal, Martin, Laurenz Ennser-Jedenastik, Wolfgang C. Müller, Katrin Praprotnik & Anna Katharina Winkler (2018). Beyond Salience and Position-taking: How Political Parties Communicate through Their Manifestos. *Party Politics*, 24(3): 240–252.

Dolezal, Martin, Laurenz Ennser-Jedenastik, Wolfgang C. Müller & Anna Katharina Winkler (2012). The Life Cycle of Party Manifestos: The Austrian Case. *West European Politics*, 35 (4): 869–895.

Dolezal, Martin, Laurenz Ennser-Jedenastik, Wolfgang C. Müller & Anna Katharina Winkler (2014). How Parties Compete for Votes: A Test of Salience Theory. *European Journal of Political Research*, 53 (1): 57–76.

**Dolezal, Martin, Laurenz Ennser-Jedenastik, Wolfgang C. Müller & Anna Katharina Winkler (2016).** Analyzing Manifestos in their Electoral Context: A New Approach Applied to Austria, 2002–2008. *Political Science Research and Methods*, 4 (3): 641–650.

**Drozda, Thomas (2019).** Den Sozialismus in seinem Lauf ... Österreichisches Jahrbuch für Politik 2018. Wien: Böhlau.

**Duffek, Karl A. (2008).** Soziale Gerechtigkeit und individuelle Verantwortung. Zum programmatischen Profil der SPÖ. Österreichisches Jahrbuch für Politik 2007. Wien: Böhlau.

**Duverger, Maurice (1954).** *Political Parties. Their Organization in the Modern State.* London: Methuen.

**E Eder, Nikolaus, Marcelo Jenny & Wolfgang C. Müller (2015).** Winning Over Voters or Fighting Party Comrades? Personalized Constituency Campaigning in Austria. *Electoral Studies*, 39 (3): 316–328.

**Eder, Nikolaus, Marcelo Jenny & Wolfgang C. Müller (2017).** Manifesto Functions: How Party Candidates View and Use Their Party's Central Policy Document. *Electoral Studies*, 45 (1): 75–87.

**Ennser-Jedenastik, Laurenz, Anita Bodlos, Christina Gahn & Martin Haselmayer (i. E.).** Does Social Media Enhance Party Responsivness? How User Engagement Shapes Parties' Issue Attention on Facebook. *Party Politics*.

**Ennser-Jedenastik, Laurenz & Wolfgang C. Müller (2014).** The Selection of Party Leaders in Austria: Channeling Ambition Effectively, in Jean-Benoit Pilet & William Cross (eds.), *The Selection of Party Leaders in Parliamentary Systems*. London: Routledge.

**Ennser-Jedenastik, Laurenz & Wolfgang C. Müller (2015).** Intra-party Democracy, Political Performance, and the Survival of Party Leaders: Austria, 1945–2011. *Party Politics*, 21 (6): 930–943.

**Epstein, Leon D. (1967).** *Political Parties in Western Democracies*. New York: Praeger.

**G GLOBArt (2005).** *Zivilgesellschaft – DIE Herausforderung*. Wien: Springer.

**H Haller, Max (2008).** *Die österreichische Gesellschaft. Sozialstruktur und sozialer Wandel*. Frankfurt am Main: Campus.

**Hartmann, Sebastian (2015).** *Partisan Policy-Making in Western Europe, How Ideology Influences the Content of Government Policies*. Wiesbaden: SV Springer.

**Hjermitslev, Ida Baek (2020).** The Electoral Cost of Coalition Participation: Can Anyone Escape? *Party Politics*, 26 (4): 510–520.

