

Kompetenz
Verantwortung
Reform
Innovation
Zukunft

Arena Analyse 2011 - Österreich

Besser regieren

Walter Osztovics
Andreas Kovar
Cornelia Mayrbäurl

Besser regieren

Arena Analyse 2011 – Österreich

Inhalt

- 4 Zielsetzung der Arena Analyse 2011**
- Ziel dieser Expertenbefragung war es, die strukturellen Ursachen für die fehlende Problemlösungskompetenz der Politik herauszufinden. Die Experten wurden aber auch nach Lösungen gefragt.
- 6 Strukturelle Ursachen für Politikversagen**
- Viele der drängenden Reformen sind von einer Art, bei der es kurzfristig offenbar keine Gewinner gibt.
- 12 Mehr Qualität in der Politik:**
- Sieben Handlungsfelder
- 25 Management von Reformen:**
- Ein operatives Programm für besseres Regieren
- 32 Untersuchungsdesign und Fragestellung**
- Den Experten wurden möglichst offene Fragen vorgelegt, um die gesamte Breite der möglichen Issues zu erfassen.
- 34 Teilnehmer der Expertenbefragung**
- 36 Autoren**

Zielsetzung der Arena Analyse 2011

Die Arena Analyse 2011 hat sich das Ziel gesetzt, Ursachen und Handlungsfelder für eines der brennendsten politischen Issues der nächsten Zukunft aufzuzeigen – nämlich jenes Issue, das sich mit dem Begriffsbündel „Politikversagen / Reformstillstand / Better regulation / besseres Regieren“ eingrenzen lässt.

Mit dieser Fragestellung setzt die Arena Analyse 2011 die Reihe von Untersuchungen zu Emerging Issues fort, die seit 2006 jährlich von Kovar & Köppl durchgeführt werden (zum Untersuchungsdesign siehe Seite 32). Schon im Zuge der Arena Analyse 2010 wurde erkannt, dass „Better Government“ ein Issue von besonderer Brisanz zu werden versprach und offenbar kurz vor der Eskalation stand. Mehrere Auslöser kamen dann zusammen und machten daraus ein Thema, das heute europaweit in Essays und Fachrunden, immer stärker aber auch in der medialen Öffentlichkeit diskutiert wird. Diese Auslöser waren zum einen die Finanzkrise, bei der große Hilflosigkeit und Unvorbereitetheit auf Seiten der politischen Eliten sichtbar wurde (auch wenn sie letztlich mit politischen Mitteln eingedämmt werden konnte). Dazu kam die lange Institutionenkrise der EU mit dem Tauziehen und den Lissabonvertrag und dann, als dieser jahrelange Stillstand überwunden war, die offenkundige Enttäuschung über die Besetzung der neu geschaffenen Ämter des Ratspräsidenten und der Hohen Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik mit farblosen Persönlichkeiten.

In Österreich hat sich das Unbehagen über mehrere Jahre hinweg angesammelt, als nach der Wahl 2006 zunächst eine Regierung gebildet wurde, deren Koalitionspartner gegenseitige Obstruktionspolitik betrieben. Sie wurde 2008 von einer Regierung abgelöst, die von Anfang an wichtige Fragen

weitgehend ausgeklammert hat und Politik überwiegend auf die Kommunikation von atmosphärischen Aspekten reduziert.

Das Ergebnis ist, dass der Eindruck der Krise und der Unzulänglichkeit vor allem bei den Eliten sehr stark geworden ist. Das zeigt sich ganz deutlich an den Ergebnissen der Arena Analyse 2011, deren Teilnehmer durchwegs Angehörige des politischen und wirtschaftlichen Establishments sind, die gewohnt sind, staatstragend zu denken (auch wenn für den Zweck dieser Untersuchung Anonymität für konkrete Aussagen zugesagt wurde – siehe Untersuchungsdesign Seite 32 sowie Teilnehmerliste Seite 34). Angesichts dieser Tatsache ist es überraschend, mit welcher unverblümter Vehemenz in den Beiträgen die mangelnde Qualität der österreichischen Politik und die mangelnde Qualifikation der Politiker beklagt wird.

Selbst wenn die Kritik unfair oder überzogen sein sollte, bleibt doch als Befund, dass die politischen und intellektuellen Eliten in Österreich der Politik die Lösung der drängenden Probleme nicht mehr zutrauen. Dieser Befund wird mittlerweile auch an anderer Stelle diskutiert, so in vielen Essays und Kommentaren zum Jahreswechsel, auch die Bildung eines Bildungs-Volksbegehrens unter der Patronanz von Opinion Leadern, die der offiziellen Politik keineswegs fern stehen, passt in das Bild.

Die Arena Analyse 2011 will aber bewusst nicht einfach bei der Kritik stehen bleiben, sondern geht in zwei Punkten über die reine Feststellung der Krisensymptome hinaus. Zum einen wurde versucht, strukturelle Ursachen für die herrschenden Probleme zu finden. Zum zweiten wurden die

teilnehmenden Experten ausdrücklich ersucht, zusätzlich zur Untersuchung der Probleme und ihrer Ursachen auch Lösungen vorzuschlagen, Ideen für eine Überwindung des politischen Stillstands zu entwickeln.

So wurde die Erhebungsphase der Arena Analyse auch zu einer Sammlung von teils radikalen, mitunter geradezu utopischen Ideen. Im Zuge der Auswertung wurden schließlich sieben Handlungsfelder identifiziert, auf denen Veränderung nötig und durchführbar sind, außerdem drei mögliche Strategien, was Einzelne in der gegenwärtigen Situation tun können.

Ein Aspekt soll noch besonders hervorgehoben werden, gerade weil er zu den oben beschriebenen Befunden querliegt: Vielleicht – so vermutet einer der befragten Experten – hat die sinkende Problemlösungskapazität der Politik mehr mit den Betrachtern zu tun als mit den Akteuren. Könnte es nicht sein, dass die Politik objektiv keineswegs schlechter geworden ist als in vergangenen Jahren, dafür aber unsere Ansprüche gestiegen sind? Verlangen wir heute einfach mehr Durchsetzungskraft, mehr Professionalität in der Lösung von Problemen und sind daher schneller unzufrieden? Oder liegt es überhaupt an den Problemen selbst, die ungleich komplexer und gravierender geworden sind?

Zweifellos steckt einiges an Wahrheit in diesen Überlegungen. Der Klimawandel ist zum Beispiel ein Problem, das nur durch tiefgreifende Umstrukturierung im Produktions- und Konsumverhalten zumindest der großen Volkswirtschaften weltweit gelöst werden kann. Auf mehreren internationalen Konferenzen wurden bisher Abkommen zur Eindämmung von CO₂-Emissionen und anderen klimaschädigenden Faktoren geschlossen, zuletzt in Cancún. Es zeugt von einem hohen Standard an

internationaler Koordination und hoch entwickeltem Problembewusstsein, dass solche Abkommen überhaupt möglich sind, dass dabei auch Staaten wie China, Indien oder Russland mitziehen. Zugleich ist sich die kritische Weltöffentlichkeit einig, dass sie zur Lösung des Klimaproblems noch nicht ausreichen. Beides trifft also zu: Die Politik hat dazugelernt (noch vor 50 Jahren wären solche Konferenzen rein ideologisch kaum möglich gewesen), aber das Know-how bzw. der Wille, nationalstaatliche Eigeninteressen zurückzustellen, reicht noch nicht aus.

Um wieder bei Österreich und Europa zu bleiben: Es stimmt wohl, dass die Anforderungen durch die Art der Probleme und die Ansprüche von Seiten der Zivilgesellschaft gestiegen sind. Das ändert jedoch nichts am Ziel, um das es geht: Die Politik muss dazulernen, um die Probleme der Zukunft meistern zu können. Die vorliegende Arena Analyse 2011 will mit den Mitteln der Expertenbefragung und der Strategieentwicklung einen Beitrag dazu leisten.

Anmerkung: Wörtliche Zitate aus den (durchwegs schriftlichen) Beiträgen der befragten Experten sind kursiv sowie unter Anführungszeichen gesetzt. Die Zitate sind bewusst nicht den jeweiligen Urhebern zugeordnet – es gehört zu den Grundregeln der Arena Analyse, dass die konkreten Aussagen der Teilnehmer nur anonymisiert verarbeitet werden.

Strukturelle Ursachen für Politikversagen

Eine der Fragen der Arena-Analyse (siehe auch Untersuchungsdesign, S. 32) bezog sich auf die Ursachen bzw. Probleme, die hinter der stetig sinkenden Problemlösungskapazität der Politik vermutet werden, und zwar einerseits in Österreich, andererseits auf EU-Ebene.

Die von den Experten genannten Ursachen sind vielfältig, einige davon zählen zu den Grundproblemen der Demokratie, etwa die Tatsache, dass Wahlkämpfe offenbar eine andere Logik erfordern als Zeiten des „normalen“ Regierens und daher in den Monaten vor wichtigen Wahlen vernünftige Reformen zusätzlich erschwert werden. Oder auch das Problem des populistischen Boulevard-Journalismus, der verantwortungsloses politisches Handeln allzu oft belohnt.