- Holter, Lukas & Philipp Maderthaler (2019).** Das unsichtbare Fundament des Erfolges, in Thomas Hofer & Barbara Tóth (eds.), *Wahl 2019. Strategien, Schnitzel, Skandale*. Wien: Ecowin.
- J Jenny, Marcelo (2018a).** Austria: Tradition and Innovation in Legislative Candidate Selection, in Xavier Collier, Guillermo Cordero & Antonio Jaime-Castillo (eds.), *The Selection of Politicians in Times of Crisis*. Abingdon: Routledge.
- Jenny, Marcelo (2018b).** Intra-party Democracy and Internet: The Case of NEOS in Austria, in Xavier Collier & Guillermo Cordero (eds.), *Democratizing Candidate Selection in Times of Crisis: New Methods, Old Receipts?* Basingstoke: Palgrave.
- Jenny, Marcelo & Wolfgang C. Müller (2014).** Das Wahlergebnis, in Sylvia Kritzingler, Wolfgang C. Müller & Klaus Schönbach (eds.), *Die Nationalratswahl 2013. Wie Parteien, Medien und Wählerschaft zusammenwirken*. Wien: Böhlau.
- K Kaltenegger, Matthias, Katharina Heugl & Wolfgang C. Müller (2021).** Appeasement and Rewards: Explaining Patterns of Party Responsiveness towards Activist Preferences. *Party Politics*, First Published online June 6, 2019, DOI: 10.1177/1354068819854205.
- Karlhofer, Ferdinand (2012).** Österreich. Zwischen Korporatismus und Zivilgesellschaft, in Werner Reutter (ed.), *Verbände und Interessengruppen in den Ländern der Europäischen Union*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Karlhofer, Ferdinand & Emmerich Tálos (eds.) (1999).** *Zukunft der Sozialpartnerschaft. Veränderungsdynamik und Reformbedarf*. Wien: Signum.
- Karlhofer, Ferdinand & Emmerich Tálos (eds.) (2006).** *Sozialpartnerschaft. Österreichische und Europäische Perspektiven*. Wien: Lit Verlag.
- Karmasin, Fritz (2003).** Polling – Now More Accurate Than the Election Itself. Österreichisches Jahrbuch für Politik 2002. Wien: Verlag für Geschichte und Politik.
- Katz Richard S. & Peter Mair (1995).** Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party. *Party Politics*, 1 (1): 5–28.
- Katz Richard S. & Peter Mair (2018).** *Democracy and the Cartelization of Political Parties*. Oxford: Oxford University Press.
- Katz, Richard S., Peter Mair, Luciano Bardi, Lars Bille, Kris Deschouwer, David Farrell, Ruud Koole, Leonardo Morlino, Wolfgang C. Müller, Jon Pierre, Thomas Poguntke, Jan Sundberg, Lars Svasand, Hella van de Velde, Paul Webb & Anders Widfeldt (1992).** The Membership of Political Parties in European Democracies, 1960–1990. *European Journal of Political Research*, 22 (3): 329–345.
- Kelsen, Hans (1929).** *Vom Wesen und Wert der Demokratie*. Tübingen: J. C. B. Mohr.