Ein anderes Problem liegt in den Augen mehrerer Arena-Analyse-Teilnehmer darin, dass Europas Regierungen heutzutage nicht mehr „Wachstum verteilen“ sondern „Schrumpfen organisieren“ müssen. Viele der drängenden Reformen sind von einer Art, bei der es kurzfristig offenbar keine Gewinner gibt. Die Vorteile sind in solchen Fällen langfristige, schwer vermittelbare Effekte wie „Absichern des Pensionssystems für die nächsten Generationen“ oder „Steigern der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Standorts“. Daher werden die nötigen Debatten um die Anforderungen der Zukunft von Verteilungskämpfen um den Erhalt des Bestehenden überlagert.

Zitat:

„In der jetzigen Spardebatte zeigt sich: Jene, denen konkret etwas weggenommen werden soll, haben ein viel größeres unmittelbares Interesse und bilden daher eine effektivere Lobby als die diffuse

Mehrheit, die von den Sparmaßnahmen profitiert.“

Entscheidungsstrukturen und Anreizsysteme

Eine große Zahl der Fehlentwicklungen, die von den Teilnehmern der Arena Analyse 2011 genannt wurden, wurzeln in der Tatsache, dass gerade das als krisenverursachend erkannte Handeln, also in der Regel das Verweigern von Reformen, kurzfristig von Medien und Wählern belohnt wird – oder dass zumindest das Vorantreiben von Reformen kurzfristig Nachteile bringt.

Wo diese Sanktionen nicht von den Wählern ausgehen, sind es parteiinterne Strukturen oder Abhängigkeiten von einzelnen Gruppen, die den Handlungsspielraum einschränken.

Föderalismus

Am häufigsten wurde in diesem Zusammenhang das Problem des Föderalismus genannt.

„Österreich leidet unter einem pervertierten Föderalismus. [...] Ohne Länder geht nichts, mit den Ländern allerdings auch nichts [...]“

Zitate:

„Das Funktionieren der österreichischen Politik war in politologischer Hinsicht stets davon bedingt, dass die in der Bundesregierung führend tätigen Politiker auch diejenigen sind, die in ihren Parteien das ‚Sagen‘ haben. Diese faktische Macht ist aber zu weit auf die Landeshauptmänner übergegangen. Letztere bestimmen zunehmend die

österreichische Politik, tragen selbst aber keine Verantwortung für die auf Bundesseite zu treffenden Entscheidungen, z.B. im Steuer- oder Sozialversicherungsbereich. Das hat mit einem wohlverstandenen Bundesstaat nichts mehr zu tun.“

„Der aktuell gelebte Föderalismus führt zu einer Pattstellung zwischen Bund und Ländern.“

„Österreich leidet unter einem perversierten Föderalismus. Die Länder erlangten [...] ein ungesundes politisches Gewicht, das weder dem Bedarf nach einer machtvollen Äußerung österreichischer Interessen innerhalb der EU, noch jenem an Problemlösungsfähigkeit im Inneren entspricht. Ohne Länder geht nichts, mit den Ländern allerdings auch nichts [...]“

„Die Länder haben sich [...] ein Netz von Abhängigkeiten und Bedingtheiten geschaffen, welches Österreich beherrscht und weitgehend paralyisiert.“

Nationalstaaten-Egoismus in der EU

Der falsch verstandene österreichische Föderalismus findet auf europäischer Ebene eine Entsprechung im nationalen Egoismus der Mitgliedsstaaten.

Wenn die EU in der Vergangenheit das Bild des schwerfälligen, entscheidungsschwachen Gebildes bot, dann lag das sehr oft daran, dass Vorstöße der Kommission durch Querschüsse einzelner Mitgliedsstaaten im Rat – seltener über das Parlament – abgeblockt wurden. Nicht immer lag das an tatsächlich fundamentalen Interessensgegensätzen, oft ging es auch schlicht um Prestige oder um mediale Inszenierungen mit Blick auf das Publikum daheim.

Immerhin sind mehrere Experten der Ansicht, dass diese institutionelle

Selbstblockade durch den Vertrag von Lissabon durchbrochen worden sein könnte. Die EU sollte in den nächsten Jahren mehr Handlungsfähigkeit und größere Reformfreudigkeit zeigen, so die Erwartung.

Sozialpartner

Als problematisch wird weiters die veränderte Rolle der Sozialpartnerschaft gesehen.

Die Kritik geht dabei freilich in zwei unterschiedliche Richtungen. Zum einem wird bedauert, dass die Sozialpartner ihre frühere Bedeutung verloren haben, wo sie Garanten eines langfristigen Denkens waren, das von Wahlterminen unbeeinflusst blieb. Zitate hierzu:

„Die Sozialpartnerschaft, die zu langfristiger Problemlösungskapazität fähig ist, verliert an Bedeutung.“

„Die frühzeitige Einbindung der Sozialpartner im Vorfeld politischer Entscheidungen ist wichtig, um die soziale und wirtschaftliche Akzeptanz von neuen Gesetzgebungsakten zu verbessern.“

Zum anderen werden die Sozialpartner als Verursacher von Reformstillstand gesehen, die nur mehr imstande sind, den kleinsten gemeinsamen Nenner ihrer Mitglieder zu vertreten, zugleich aber verhindern, dass von anderen Seiten politische Initiativen erfolgen:

„Die Sozialpartner vertreten Gruppenegoismen, wie Länder, Bünde und andere Interessenvertretungen auch.“

„Die Einarbeitung der Sachkompetenz läuft zu institutionalisiert über die Sozialpartner ab. Sowohl in der Beamenschaft wie in der Politik gibt es zusätzlich noch die Haltung, dass Vertreter von Einzelinteressen oder außersozialpartnerschaftlichen

Interessensvertretungen nicht willkommen sind („Da könnt' ja jeder kommen“). Das Interesse ist nicht mehr die bessere Gesetzgebung durch bessere Argumente, sondern die Erhaltung des Systems“.

Drittens werden Sozialpartner als Quelle für Politikverdrossenheit genannt, weil sie gerade durch das Aushandeln von Lösungen im Vorfeld dem Parlamentarismus jedes Leben nehmen:

„Durch die ‚Versozialpartner-schaftlichung‘ wesentlicher Politikbereiche werden klare Konturen bereits in der Analysephase verwischt, dies macht sachliche Auseinandersetzung schwieriger.“

Struktur der Wählerschaft

Die Parteien, insbesondere SPÖ und ÖVP, sind erpressbar durch homogene Wählergruppen.

Sowohl SPÖ als auch ÖVP haben Gruppen in ihrer Stammwählerschaft, die ein einheitliches Interesse repräsentieren und deren Stimmverhalten sich in kalkulierbaren ein bis zwei Prozentpunkten niederschlägt. Das sind zum Beispiel die ÖBB-Bediensteten und die Post-Bediensteten bei der SPÖ sowie der öffentliche Dienst bei der ÖVP. Diese Gruppen zwingen aus rein arithmetischer Logik den jeweiligen Parteien ihre Interessen auf. Würde die ÖVP ernsthaft Beamten-Nulllohnrunder befürworten, oder die SPÖ den Abbau von ÖBB-Mitarbeitern zulassen, so würde das die Parteien Wählerstimmen kosten, und zwar in der erwähnten berechenbaren Höhe. Angesichts der knappen Stimmverhältnisse glaubt keine der großen Parteien, auf diese Wähler verzichten zu können, zumal ja keineswegs ausgemacht ist, dass sie im Gegenzug wegen dieser Reformen andere Wählerstimmen hinzugewinnen.

Listenerstellung

Ein wichtiger Faktor bei der Durchsetzung von regionalen Interessen ist der Modus der Listenerstellung für Bundeswahlen.

Für die Aufstellung der Kandidaten vor Nationalratswahlen sind die Landesparteien und Bünde verantwortlich. Das bedingt bei SPÖ und ÖVP eine Abhängigkeit der einzelnen Abgeordneten sowie auch Regierungsmitglieder, die weit über das öffentlich Sichtbare hinaus geht. Selbst ein Minister weiß, dass letztlich sein Landesparteiobmann darüber entscheidet, ob er ihn nach der nächsten Wahl wieder nach Wien schickt. Und auch ein populärer Volkstribun und Vorzugsstimmen-Kaiser unter den Abgeordneten kann nichts ausrichten, wenn ihn seine Landesgruppe einfach nicht mehr auf die Liste setzt.

Zitat:

„Die Masse der Abgeordneten wird von den Ländern nominiert, wodurch sich diese auf manchmal geradezu grotesk anmutende Weise und ganz offen eher als Vertreter der Interessen ihrer Bundesländer denn als im Interesse des Bundes handelnde Politiker fühlen.“

Wahlkalender

Selbstverständlich tragen auch das Wahlrecht und die Zwänge des Wahlkalenders dazu bei, den Handlungsspielraum der Politik einzuschränken.

Wie erwähnt, handelt es sich dabei um keine Besonderheit Österreichs oder Europas und auch nicht um ein aktuelles Phänomen, sondern um eine der Grundbedingungen der Demokratie: In Vorwahlzeiten vergessen Politiker auf Visionen und konkrete Reformziele und unterwerfen ihre Agenda völlig den Notwendigkeiten der raschen Stimmenmaximierung („Kurzfristig erreichbare

Ziele werden zu Lasten langfristiger Strategien bevorzugt.“)

Mehrere Experten schlagen deshalb vor, sämtliche Landtagswahlen (und womöglich auch noch alle Gemeinderatswahlen) am selben Tag abzuhalten. Zusätzlich wird eine Verlängerung der Landes-Legislaturperioden auf 6 Jahre ventiliert.

Hinzu kommt die Forderung nach einem Wahlrecht, das klare Mehrheiten fördert. Ein solches ist zwar weniger „gerecht“ im engeren Wortsinn, weil es aus einem knappen Stimmvorsprung einen großen Mandatsüberhang machen kann. Es erleichtert aber den demokratischen Wechsel und verhindert länger dauernde Pattstellungen: *„Klare Mehrheiten ermöglichen einen sinnvollen Wechsel von Regierung und Opposition. Es ist ein Trugschluss, dass man heute noch große Koalitionen für große Herausforderungen braucht. Im Gegenteil blockieren sich große Koalitionen (die im Übrigen immer kleinere Mehrheiten haben), da jeder auf seine Wählerklientel schaut. Damit einher geht eine verantwortungslose Radikalisierung der Opposition, wie wir sie zumindest am rechten Rand in Österreich erleben.“*

Fehlende Expertise

Zwischen der wachsenden Komplexität der zu lösenden Probleme und der Qualität der Entscheidungsgrundlagen klafft eine immer größere Lücke. Der österreichischen Politik fehlen Think Tanks und ausreichend dotierte Büros für die inhaltliche Vorbereitung – vom Vordenken ganz zu schweigen.

Zitate: *„Es fehlt in Österreich an Think Tanks, die Probleme aufbereiten und Lösungsvorschläge liefern können. Die Parteien sind intellektuell völlig ausgetrocknet.“*

„In den Ministerien sollten wieder Think Tanks eingerichtet werden.“

„Die Probleme werden immer komplexer und die Entscheidungsressourcen der nationalen österreichischen Politik immer enger. Gleichzeitig sinkt aber ihr professionelles Niveau, wie dies zuletzt bei den Budgetverhandlungen sichtbar wurde. Der Grund dafür liegt zu einem guten Teil im gestörten Verhältnis zwischen den politischen Funktionären und den bürokratischen Apparaten. Die dazwischengeschalteten politischen Büros sind offenbar nicht mehr in der Lage, Expertise an die politische Ebene weiterzugeben.“

Personalauswahl

Die strukturellen Besonderheiten des österreichischen politischen Systems haben einen Politikertypus hervorgebracht, der seinerseits wieder als problematisch erlebt wird. In den Medien wird diese Wahrnehmung sehr oft mit Schlagworten wie „mangelnde Führungspersönlichkeit“ oder „es fehlt an Staatsmännern“ beschrieben. Im Rahmen der Arena-Analyse wurde von vielen Experten konkret bemängelt, dass die fachliche Qualifikation ebenso wie die Fähigkeit zu überzeugen und mitzureißen an der Spitze Österreichs und der EU zu wünschen übrig lässt. Das Auswahlsystem bringt Personen in Führungsämter, die dort nicht überzeugen können. Zugleich belohnen die Boulevardmedien eine Art von Verhalten, das im Hinblick auf die Qualität des Regierens als problematisch erscheint. Drittens aber sind die Rahmenbedingungen (Abhängigkeit von Landeskaisern, Freiwild für die Medien) kaum geeignet, hoch qualifizierte Persönlichkeiten zur Übernahme politischer Funktionen zu bewegen.

Zitate:

„Nötig ist eine Runderneuerung des Berufsbilds Politiker. Die Übernahme eines politischen Amtes sollte wieder attraktiv werden, außerdem sollte die Durchlässigkeit zwischen Wirtschaft und Politik in beide Richtungen verbessert werden. Spitzenpolitiker mit Managementfähigkeiten und einem Wissen über die reale Welt können letztlich nur aus der Wirtschaft kommen. Ebenso haben politische Karrieren heute deutlich kürzere Halbwertszeiten, sie dauern nicht ein vollständiges Berufsleben lang, weshalb gute Leute nur in die Politik geholt werden können, wenn sie auch eine Perspektive für danach haben.“

Mangel an Leadership wurde auch auf EU-Ebene kritisiert. Zwar haben die EU-Institutionen durch den Vertrag von Lissabon bessere Möglichkeiten erhalten, diese werden aber wieder verschenkt, weil die amtierende Kommission von sich aus keine gesamt-europäischen Visionen entwickelt. Ein klares Bild davon, wo das geeinte Europa in den nächsten zehn Jahren hinwill (wie es etwa Jacques Delors 1985 bis 1995 in einem freilich völlig anderen politischen Umfeld verkörperte), fehlt derzeit.

„Es ist auch nicht mehr möglich, Diskussionen zu eröffnen, weil ein Politiker sofort mit einer bestimmten Punze abgestempelt wird und keine Chance hat, seine Position mit Fortschreiten der Debatte weiter zu entwickeln.“

Medien

Die Qualität der österreichischen Medienlandschaft hat in den letzten zehn Jahren spürbar abgenommen.

Verantwortlich dafür ist das gleichzeitige Zusammentreffen von drei Faktoren:

- ▶ Die Qualitätsmedien sind unter wachsenden Kostendruck geraten (auch durch Internet, etc.) und können den Aufwand für hochqualifiziertes Personal, gründliche Recherche, ein Korrespondentennetz etc., immer schwerer verkraften. Das ist ein weltweit beobachtbares Phänomen.
- ▶ Speziell in Österreich sind zusätzlich neue Boulevardzeitungen auf den Markt gekommen. Die ohnehin angeschlagenen Qualitätsmedien erhalten zusätzliche Konkurrenz durch Krawall- und Vereinfacher-Medien. Diese Boulevardmedien werden überdies durch die Politik (in Form von Inseraten) überproportional unterstützt.
- ▶ Drittens befindet sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk als Folge von politischen Machtkämpfen in einer Dauerkrise.

Zitate:

„Die Boulevardisierung der Medien führt dazu, dass Probleme nicht mehr inhaltlich diskutiert werden. Für Politiker ist es nicht mehr möglich, differenzierte Positionen zu vertreten. Es ist auch nicht mehr möglich, Diskussionen zu eröffnen, weil ein Politiker sofort mit einer bestimmten Punze abgestempelt wird und keine Chance hat, seine Position mit Fortschreiten der Debatte weiter zu entwickeln.“

„Die teils sehr einseitige Berichterstattung der Medien führt gemeinsam mit dem politischen Desinteresse vieler Bürger zu einem völlig falschen Bild der EU in Österreich.“

„Die Medien gehen an den großen Themen völlig vorbei.“

„Die mangelnde Qualität der Medien macht auch die Forderung nach Transparenz problematisch. Für einzelne Politiker wird es schwieriger, für unpopuläre Maßnahmen einzutreten, wenn Entscheidungen überhaupt nicht diskutiert werden können, sondern einfach nur sensationsheischend in die Öffentlichkeit gezerrt und dort von den Betroffenen aller Seiten niedergeknüppelt werden.“

„Das Problem liegt in den inneren Abhängigkeiten und Wechselwirkungen zwischen politischen Parteien, ihrem Interessensumfeld (z. B. nahestehenden Banken) und der Medienlandschaft.“

Mehr Qualität in der Politik: Sieben Handlungsfelder

Handlungsfeld 1: Wissen und inhaltliche Lösungskompetenz

Die Politik braucht inhaltliche Beratung, die sich nicht bereits vorher bestehenden politischen Strategien unterordnet, sondern ausschließlich auf das zu lösende Problem fokussiert ist. Erforderlich dafür ist eine ausreichende Zahl an Think Tanks, die nicht direkt von politischen Entscheidungsträgern abhängig sind. Solche Think Tanks sind unverzichtbare Instrumente der gesellschaftlichen Selbstaufklärung.

Im Sinne eines Verständnisses von Demokratie als „Marktplatz der Ideen“ sollte eine Anzahl von Forschungs- und Analyse-Instituten als advokatorische Think Tanks eingerichtet werden. Damit sind Einrichtungen gemeint, die nicht den Anspruch erheben, „neutral“ oder „objektiv“ zu sein, sondern sich bewusst zu einer politischen Denkrichtung bekennen. Diese weltanschauliche Ausrichtung muss einerseits transparent gemacht werden, zum anderen muss trotz ideologischer Zuordnung eine ausreichende Unabhängigkeit von Parteien oder Ministerial-Kabinetten und deren tagespolitischen Anforderungen gewährleistet sein. Die Arbeit der advokatorischen Think Tanks muss wissenschaftlichen Ansprüchen genügen, sie liefern also nachvollziehbare, überprüfbare Konzepte und Analysen und stellen sie zur öffentlichen Diskussion.