- Khol, Andreas (1999).** *Durchbruch zur Bürgergesellschaft. Ein Manifest.* Wien: Molden.
- King, Anthony (ed.) (2002).** *Leaders' Personalities and the Outcomes of Democratic Elections.* Oxford: Oxford University Press.
- Kirchheimer, Otto (1965).** Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems. *Politische Vierteljahresschrift*, 6 (1): 20–41.
- Kirchheimer, Otto (1966).** The Transformation of Western Party Systems, in Joseph LaPalombara & Myron Weiner (eds.), *Political Parties and Political Development.* Princeton: Princeton University Press.
- Klinger, Ulrike & Uta Russmann (2017).** „Beer Is More Efficient than Social Media“ – Political Parties and Strategic Communication in Austrian & Swiss National Election. *Journal of Information, Technology & Politics.*
- Knittelfelder, Klaus (2020).** *Inside Türkis. Die neuen Netzwerke der Macht.* Wien: edition-a.
- Koole, Ruud A. (1996).** Cadre, Catch-All Or Cartel? A Comment on the Notion of the Cartel Party. *Party Politics*, 2 (4): 507–523.
- Kriechbaumer, Robert & Franz Schausberger (eds.) (2013).** *Die umstrittene Wende. Österreich 2000–2006.* Wien: Böhlau,
- Kritzinger, Sylvia, Wolfgang C. Müller & Klaus Schönbach (eds.) (2014).** *Die Nationalratswahl 2013. Wie Parteien, Medien und Wählerschaft zusammenwirken.* Wien: Böhlau.
- Kritzinger, Sylvia, Eva Zeglovits, Michael S. Lewis-Beck & Richard Nadeau (2013).** *The Austrian Voter.* Göttingen: V & R unipress, Wien University Press.
- Krouwel, André (2012).** *Party Transformations in European Democracies.* Albany: State University of New York Press.
- L Leitner, Lukas & Christian Mertens (1995).** Die Vorwahlen der Österreichischen Volkspartei zur Nationalratswahl 1994: Analyse und Reformvorschläge. Österreichisches Jahrbuch für Politik 1995. Wien: Verlag für Geschichte und Politik.
- Luther, Kurt Richard (2008).** Electoral Strategies and Performances of Austrian Right-wing Populism, 1986–2006, in Günter Bischof & Fritz Plasser (eds.), *The Changing Austrian Voter.* New Brunswick, N. J.: Transaction Publishers.
- M Mair, Peter, Wolfgang C. Müller & Fritz Plasser (eds.) (2004).** *Political Parties and Electoral Change.* London: Sage.
- Mair, Peter (2014).** *On Parties, Party Systems, and Democracy. Selected Writings of Peter Mair,* ed. Ingrid van Biezen. Colchester: ECPR Press.

- Maltschnig, Maria (2019).** SPÖ – Eine veränderte Welt und ein neues Programm. *Österreichisches Jahrbuch für Politik* 2018. Wien: Böhlau.
- Maderthaner, Philipp (2017).** Ein Wahlkampf der Superlative, in Thomas Hofer & Barbara Tóth (eds.), *Wahl 2017. Loser, Leaks & Leadership*. Wien: Ärzte Verlag.
- Matzka, Christina (2017).** Social Media im Wahlkampf – Ein Blick auf das WIE und WARUM. Triple M Matzka Markt- und Meinungsforschung – Impulsreferat am 29.08.2017.
- Meier, Gernot (2016).** „Evolution Volkspartei“ – die Bewegung zur Weiterentwicklung der ÖVP. Ein gelungener parteipolitischer Drahtseilakt. *Österreichisches Jahrbuch für Politik* 2015. Wien: Böhlau.
- Meyer, Thomas M. (2013).** *Constraint on Party Policy Change*. Colchester: ECPR Press.
- Michels, Robert (1914).** *Zur Soziologie des modernen Parteiwesens*. Stuttgart: Kröner.
- Moser, Christian (2009).** Nachdenken für Österreich. ÖVP-Programmdebatten in der Zweiten Republik. *Österreichisches Jahrbuch für Politik* 2008. Wien: Böhlau.
- Müller, Wolfgang C. (1984).** Direktwahl und Parteiensystem. *Österreichisches Jahrbuch für Politik* 1983. Wien: Verlag für Geschichte und Politik.
- Müller, Wolfgang C. (1988a).** Die neue große Koalition in Österreich. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 17 (4): 321–347.
- Müller, Wolfgang C. (1988b).** Patronage im österreichischen Parteiensystem. Theoretische Überlegungen und empirische Befunde, in Anton Pelinka & Fritz Plasser (eds.), *Das österreichische Parteiensystem*. Wien: Böhlau.
- Müller, Wolfgang C. (1989).** Neuere Entwicklung der Persönlichkeitswahl in Österreich. *Österreichisches Jahrbuch für Politik* 1988. Wien: Verlag für Geschichte und Politik.
- Müller, Wolfgang C. (1991).** Persönlichkeitswahl bei der Nationalratswahl 1990. *Österreichisches Jahrbuch für Politik* 1990. Wien: Verlag für Geschichte und Politik.
- Müller, Wolfgang C. (1992a).** Austria, in Richard S. Katz & Peter Mair (eds.), *Party Organizations. A Data Handbook*. London: Sage.
- Müller, Wolfgang C. (1992b).** Politische Konsequenzen von Vorwahlen: Theoretische Modelle und Überlegungen zur österreichischen Praxis, in Heinrich Neisser & Fritz Plasser (eds.), *Vorwahlen und Kandidatennominierung im internationalen Vergleich*. Wien: Signum Verlag.
- Müller, Wolfgang C. (1992c).** The Catch-All Party Thesis and the Austrian Social Democrats. *German Politics*, 1 (2): 181–199.