Neue politische Ideen und Lösungsansätze kommen aber nicht nur aus wissenschaftlichen Einrichtungen. Schon jetzt engagieren sich viele Gruppierungen in der Zivilgesellschaft für die Lösung von einzelnen politischen Problemen oder denken über ungelöste Fragen nach – NGOs und Bürgerinitiativen sind hier an erster Stelle zu nennen. Von der offiziellen Politik werden diese Gruppen oft nur als Störfaktoren oder als

Zielgruppen für Kommunikation wahrgenommen. Sie könnten aber Partner in einem sachorientierten Dialog sein. Ministerbüros und die Büros von Parlamentsfraktionen könnten diesen Organisationen der Zivilgesellschaft auch gezielt Aufträge zur Ausarbeitung von Konzepten erteilen oder die Bildung von partei- und organisationsübergreifenden Plattformen unterstützen.

Zitate zu diesem Handlungsfeld:

„Einsetzung eines überparteilichen Think Tanks für Österreich“

„Elders sollten mit Jungen einen Zukunftssenat bilden, der vor allem Vorschläge macht und sich international umsieht.“

„Die Parteien sind intellektuell völlig ausgetrocknet. Think Tanks sollten besser finanziert sein und ihre Vorschläge der öffentlichen Debatte stellen.“

„Zunächst müssten die Reformwilligen den Schulterschluss suchen und ihre Ressourcen intellektuell und medial bündeln. Das Potenzial für eine breite Plattform wäre da. Sie braucht allerdings eine unabhängige Finanzierung, weil sie einen langen politischen Atem braucht, wenn sie Druck in Richtung Reformen machen will.“

„Aufständlerische Bürgerinitiativen à la Stuttgart mögen ein Fanal sein, [...], doch worauf es wirklich ankommt, sind Inhalte.“

„Eine Plattform von Reformbewussten ist natürlich schön, wird aber auch nicht viel Einfluss haben, weil die entscheidenden Personen von sich selber ungeheuer beeindruckt sind.“

Handlungsfeld 2: Mitwirkung und die Instrumente der Demokratie

Wahlsonntage sind jener Moment, an dem die Krisensymptome der Demokratie am deutlichsten sichtbar werden. Die Wahlbeteiligung ist in Österreich wie in nahezu allen Industriestaaten niedrig und zeigt sinkende Tendenz. Hohe Stimmengewinne für Parteien mit destruktiven (meist rechten) politischen Programmen lassen den Eindruck entstehen, dass viele Wähler irrational wählen und sich um die Konsequenzen keine Gedanken machen. Richtungsentscheidungen kommen angesichts der Kräfteverhältnisse und der starken inhaltlichen Konvergenz der großen Parteien kaum zustande – ein Phänomen, das in Österreich mit seiner großkoalitionären Tradition besonders ausgeprägt ist. Folgerichtig nennen deklarierte Nichtwähler als häufigsten Grund für ihre Wahlabstinenz immer häufiger, dass sie das Gefühl haben, mit ihrer Stimme ohnehin nichts bewirken zu können.

Die Demokratie braucht deshalb Ideen, die ein stärkeres politisches Engagement der Bürger zur Folge haben und insbesondere dem wachsenden Gefühl der Ohnmacht und des Nicht-Mitredendürfens entgegenwirken.

Häufig taucht in diesem Zusammenhang die Forderung nach mehr direkter Demokratie auf. Deshalb ist es umso bemerkenswerter, dass im Rahmen dieser Arena Analyse durchwegs starke Vorbehalte gegen den verstärkten Einsatz direktdemokratischer Instrumente vorgebracht wurden: So spricht gegen Volksabstimmungen, dass dabei extreme Zuspitzung und Polarisierung an die Stelle von differenzierter Auseinandersetzung treten. In der Praxis werden Volksabstimmungen, falls die Beteiligung gering ist, durch gut organisierte Gruppen entschieden, und falls die

Beteiligung hoch ist, durch das lautstärkste Boulevardmedium.

Unbestritten bleibt jedoch, dass in Österreich Reformen nötig sind, die vor allem zwei Ziele im Auge haben sollten: regelmäßig echten Machtwechsel zu ermöglichen und die Beteiligung der Bürger an politischen Entscheidungen (oder zumindest an der Gestaltung der politischen Agenda) zu erhöhen.

Im Hinblick auf eine Demokratie-Reform wurden in den Expertenbeiträgen zur Arena Analyse viele konkrete, zum Teil radikale Vorschläge gemacht. Im Folgenden eine bunte Auswahl daraus.

- ▶ Superwahlsonntag: Zusammenlegung aller Landtagswahlen und der Nationalratswahl auf denselben Wahltag; Vorgezogene Neuwahlen sollen nicht möglich sein
- ▶ Länder-Superwahlsonntag als Midterm-Election: Alle Landtagswahlen werden auf denselben Sonntag gelegt, und zwar immer rund zwei Jahre nach der jeweils letzten Nationalratswahl
- ▶ Mehrheitswahlrecht nach britischem Vorbild
- ▶ Verpflichtende Volksabstimmung bei allen Gesetzen mit 2/3-Mehrheit
- ▶ Verpflichtung zum Einholen von Stellungnahmen interessierter Bürger (z.B. im Internet)
- ▶ Hearings und inhaltliche Diskussionen mit Beteiligungsmöglichkeit von Bürgern via Internet
- ▶ Begrenzung der Funktionsdauer der Abgeordneten auf maximal zwei volle Legislaturperioden
- ▶ Direkte Demokratie auf kommunaler Ebene stärken, dafür auf Bundesebene zurückdrängen

- BürgerInnen-Konferenzen zur inhaltlichen Diskussion von Einzelfragen

Die Aufzählung zeigt zweierlei: Einmal gibt es eine Fülle von Ideen, wie das demokratische System speziell in Österreich belebt und erneuert werden könnte. Zum anderen ist aber keine dieser Ideen wirklich ausgereift, vielmehr lassen sich zu jedem der Vorschläge gewichtige Pro- und Kontra-Argumente finden. Um nicht in der Phase der Gedankenexperimente stecken zu bleiben, bedarf es daher einer Diskussion mit Zielvorgabe – zum Beispiel könnte eine Arbeitsgruppe damit beauftragt werden, ein Reformpaket bis zu einem bestimmten Termin vorzulegen. Wo es nicht um Gesetzesänderungen (wie im Wahlrecht) geht, ist Mut zu Experimenten nötig: Die Öffnung gegenüber Bürgergruppen, die Möglichkeit, zu Vorschlägen im Internet Stellung zu nehmen, das Heranziehen von NGOs mit konkreten Aufträgen in Einzelfragen – all das könnte ohne große Vorbereitung in konkreten Einzelprojekten erprobt werden.

„So rasch wie möglich sollte der Parlamentarismus durch Einführung eines modernen und den Verhältnissen in Österreich entsprechenden Mehrheitswahlrechtes aufgewertet werden.“

Die Mitwirkung der Bürger und die adäquate Abbildung des Wählerwillens sind nicht nur in Österreich, sondern auch auf EU-Ebene stark entwicklungsbedürftig. Nötig ist hier zum einen der Druck auf die Kommission durch das Parlament – hier müssen die Ansätze aus den letzten Jahren konsequent weiter verfolgt werden. Darüber hinaus spielt aber auch der Rat eine wichtige Rolle bei der Frage, wie sehr die Politik der EU die Bedürfnisse der einzelnen EU-Bürger abbildet. Entsprechend wichtig könnte

die Rolle des EU-Ratspräsidenten Herman Van Rompuy werden, der allein durch das Ausüben seiner Koordinationsfunktion Ziele bündeln kann.

Zitate zu diesem Handlungsfeld:

„Die Politik müsste veranlasst werden, mit der Zivilgesellschaft überhaupt zusammenwirken zu wollen.“

„So rasch wie möglich sollte der Parlamentarismus durch Einführung eines modernen und den Verhältnissen in Österreich entsprechenden Mehrheitswahlrechtes aufgewertet werden.“

„Zivilgesellschaftliche Partizipationsmöglichkeiten können in Zukunft wesentlich zur Qualität der Demokratie beitragen, indem sie die Chancen für solidarische Handlungsoptionen erhöhen.“

„Direkte Demokratie ist ein Ausdruck der Ratlosigkeit: Wenn ich nicht mehr weiter weiß, frage ich den Bürger.“

„Wenn man die Legislaturperioden von Bund und Ländern synchronisiert und alle fünf Jahre am selben Sonntag wählt, könnte österreichweit viereinhalb Jahre gearbeitet werden und es wäre nur sechs Monate Wahlkampf.“

„Die politisch zu lösenden Probleme sind komplex, kompliziert, überregional und von langfristiger Relevanz. Insofern ist nicht die Basisdemokratie die zu bevorzugende Lösung, sondern ein ernst genommener Dialog der Politik mit den jeweiligen Eliten, in Verbindung mit einem entsprechenden Verantwortungsbewusstsein aller Beteiligten.“

„Hilfreich wäre ein Paradigmenwechsel bei den Förderungen für politisch-zivilgesellschaftliche Alternativ-Institutionen, Medien, Forschungseinrichtungen etc.“

„Bei BürgerInnen-Konferenzen nach skandinavischem Vorbild können sich

BürgerInnen in ein Thema einarbeiten, Experten befragen und danach fundierte Empfehlungen geben. In vielen EU-Ländern ist diese Form der Mitbestimmung bereits üblich.“

„Community Building ist ein Gebot der Stunde: Die Politiker sollten sich gezielt mit Gruppen und Bürgern vernetzen, die an für sie wichtigen Themen Interesse haben. Z.B. NGOs einladen, oder auch nur einen Blog betreiben, wo sie Ideen erhalten und dann aber auch umsetzen.“

„Es stimmt nicht ganz, dass keine Durchlässigkeit zwischen Zivilgesellschaft und Politik besteht. Wer sich engagieren will, findet sehr wohl Möglichkeiten.“

„Über alle Altersgruppen hinweg haben Studien erwiesen, dass die Ausübung ehrenamtlicher Tätigkeiten mit politischem Engagement positiv korreliert. Daher sollten hier ebenfalls vermehrt Anreize geschaffen werden.“

„Der außerparlamentarische Raum muss vermehrt dazu genutzt werden, die politische Agenda vorzugeben.“

„In der EU hängt das Funktionieren der Gemeinschaftswirkung wesentlich von der Gesamtheit der Wirtschaftsfaktoren ab, also Haushaltspolitik, Steuerpolitik, Wirtschaftspolitik, Sozial- und Umweltpolitik. Es ist ein Fehler, immer nur einen wirtschaftlichen Gestaltungsfaktor (zur Zeit die Budgetdisziplin) zu betrachten.“

„Ein ‚Optimieren‘ kann es bei der Bürgerbeteiligung generell nicht geben - es geht immer um einen Mix aus repräsentativen und plebiszitären Komponenten. [...]Ihre Grenzen hat die direkte Demokratie – und das darf man nicht übersehen – im Bereich der Grund- und Minderheitenrechte. Denn direkte Demokratie bedeutet letztlich immer Mehrheitsherrschaft – und Demokratie ist immer eine Verbindung von

Mehrheitsherrschaft mit Minderheits- und Individualschutz.“

Handlungsfeld 3: Staatsverfassung, insbesondere Föderalismus

Österreichs System von Gesetzgebung, Regierung und Administration kennt drei politische Ebenen, nämlich Bund, Länder und Gemeinden, sowie vier Verwaltungsebenen, nämlich die genannten plus die Bezirke. Das ist zuviel, vor allem angesichts der Tatsache, dass darüber noch die EU-Ebene liegt, auf der immer größere Anteile der politischen Entscheidungen getroffen werden.

Das Verhältnis zwischen diesen Ebenen muss deshalb auf eine neue Basis gestellt werden, wobei der größte Reformbedarf zwischen Bund und Ländern besteht. Wie schon im ersten Kapitel ausgeführt, wird die derzeitige Gestalt des österreichischen Föderalismus in hohem Maße für die sinkende Qualität der Politik verantwortlich gemacht.

Die Vorschläge der Teilnehmer der Arena Analyse 2011 können zu zwei Modellen kondensiert werden, die sich in der konkreten Ausformung nahezu diametral widersprechen, dabei aber dennoch dem gleichen Grundgedanken folgen: nämlich Macht und Verantwortung zusammenzuführen, eine Art Verursacherprinzip für politische Entscheidungen institutionell zu verankern. Wer entscheidende Weichenstellungen in der Politik verursacht, wer die reale Macht besitzt, bestimmte Entscheidungen durchzusetzen, unabhängig von seiner formalen Zuständigkeit – der soll sie auch vor den Wählern verantworten müssen. Wer öffentliche Ausgaben erfindet, soll auch für die entsprechenden Einnahmen sorgen müssen. Schließlich sollen auch Zuständigkeiten nicht unnötig aufgeteilt oder gar zersplittert werden – das führt

zu einer Verwässerung der Verantwortung, weil jeder Beteiligte dann mit Recht darauf verweist, dass er ja ohne Zustimmung der anderen nichts bewegen kann.

Auf diesen Prinzipien bauen die beiden erwähnten Modelle auf:

„Landesmanager statt Landeskaiser“

Die Landtage werden als gesetzgebende Körperschaften ersatzlos abgeschafft. Sämtliche Angelegenheiten, die derzeit durch Landesgesetze geregelt sind, wandern in die Bundeskompetenz. Die Landtage werden stark verkleinert und zu Kontrollorganen umfunktioniert, die in die Arbeit der ebenfalls stark verkleinerten Landesregierung Einblick nehmen können. Die Landeshauptleute erhalten Verwaltungs- und Managementaufgaben (dazu können durchaus Schulen, Straßen und Spitäler zählen), für deren Umsetzung Budgets und Benchmarks vorgegeben werden. Sie sind der Bundesregierung verantwortlich (je nach konkretem Aufgabenbereich dem jeweiligen Fachminister), die wiederum dem Nationalrat Rede und Antwort über die Verwaltung der Bundesländer stehen muss.

„Entweder wandern die Kompetenzen weitgehend zum Bund oder die Länder müssen für die Finanzierung ihrer politischen Beschlüsse selbst aufkommen.“

„Bundesstaat als Aufsichtsrat“

In diesem Modell wird die Idee der Subsidiarität in radikaler Konsequenz zu Ende gedacht: Jede Aufgabe, die nicht zwingend Bundesangelegenheit sein muss, fällt in die Kompetenz der Länder, insbesondere auch das Festsetzen und Einheben von Steuern. Die Rolle des

Bundes beschränkt sich auf Außenpolitik und Landesverteidigung sowie auf die Sicherstellung eines einheitlichen „Binnenmarkts“, wozu auch das Verhindern von wechselseitig protektionistischen Maßnahmen zwischen den Landes-Wirtschaftsräumen gehört. Zur Sicherung der wirtschaftlichen Stabilität wird ein Stabilitätspakt (Maximalverschuldung, Budgetdisziplin) zwischen den Ländern abgeschlossen, dessen Einhaltung vom Bund mithilfe von Sanktionen überwacht wird. Darüber hinaus kommt dem Bund eine gewisse Aufsichts- und Koordinationsfunktion zu, die mit der Rolle des Aufsichtsrats in einer AG oder aber mit der EU-Kommission vergleichbar ist. So gibt der Bund Anstöße zur Weiterentwicklung des gemeinsamen Rechtsbestands, schlägt Reformen vor und verordnet Benchmarks (etwa in der Bildung oder in der Gesundheitspolitik). In der Praxis wird natürlich ein weitgehend einheitlicher Rechts-, Wirtschafts- und Sozialraum entstehen. Entscheidend ist aber, dass die gesamte politische Verantwortung bei den Landesparlamenten und Landesregierungen liegt.

Eine zweite, mit dem Problem des Föderalismus eng verwobene Reformebene ist die Verwaltung. Das Schaffen von effizienteren Strukturen ist hier nur der geringere Teil des Problems. Viel größere Wirkung geht von einer Durchforstung des Regelungsbedarfs an sich aus – ein Diskurs, der bis zur grundsätzlichen Frage reicht, welche Aufgaben ein Staat überhaupt übernehmen soll. Davon abgeleitet muss die Frage geklärt werden, wie die entsprechenden Kompetenzen aufgeteilt werden sollen. Dabei soll der Aspekt der Effizienz Vorrang vor dem Aspekt der Einbeziehung möglichst vieler Einflussgruppen haben. Hierin besteht der größte Bruch mit der gewohnten österreichischen Praxis: Bisher wurden Kompetenzen häufig zwischen zwei (politisch unterschiedlich gefärbten) Ministerien

einerseits sowie zwischen Bund und Ländern andererseits aufgeteilt.

Ein Bereich, dessen Leistungsfähigkeit stark gesteigert werden müsste, ist die Justiz. Verfahren dauern in aller Regel viel zu lang. Das kann in manchen Fällen, wo es etwa um das Einklagen von Ansprüchen bei wirtschaftlichen Transaktionen geht, dazu führen, dass das Warten auf das Urteil für betroffene Unternehmen ruinös wird.