**Müller, Wolfgang C. (1995).** Die Rolle der Parteien bei Entstehung und Entwicklung der Sozialpartnerschaft. Eine handlungslogische und empirische Analyse, in Peter Gerlich, Edgar Grande & Wolfgang C. Müller (eds.), *Sozialpartnerschaft in der Krise. Möglichkeiten und Grenzen des Neokorporatismus in Österreich*. Wien: Böhlau

**Müller, Wolfgang C. (1996).** Die Organisation der SPÖ, 1945–1995, in Wolfgang Maderthaler & Wolfgang C. Müller (eds.), *Die Organisation der österreichischen Sozialdemokratie, 1889–1995*. Wien: Löcker.

**Müller, Wolfgang C. (1997).** Inside the Black Box: A Confrontation of Party Executive Behaviour and Theories of Party Organizational Change. *Party Politics*, 3 (3): 293–313.

**Müller, Wolfgang C. (1998).** Plebiscitary Politics and Party Competition in Austria. *Electoral Studies*, 17 (1): 21–43.

**Müller, Wolfgang C. (1999).** Plebiscitary Agenda-Setting and Party Strategies: Theoretical Considerations and Evidence from Austria. *Party Politics*, 5 (3): 305–317.

**Müller, Wolfgang C. (2000a).** Das österreichische Parteiensystem: Periodisierung und Perspektiven', in Anton Pelinka, Fritz Plasser & Wolfgang Meixner (eds.), *Die Zukunft der österreichischen Demokratie*. Wien: Signum.

**Müller, Wolfgang C. (2000b).** Wahlen und die Dynamik des österreichischen Parteiensystems seit 1986, in Fritz Plasser, Peter A. Ulram & Franz Sommer (eds.), *Das österreichische Wahlverhalten*. Wien: Signum.

**Müller, Wolfgang C. (2000c).** Austria: Tight Coalitions and Stable Government, in Wolfgang C. Müller & Kaare Strøm (eds.), *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.

**Müller, Wolfgang C. (2002a).** Evil or the „Engine of Democracy“? Populism and Party Competition in Austria, in Yves Mény & Yves Surel (eds.), *Populism in Western Democracies*. Houndmills: Palgrave-Macmillan.

**Müller, Wolfgang C. (2002b).** Parties and the Institutional Framework, in Kurt Richard Luther and Ferdinand Müller-Rommel (eds.), *Political Parties in the New Europe*. Oxford: Oxford University Press.

**Müller, Wolfgang C. (2005).** Austria: A Complex Electoral System with Subtle Effects, in Michael Gallagher & Paul Mitchell (eds.), *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press.

**Müller, Wolfgang C. (2006a).** Parteiensystem: Rahmenbedingungen, Format und Mechanik des Parteienwettbewerbs, in Herbert Dachs, Peter Gerlich, Herbert Gottweis, Helmut Kramer, Volkmar Lauber, Wolfgang C. Müller & Emmerich Tálos (eds.), *Politik in Österreich: Das Handbuch*. Wien: Manz.