Zitate zu diesem Handlungsfeld:

„Entweder wandern die Kompetenzen weitgehend zum Bund oder die Länder müssen für die Finanzierung ihrer politischen Beschlüsse selbst aufkommen.“

„Die Bezirkshauptmannschaften abschaffen und Gemeinden zusammenlegen, damit die Kompetenzen nicht so zersplittert sind.“

„Zunächst müsste klar definiert werden, was staatliche Aufgaben sind; um diese hat sich dann die Politik zu kümmern. Auch die Kompetenzverteilung muss im Sinne klarer, abgerundeter Kompetenzbereiche neu geregelt werden.“

„Doppel- und Mehrfachzuständigkeiten verschiedener Minister sollten beseitigt werden. Dadurch könnten auch politische Vorhaben leichter und effizienter umgesetzt werden.“

„Eine eigene Steuerhoheit der Länder für ihre Ausgaben würde jedem Bürger die Unterschiede zwischen den Ländern deutlicher bewusst machen. Derzeit [...] wird die Spargesinnung eines Landes nicht in gebührendem Ausmaß belohnt bzw. eine widersinnige Ausgabenpolitik wie in Kärnten vom Wähler nicht adäquat sanktioniert.“

„Landtage sollten als gesetzgebende Einheiten gestrichen werden. Sie werden

stattdessen zu einer Art ‚Aufsichtsrat‘ einer Landesexekutive, die sich auch mehr auf das Governorprinzip stützt.“

„Ohne Bundesstaatsreform geht es nicht. Es ist unbedingt notwendig, dass die Länder für ihre Entscheidungen selbst Steuern einheben müssen.“

„Radikales Bundesmodell für neue Kompetenzverteilung: Alle Vollziehung mit Ausnahme der klassischen Staatsfunktionen den Ländern. Der Bund hat dafür strategische Steuerungs- und Weisungskompetenz. Dazu gehört ein Finanzausgleich mit Sanktionsmechanismen bei Verstoß gegen den nationalen Stabilitätspakt.“

„Es scheint unrealistisch, die Kompetenzen der Bundesländer beschneiden zu wollen, weil diese politisch sehr stark sind. Es sollte aber möglich sein, einen Abtausch von Kompetenzen auszuhandeln und im Einvernehmen zu sinnvollen Strukturen insgesamt zu kommen.“

Handlungsfeld 4: Medienpolitik und Medienlandschaft

Es ist unbestritten, dass eine Vielfalt an Qualitätsmedien eine wesentliche Säule jeder lebendigen Demokratie darstellt. Die Arbeit von kritischen, unabhängig recherchierenden Journalisten ist ebenso unverzichtbar wie die Beiträge von politischen Kommentatoren zum öffentlichen Diskurs. Damit die Medien diese Aufgaben erfüllen können, müssen sie zum einen über eine ausreichende wirtschaftliche Basis verfügen, weil diese als einzige die dauerhafte Unabhängigkeit von politischen Interessensgruppen garantieren kann. Zum anderen muss aber auch darauf hingearbeitet werden, dass die Qualitätsmedien ausreichend verbreitet und gelesen werden, also nicht auf kleine Gruppen und Eliten beschränkt bleiben.

Somit gliedert sich dieses Handlungsfeld in drei klar unterscheidbare Zonen:

Mediale Selbstverantwortung und journalistische Ethik:

Die Branche braucht unbedingt mehr Selbstreflexion, ein Mehr an Diskurs über die eigenen Aufgaben, die eigenen Grenzen und das zeitgemäße Rollenbild von Journalisten. Die Diskussion über verbesserte Institutionen der Selbstkontrolle (Presserat, etc.) muss ebenfalls wieder aufgenommen werden.

„Merkwürdig, dass es in Österreich niemanden aufregt, wenn ganz offensichtlich mit Inseraten das Wohlwollen der Medien erkaufte wird. Die Medien selber können so etwas natürlich nicht aufgreifen, die wollen ja weiter am Tropf hängen dürfen.“

Medienförderung und wirtschaftliche Rahmenbedingungen:

Die staatliche Presseförderung wurde in den letzten Jahren durch intensives Inserieren durch staatliche Stellen oder staatsabhängige Unternehmen scharf konterkariert. Während die offizielle Medienförderung darauf abzielt, wettbewerbsneutrale Basisfinanzierungen zu leisten sowie Investitionen in Qualität zu honorieren, wurden durch diese (durchgängig steuerfinanzierten) Inserate einseitig die Boulevardmedien gefördert. Die Inserate bewirken durch ihr schiereres Volumen eine inhaltliche Unterordnung der Berichterstattung unter die Kommunikationsbedürfnisse der inserierenden Regierungsstellen – also eine freiwillige Aufgabe der redaktionellen Eigenständigkeit. Zugleich wird der Wettbewerb mit den Qualitätsmedien zugunsten des Boulevards massiv verzerrt. In der längerfristigen

Wirkung stellt diese Inseratenpolitik somit eine Gefahr für die Demokratie dar. Erster Schritt jeder glaubwürdigen Medienpolitik muss daher sein, diese Praxis zu beenden.

Medienpädagogik:

Medien kritisch zu nutzen muss ebenso erlernt werden wie jede andere Kulturtechnik. Es ist Aufgabe der Schulen, Kindern und Jugendlichen beizubringen, wie sie sich über wichtige Themen informieren, wie sie Fakten von Meinungen unterscheiden und wie sie die Fähigkeit entwickeln, Inhalte vor dem Hintergrundwissen über die weltanschauliche Ausrichtung eines Mediums oder eines Journalisten differenziert einzuordnen.

Die Schulen kommen dieser Aufgabe nicht ausreichend nach. Es ist nicht einmal klar, welches Fach eigentlich dafür zuständig wäre (Deutsch? Geschichte? Philosophie? Ethikunterricht?)

Zitate zu diesem Handlungsfeld:

„Abgesehen von ihrer gewiss schwierigen wirtschaftlichen Situation fehlt bei den Medien vielfach die Verantwortungsethik. Dass etwas ‚a gute G’schicht‘ hergibt, ist für politischen Journalismus einfach zu wenig.“

„Die Politik sieht in den Medien immer nur die potenziellen Gegner, die man draußen halten, bekämpfen oder aber beherrschen muss. Was fehlt, ist ein Verständnis dafür, dass kritische Medien langfristig der Qualität der Politik nutzen.“

„Medienförderung wird ähnlich wie Kulturförderung immer als Nebensache gesehen, für die eben in Zeiten wie diesen kein Geld da ist.“

„Merkwürdig, dass es in Österreich niemanden aufregt, wenn ganz offensichtlich mit Inseraten das Wohlwollen der Medien erkaufte wird. Die Medien selber können so etwas natürlich nicht aufgreifen, die wollen ja weiter am Tropf hängen dürfen.“

Handlungsfeld 5: Qualität der politischen Akteure

Hier handelt es sich nicht nur um ein in Österreich derzeit aktuelles Krisensymptom, sondern um eines der Grundprobleme jedes politischen Systems, das deshalb auch immer wieder neu durchdacht werden muss – nicht zufällig haben sich von Plato über Macchiavelli bis Max Weber viele große Denker die Frage gestellt, wie gute Staatsmänner an die Spitze eines Gemeinwesens gebracht werden können.

In der aktuellen europäischen, vor allem österreichischen Situation fallen zwei Faktoren am stärksten ins Gewicht: Die Mechanismen der Auswahl von Politikern selektieren die falschen Fähigkeiten und erzeugen Spitzenpolitiker, die vom Start weg in starker Abhängigkeit stehen. Und zum Zweiten sind die rein karrieretechnischen Rahmenbedingungen des Berufs „Politiker“ zu wenig attraktiv, um Top-Personal zu gewinnen.

Die Rekrutierung von Kandidaten für Nationalrat und Regierungsämter erfolgt, vereinfacht gesagt, auf zwei Wegen: Zunächst werden in den Ländern Listen nach Kriterien erstellt, die nur der jeweilige Landespartei- und Regierungschef kennt. Kurz vor der Wahl wird dann rasch nach Quereinsteigern gesucht, die Medien und Öffentlichkeit möglichst verblüffen und für einige Zeit beeindrucken sollen. Nicht selten lassen sich solche Quereinsteiger nur deshalb für den Wahlkampf gewinnen, weil ihnen für danach ein Regierungsamt versprochen wurde. Kommt es mangels Wahlsieg nicht dazu, reichen sie häufig den Parlamentssitz,

auf den sie eigentlich gewählt wurden, unauffällig an den Nächstgereihten weiter und verschwinden wieder in die Zivilgesellschaft.

Gegen diese sich selbst perpetuierenden Mechanismen können Systeme helfen, bei denen schon vor der Listenerstellung Bürger und Öffentlichkeit einbezogen werden:

- ▶ Hearings von Kandidaten für die Nationalratswahl
- ▶ Offene Vorwahlen für die Listen
- ▶ Denkbar sind auch Hearings für künftige Minister nach dem Vorbild der EU-Kommission. Solche Hearings könnten vor einer Kommission stattfinden, die dann eine Reihung vornimmt.