- Müller, Wolfgang C. (2006b).** Die Österreichische Volkspartei, in Herbert Dachs, Peter Gerlich, Herbert Gottweis, Helmut Kramer, Volkmar Lauber, Wolfgang C. Müller & Emmerich Tálos (eds.), *Politik in Österreich: Das Handbuch*. Wien: Manz.
- Müller, Wolfgang C. (2008).** Zur (angeblichen) Alternativlosigkeit der großen Koalition in Österreich: koalitionstheoretische und politisch-historische Perspektiven, in Franz Schausberger (ed.), *Festschrift für Robert Kriechbaumer*. Wien: Böhlau.
- Müller, Wolfgang C. (2017).** Austria: Rejecting Nuclear Energy – From Party Competition Accident to State Doctrine, in Wolfgang C. Müller & Paul W. Thurner (eds.), *The Politics of Nuclear Energy in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Müller, Wolfgang C. (2021).** Austria: Phasing-out Grand Coalition Government, in Hanna Bäck, Torbjörn Bergman & Johan Hellström (eds.), *Coalition Governance in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press (i. E.).
- Müller, Wolfgang C. & Delia Meth-Cohn (1991).** The Selection of Party Chairmen in Austria: A Study in Intra-Party Decision Making. *European Journal of Political Research*, 20 (1): 39–65.
- Müller, Wolfgang C., Fritz Plasser & Peter A. Ulram (1995).** Wähler und Mitglieder der ÖVP, 1945–1994, in Robert Kriechbaumer and Franz Schausberger (eds.), *Volkspartei – Anspruch und Realität*. Wien: Böhlau.
- Müller, Wolfgang C., Fritz Plasser & Peter A. Ulram (1999).** Schwäche als Vorteil, Stärke als Nachteil, in Peter Mair, Wolfgang C. Müller & Fritz Plasser (eds.), *Parteien auf komplexen Wählermärkten*. Wien: Signum.
- Müller, Wolfgang C. & Christian Scheucher (1995).** Persönlichkeitswahl bei der Nationalratswahl 1994. *Österreichisches Jahrbuch für Politik 1994*. Wien: Verlag für Geschichte und Politik.
- Müller, Wolfgang C. & Barbara Steininger (1994).** Party Organization and Party Competitiveness: The Case of the Austrian People's Party, 1945–1992. *European Journal of Political Research*, 26 (1): 1–29.
- Müller, Wolfgang C. & Kaare Strøm (eds.) (1999).** *Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- N Narud, Hanne Marthe & Henry Valen (2008).** Coalition Membership and Electoral Performance, in Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller & Torbjörn Bergman (eds.), *Cabinets and Coalition Bargaining. The Democratic Life Cycle in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Nautz, Jürgen (2000).** Organisationskultur in Österreich am Beispiel der Vorfeldorganisationen, in Emil Brix & Rudolf Richter (eds.), *Organisierte Privatinteressen. Vereine in Österreich*. Wien: Passagen Verlag.

**Nick, Rainer (1995).** Die Wahl vor der Wahl: Kandidatennominierung und Vorwahlen, in Wolfgang C. Müller, Fritz Plasser & Peter A. Ulram (eds.), *Wählerverhalten und Parteienwettbewerb. Analysen zur Nationalratswahl 1994*. Wien: Signum.

**Niedermayer, Oskar (2013).** Die Kontroverse um die Entwicklung der Volksparteien in Deutschland, in Alexander Gallus, Thomas Schubert & Tom Thieme (eds.), *Deutsche Kontroversen. Festschrift für Eckehard Jesse*. Baden-Baden: Nomos.

- O Obinger, Herbert & Emmerich Tálos (2006).** *Sozialstaat Österreich zwischen Kontinuität und Umbau. Eine Bilanz der ÖVP/FPÖ-/BZÖ-Koalition*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

**Ogris, Günther, Christoph Hofinger, Ruth Picker, Georg Ortner & Eva Thalhammer (2002).** *Nationalratswahl 2002. Analyse des Wahlergebnisses und des Wahlkampfes*. Wien: Sora.

- P Pelinka, Anton (1986).** Hainburg – mehr als nur ein Kraftwerk. Österreichisches Jahrbuch für Politik 1985. Wien: Verlag für Geschichte und Politik.

**Plasser, Fritz (1987).** *Parteien unter Streß*. Wien: Böhlau.

**Plasser, Fritz & Franz Sommer (2018).** *Wahlen im Schatten der Flüchtlingskrise*. Wien: Fakultas.

**Plasser, Fritz & Franz Sommer (2020).** Neuwahl 2019. Determinanten und Motive der Wahlentscheidung. Österreichisches Jahrbuch für Politik 2019. Wien: Böhlau.

**Plasser, Fritz & Peter A. Ulram (2000).** Parteien ohne Stammwähler? Zerfall der Parteibindungen und Neuausrichtung des österreichischen Wahlverhaltens, in Fritz Plasser, Anton Pelinka & Wolfgang Meixner (eds.), *Die Zukunft der Österreichischen Demokratie*. Wien: Fakultas.

**Plescica, Carolina, Sylvia Kritzingner & Patricia Oberluggauer (2020).** Parties' Issue Strategies on the Drawing Board: the 2017 Austrian Case. *West European Politics*, 43 (3): 639–664.

**Preglau, Max (1994).** The State and the Anti-nuclear Power Movement in Austria, in Helena Flam (ed.), *States and Anti-nuclear Movements*. Edinburgh: Edinburgh University Press.

- R Rahat, Gideon & Ofer Kenig (2018).** *From Party Politics to Personalized Politics? Party Change and Political Personalization in Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

**Richter, Rudolf (2000).** Temporäre Organisiertheit. Deinstitutionalisieren Bürgerinitiativen die Zivilgesellschaft?, in Emil Brix & Rudolf Richter (eds.), *Organisierte Privatinteressen. Vereine in Österreich*. Wien: Passagen Verlag.

**Rois, Christian (2016).** Der Weg zum neuen ÖVP-Grundsatzprogramm und -Organisationsstatut. Österreichisches Jahrbuch für Politik 2015. Wien: Böhlau.

- S Sartori, Giovanni (1976).** *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Scarrow, Susan E. & Burcu Gezgor (2010).** Declining Memberships, Changing Members? European Political Party Members in a New Era. *Party Politics*, 16 (6): 823–843.
- Schmidt, Manfred G. (1982).** *Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen. Ein internationaler Vergleich.* Frankfurt am Main: Campus.
- Schmidthuber, Lisa, Maximilian Rapp, Niclas Kröger & Dennis Hilgers (2019).** Open Innovation in der Politik: Internetgestützte Zusammenarbeit in politischen Parteien am Beispiel der ÖVP in Österreich. *HMD Praxis der Wirtschaftsinformatik*, 56:190–206.
- Schneider, Heinrich (1979).** Das neue Parteiprogramm der SPÖ – eine kritische Analyse. *Österreichisches Jahrbuch für Politik 1979.* Wien: Verlag für Geschichte und Politik.
- Sickinger, Hubert (1997).** *Politik-Finanzierung in Österreich. Ein Handbuch.* Thaur: Druck- und Verlagshaus Thaur.
- Sickinger, Hubert (2013).** *Politisches Geld. Parteienfinanzierung und öffentliche Kontrolle in Österreich.* Wien: Czernin Verlag.
- Sickinger, Hubert (2017).** Wahlkampffinanzierung, in Thomas Hofer & Barbara Tóth (eds.), *Wahl 2017. Loser, Leaks & Leadership.* Wien: Ärzte Verlag.
- Sidl, Günther (2013).** *Die Transformation der österreichischen Sozialdemokratie. Die SPÖ im Spannungsfeld zwischen Tradition und neuen gesellschaftlichen Herausforderungen.* Universität Wien: Dissertation.
- Strøm, Kaare (2000).** Parties at the Core of Government, in Russel J. Dalton & Martin P. Wattenberg (eds.), *Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies.* Oxford: Oxford University Press.
- T Tálos, Emmerich (ed.) (1993).** *Sozialpartnerschaft. Kontinuität und Wandel eines Modells.* Wien: Verlag für Gesellschaftskritik.
- Tálos, Emmerich (ed.) (2006).** *Schwarz-blau. Eine Bilanz des „Neu-Regierens“.* Wien: Lit.
- Tálos, Emmerich (ed.) (2008).** *Sozialpartnerschaft. Ein zentraler politischer Gestaltungsfaktor in der Zweiten Republik.* Innsbruck: Studienverlag.
- Tálos, Emmerich (ed.) (2019).** *Die schwarz-blaue Wende in Österreich. Eine Bilanz.* Wien: Lit.