Die Liste der Rahmenbedingungen, die Politik für Führungskräfte aus der Wirtschaft oder Spitzenwissenschaftler unattraktiv macht, ist lang:

- ▶ Die Gehälter (vom Abgeordneten bis zum Bundeskanzler) sind durchwegs niedriger als die von Top-Managern.
- ▶ Da die Politikerbezüge aber immer noch deutlich über den Gehältern durchschnittlicher Angestellter liegen, werden sie von Opposition und Boulevardmedien regelmäßig für Neid-Kampagnen herangezogen. Eine seriöse Diskussion darüber, ob die Höhe gerechtfertigt ist und was die Gesellschaft dafür als Gegenleistung erhält, ist in einem solchen Klima nicht möglich. Vor allem EU-Abgeordnete und EU-Kommissäre werden bevorzugt Ziel solcher Angriffe.
- ▶ Die Karriereverläufe sind unsicher. Ein Manager, der zum Beispiel ein Ministeramt übernimmt, muss damit rechnen, nach vier Jahren (oder noch früher) wieder draußen zu sein. Wenn

er dann noch von Medien mit Häme bedacht wird, sind die Aussichten auf einen Wiedereinstieg in die Wirtschaft möglicherweise trüb.

- ▶ Auch hier kommt das Problem der Neid-Kampagnen hinzu: Ex-Politiker, die danach beruflich erfolgreich sind, stehen im Verdacht, diesen Erfolg bereits durch Freundschaftsdienste in ihrer aktiven Zeit vorbereitet zu haben.

Eine verbesserte, transparentere Auswahl von Kandidaten könnte auch hier eine Erleichterung, wenn schon keine Lösung bringen – die Kritik an den hohen Bezügen wird ja zumeist damit begründet, dass die Betroffenen „ihr Geld nicht wert“ seien. Das Problem der Karriereverläufe könnte paradoxerweise durch eine Begrenzung von Funktionsperioden gemildert werden – Ex-Politiker in der Wirtschaft würden dann in höherem Ausmaß zur Normalität gehören.

Weitere Vorschläge:

- ▶ Politiker sollen Auflagen erfüllen, für die sie dann einen Gehaltsbonus erhalten, zum Beispiel Weiterbildung in politischem Management, oder auch eine Art „Zivildienst“ an der Basis.
- ▶ Die Unternehmen sollen politisches Engagement ihrer Mitarbeiter auf allen Managementebenen unterstützen, etwa durch Freistellungen, Rückkehrrecht auf den Arbeitsplatz, etc. So kommen mehr Praktiker mit höherer Unabhängigkeit von den Parteigremien in die Parlamente.

Zitate zu diesem Handlungsfeld:

„Ich würde sofort die Personen an der Spitze der Regierung und in der zentralen Administration der politischen Parteien ändern.“

„Attraktivere Entlohnungssysteme für Spitzenpolitiker und Spitzenbeamte [...] – derzeit streben High Potentials in die Wirtschaft und nicht in die Politik, weil Entlohnung und sonstige Rahmenbedingungen nicht attraktiv sind. Ziel muss es aber sein, Top-Positionen in allen Bereichen mit den Besten der Besten zu besetzen.“

„Nötig ist eine Runderneuerung des Berufsbilds Politiker. Die Übernahme eines politischen Amtes sollte wieder attraktiv werden, außerdem sollte die Durchlässigkeit zwischen Wirtschaft und Politik in beide Richtungen verbessert werden. Spitzenpolitiker mit Managementfähigkeiten und einem Wissen über die reale Welt können letztlich nur aus der Wirtschaft kommen. Ebenso haben politische Karrieren heute deutlich kürzere Halbwertszeiten, sie dauern nicht ein vollständiges Berufsleben lang, weshalb gute Leute nur in die Politik geholt werden können, wenn sie auch eine Perspektive für danach haben.“

„Durch Limitierung der politischen Funktionsperioden auf maximal zwei sollte es zu einer besseren Durchmischung der Herkunft der politischen Mandatäre in den Parlamenten kommen. Die vom normalen Leben ausgeschlossenen Berufspolitiker auf Lebenszeit würde es nicht mehr geben können.“

„Das freie Abgeordnetenmandat ist in Österreich de facto nicht vorhanden. Auch dies ist ein (vielleicht sogar der wichtigste) Grund, warum kaum eine gebildete, ausgeformte und eigenständige Persönlichkeit bereit ist, in die Politik zu gehen.“

„Alle Bewerber um ein politisches Amt (Regierung und Parlament) sollten sich einem Hearing stellen müssen, das von einem Senat abgehalten wird.“

„Jeder Abgeordnete sollte verpflichtend in seinem Wahlkreis einen sozialen Beruf für mindestens drei Wochen im Jahr leisten – eine Art Zivildienst für Politiker.“

Handlungsfeld 6: Öffentlicher Diskurs

Die österreichische Politik – für Europa gilt Ähnliches in eingeschränktem Maße – leidet an einem Mangel an fundierter Diskussion über grundlegende Fragen. Die Schuld daran wird reihum zwischen den Beteiligten weitergereicht: Die Medien wollen komplexe Themen nicht aufgreifen, wenn sich nicht Enthüllungsgeschichten daraus drehen lassen. Die Regierungspolitiker lassen sich auf keinen offenen Diskurs ein, sondern kommunizieren nur vorher abgetestete Botschaften in exakt vorfabriziertem „Wording“. Die Opposition ist nicht an differenzierter Auseinandersetzung interessiert, sondern fällt einfach nur über jede etwas freiere Äußerung eines Gegners her.

Diese Schwierigkeiten erwachsen aus der inneren Logik der jeweiligen Rollen und lassen sich nicht einfach durch Appelle beseitigen. Es geht auch nicht so sehr darum, feierlich über die Zukunft des Landes zu reden, sondern darum, langfristige Perspektiven öffentlich zu entwickeln. Dieser Diskurs soll Tabuthemen aufgreifen dürfen, er soll vor allem das Wesen der Politik selbst zum Inhalt haben und so zu einer Repolitisierung der Politik führen.

Für die Medien könnte ein Programm, das beispielsweise „Österreich 2025“ lautet, zum Anlass werden, um ihrem Auftrag zur politischen Bildung im weitesten Sinne wieder stärker nachzukommen. Politische Bildung muss auch in den Schulen intensiviert werden. Vor allem ist es notwendig, auch dort die großen Grundfragen des beginnenden 21. Jahrhunderts zu thematisieren. Um es überspitzt zu formulieren: Es genügt nicht, den Schülern beizubringen, wie

viele Abgeordnete das Parlament hat und was eine Zweidrittelmehrheit ist, vielmehr muss man mit ihnen auch über Migration und Budgeterstellung reden.

„So etwas wie eine ‚Ideologiedebatte‘ wäre notwendig, freilich unter einem anderen Titel als unter diesem gestrigen Begriff.“

Mit diesem Diskurs muss ein Kulturwandel einhergehen, der in der Öffentlichkeit immer neu eingefordert wird, und bei dem die Öffentlichkeit Verstöße ahndet: Es sollte wieder möglich sein, Ideen zu diskutieren, ohne für jeden nicht bis ins Letzte fertig durchdachten Vorschlag medial hingeworfen zu werden. Es muss wieder möglich sein, dass ein Politiker beispielsweise erklärt: „Ich habe hier ein Problem erkannt, das ich in den nächsten zwei Jahren lösen will. Ich weiß noch nicht wie, aber ich denke darüber nach.“

Zitate zu diesem Handlungsfeld:

„Es braucht einen gesamtgesellschaftlichen Konsens für unsere gesellschaftliche Zukunft.“

„Große Ideen als Leitlinien formulieren und Leute finden, die als Personen für diese Idee stehen.“

„So wie die EU die ‚Strategie 2020‘ diskutiert braucht Österreich auch diese mittelfristige Perspektive. Derzeit weiß niemand, wohin die Reise gehen soll, während die Landschaft sowohl ökonomisch als auch politisch tektonisch verändert wird.“

„Für die Teile der Gesellschaft, die an Politik interessiert und zur Mitwirkung bereit sind, braucht es Konturen. So etwas wie eine ‚Ideologiedebatte‘ wäre

notwendig, freilich unter einem anderen Titel als unter diesem gestrigen Begriff.“

„Politische und wirtschaftliche Bildung: Ohne adäquate Grundkenntnisse in diesen Bereichen bleibt eine fundierte Debatte der politischen Angebote der Parteien faktisch auf ein Bauchgefühl reduziert. Solche Grundkenntnisse sollten daher in allen Schulen vermittelt werden. Ihr Fehlen ist mit ein Grund dafür, warum bis dato kaum ein wirtschaftspolitischer Skandal wie Bank Burgenland, BAWAG oder Hypo Alpe Adria zu einer politischen Wende im jeweiligen Land geführt hat.“

„Politische Bildung als Pflichtfach in den Schulen nützt per se noch nicht sehr viel. Die Medien müssten auf diesem Sektor wesentlich mehr Verantwortung übernehmen.“

„Die Schulen sollten mehr wirtschaftspolitische Grundkenntnisse vermitteln. Leider sind die Lehrer aber nicht entsprechend ausgebildet.“