**Thies, Michael F. (2000).** On the Primary of Party in Government, in Russel J. Dalton & Martin P. Wattenberg (eds.), *Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

**Traxler, Franz (1993).** Vom Nachfrage- zum Angebotskorporatismus, in Emmerich Tálos (ed.), *Sozialpartnerschaft. Kontinuität und Wandel eines Modells*. Wien: Verlag für Gesellschaftskritik

- U Ulram, Peter A. (2000).** Soziodemographie und Motivation bürgergesellschaftlichen Engagements in Österreich, in Emil Brix & Rudolf Richter (eds.), *Organisierte Privatinteressen. Vereine in Österreich*. Wien: Passagen Verlag.

**Ultsch, Christian, Thomas Prior & Rainer Nowak (2017).** *Flucht. Wie der Staat die Kontrolle verlor*. Wien: Molden.

- V Van Biezen, Ingrid, Peter Mair & Thomas Poguntke (2012).** Going, Going, ... Gone? The Decline of Party Membership in Contemporary Europe. *European Journal of Political Research*, 51 (1): 24–56.

**Van Hauwaert, Steven M. (2019).** On Far Right Parties, Master Frames and Trans-National Diffusion: Understanding Far Right Party Development in Western Europe. *Comparative European Politics*, 17 (1): 132–154.

- W Webb, Paul D. & Dan Keith (2017).** Assessing the Strength of Party Organizational Resources, in Susan E. Scarrow, Paul D. Webb & Thomas Poguntke (eds.), *Organizing Political Parties*. Oxford: Oxford University Press.

**Weisskircher, Manès (2019).** The Electoral Success of the Radical Left: Explaining the Least Likely Case of the Communist Party in Graz. *Government and Opposition*, 54 (1): 145–166.

**Wolf, Armin (1999).** Die 0,5-Promille-Regelung – ein mediengemachtes Gesetz. Sonderfall oder Prototyp? Österreichisches Jahrbuch für Politik 1998. Wien: Verlag für Geschichte und Politik.

**Wolf, Armin (2007).** *Image-Politik. Prominente Quereinsteiger als Testimonials in der Politik*. Baden-Baden: Nomos.

**Wolf, Armin & Euke Frank (2006).** *Promi-Politik. Prominente Quereinsteiger im Portrait*. Wien: Czernin Verlag.

## Der Autor

---

**Wolfgang C. Müller** ist Professor für Democratic Governance am Institut für Staatswissenschaft der Universität Wien und Leiter des Vienna Center for Electoral Research (VieCER). Zuvor war er u. a. Professor an der Universität Mannheim, Direktor des Mannheimer Zentrums für Europäische Sozialforschung (MZES) und Gastprofessor bzw. Gastforscher u. a. an der Oxford University, der Universität Bergen, der Humboldt-Universität, der University of California, San Diego) und der Harvard University. Seine Arbeitsschwerpunkte sind die europäische und die österreichische Politik mit den Forschungsthemen politische Parteien, politische Institutionen, Regierungskoalitionen, Governance, Wahlen und Political Economy.



Parlamentarische Demokratie ist ohne Parteien nicht vorstellbar. Die Abnahme der Bindewirkung der großen Volksparteien ist allerdings unübersehbar. Die vorliegende Studie zeichnet die Entwicklungen der beiden großen österreichischen Volksparteien, ÖVP und SPÖ, nach und illustriert damit auch die gesellschaftlichen Veränderungen Österreichs, vor allem in den letzten dreißig Jahren. Sie liefert nicht nur Begründungen für die Änderungen der Parteienlandschaft, sondern lässt auch Rückschlüsse zu, wie Volksparteien mit den Herausforderungen zunehmend pluraler Gesellschaften und komplexer werdenden politischen Entscheidungsprozessen umgehen können.