„Vermittlung von Positivbeispielen: Wir leben in einem der reichsten und sichersten Ländern der Welt. Trotzdem könnte man nach einem durchschnittlichen Medienkonsum oder Stammtischgespräch den Eindruck haben, dass in Österreich alles den Bach runter geht. Kritische Debatten brauchen ein Gegengewicht, das die Relationen wieder herstellt und auch die positiven Errungenschaften aufzeigt.“

„Ich würde zum Zwecke der Diskussion einige seit langem nicht mehr hinterfragte Tabus in Frage stellen: Kann Österreich auf Dauer auf AKW verzichten? Kann Österreich auf Dauer Gentechnik fernhalten? Sollen wir das überhaupt, ist das überhaupt klug? Soll Österreich auf Dauer neutral bleiben?“

„In Bezug auf die EU ist besonderer Handlungsbedarf beim Wahlkampf für das Europäische Parlament geboten: Um

die Teilnahme der Bürger bei diesen Wahlen zu erhöhen, ist es von großer Wichtigkeit, die Inhalte der EU-Politik stärker zu kommunizieren, um beim Bürger ein besseres Bewusstsein für die Kompetenzenverteilung der Entscheidungsprozesse zu schaffen.“

Handlungsfeld 7: Neue Strategien der Problemlösung

Politikversagen liegt nicht immer nur am mangelnden Wissen um praktikable Lösungen oder an den Widerständen von mächtigen Gruppen, die ihre Privilegien verteidigen. Oft scheitern Reformvorhaben einfach deshalb, weil sie schlecht gemanagt wurden. „Besser regieren“ erfordert deshalb auch die Übernahme von Managementmethoden, wie sie für ähnliche Aufgaben in Unternehmen entwickelt wurden – auch dort müssen mitunter komplexe Prozesse bewältigt werden, bei denen viele Menschen eingebunden und systematische Widerstände überwunden werden müssen. Die Disziplinen für diesen Zweck sind Change Management und Projektmanagement.

Wichtige Erkenntnisse aus dem Change Management, die für politische Prozesse adaptiert werden können:

- ▶ **Leadership und Entschlossenheit:** Betroffene ziehen auch bei unangenehmen Veränderungen mit, wenn sie sehen, dass es keine Alternativen gibt und dass die Personen an der Spitze rückhaltlos zum verkündeten Ziel stehen. Dazu gehört auch das Entwickeln von Visionen und Leitlinien, auf die im Zweifel verwiesen werden kann.
- ▶ **Einbeziehen der Betroffenen:** Selbst geringe Änderungen lösen Widerstände aus, wenn die Betroffenen nicht oder zu spät eingebunden werden.

- ▶ Sequenzierung von umfangreichen Change Prozessen: Mitunter ist es besser, große Vorhaben nicht so lange zurück zu halten, bis sie auf dem Reißbrett bis ins letzte Detail durchgeplant sind, sondern mit einem Teilbereich zu beginnen und die Dynamik eines gelungenen Teilprojektes für den jeweils nächsten Schritt zu nutzen.
- ▶ Moderierte Prozesse statt fertiger Lösungen: Manche Probleme lassen sich leichter bewältigen, wenn die Betroffenen unter fachlicher Anleitung selber die Veränderungen erarbeiten und umsetzen, statt sie fertig vorge-setzt zu bekommen.

Einige darüber hinaus interessante Ideen, die in diesem Zusammenhang eingebracht wurden:

- ▶ Community Building: Das Internet macht es auch für Politiker leicht, Kontakte mit Bürgern und Bürgergruppen zu knüpfen, bei denen es um einzelne wichtige Themen geht. Eine solche Auseinandersetzung weckt zwar Erwartungen bei den Beteiligten, sie schafft aber auch Gemeinsamkeiten und baut Unterstützung auf. Voraussetzung ist, dass die Kommunikation ehrlich und auf gleicher Augenhöhe passiert, also nicht einfach Postings mit professionellen Leer-Sätzen beantwortet werden.
- ▶ Stabsstelle Projektmanagement: Die Regierung sollte eine Abteilung mit Fachleuten für Projektmanagement einrichten, die allen Ministerien zur Verfügung steht. Die Mitarbeiter dieser Abteilung leisten also keine inhaltliche Arbeit, sondern kümmern sich lediglich darum, dass Reformprojekte professionell strukturiert, abgewickelt und gesteuert werden.
- ▶ Paradoxe Intervention: Österreich sollte eine europäische Initiative in einem Bereich starten, wo das am

allerwenigsten erwartet wird – zum Beispiel Migration. Die Verblüffung darüber würde sowohl im Inland als auch auf EU-Ebene zusätzlich Dynamik auslösen.

Zitate zu diesem Handlungsfeld:

„Die Politik muss lernen, moderierte Prozesse einzuleiten. Ein Riesen-Reformprojekt wie die Verwaltungsreform kann man selbst beim besten Willen aller Beteiligten nicht am Grünen Tisch durchplanen.“

„Parteiliches Außer-Streit-Stellen der wichtigen Zukunftsaufgaben wie beispielsweise Bildung, Armutsbekämpfung, Pensions- und Steuerpolitik oder Klimawandel.“

„Erforderlich ist ein strategischer ‚Masterplan‘ über zwei Legislaturperioden, in welchem die Transformation unter grundsätzlichem Konsens aller relevanten politischen Kräfte vereinbart wird.“

„Die gemäßigten Parteien sind angehalten, den mitunter absurden Forderungen der aufkeimenden extremen politischen Gruppierungen nicht, wie bereits mehrfach geschehen, nachzugeben, sondern weiterhin – auch auf die Gefahr der Verluste von Wählerstimmen hin – für klare Positionen einzustehen.“

„Mut zu (kurzfristiger) Unpopularität kann mittelfristig sehr wohl populär sein.“

„Der New Yorker Bürgermeister Michael Bloomberg hat bei seinem ersten Amtsantritt zu seinem Mitarbeiterstab gesagt: Ich brauche ein oder zwei Projekte, wo ich schnell Erfolg haben kann, plus drei bis vier langfristige Projekte, an denen ich bis zum Ende meiner Amtszeit zäh weiterarbeite. Wenn ich das schaffe, dann werde ich ein erfolgreicher

Bürgermeister sein. So eine Strategie sollte jede Regierung verfolgen.“

„Transparenz ist nicht notwendiger Weise ein Gewinn an politischer Qualität – so manche inhaltlich richtige Entscheidung wäre hinter der Polstertür einfacher diskutiert und getroffen worden, als vor den Augen einer ‚Öffentlichkeit‘, die in Wahrheit nur aus empört Widerstand leistenden Anspruchsgruppen besteht.“

„Es ist ein Trugschluss, dass man heute noch große Koalitionen für große Herausforderungen braucht. Im Gegenteil blockieren sich große Koalitionen (die im Übrigen immer kleinere Mehrheiten haben), da jeder auf sein Wählerklientel schaut.“

Management von Reformen: Ein operatives Programm für besseres Regieren

Reformen scheitern an den Hindernissen, auf die reformwillige Politiker stoßen. Viele dieser Hindernisse sind struktureller Natur. Weil sie so tief in der Politik verwurzelt sind, sind sie nicht mit punktuellen Maßnahmen zu bewältigen. Erst recht ist eine noch so beseelte Darstellungspolitik mit rein symbolischen Akten – in der Form von Arbeitskreisen, Runden Tischen, motivierenden Klausuren, Petitionen, Leuchtturmprojekten, allerlei PR und medialer Inszenierung – daher von vornherein zum Scheitern verurteilt.

Gefragt sind vielmehr konkrete politische Konzepte, die verhandelt, pragmatisch operationalisiert und von Projektmanagern gesteuert umgesetzt werden. Es geht um die Niederungen der Knochenarbeit und um politische Macherqualitäten. Gefragt sind Umsetzer und Manager. Schönwetterkapitäne haben bei dieser Aufgabe keine Chance auf Umsetzungserfolge.

Welche zielführenden politischen Strategien sind innerhalb des gegebenen Handlungsspielraums machbar? Wie können die zuvor genannten Handlungsfelder und Optionen praktisch genutzt werden? Wie lassen sich die in der Analyse gewonnen Erkenntnisse umsetzen?

Fragen dieser Art gehen über analytische Untersuchungen hinaus. Da die vorliegende Arena Analyse aber ein strukturelles Problem auch in der mangelhaften Umsetzung von Reformvorhaben erkannt hat, sollen hier drei Strategien für die Umsetzung von Reformen und für den Weg aus dem Reformstillstand skizziert werden. Es handelt sich um praktische Strategieempfehlungen, die geeignet

sind, die bestehenden Hemmnisse für politische Reformen abzubauen. Sind Reformprojekte einmal erfolgreich gestartet, entwickeln sie stets eine Eigendynamik, die zum einen die laufende Anpassung der Strategie erfordert, zum anderen aber sicherstellt, dass die begonnenen Prozesse nicht so rasch wieder zum Stillstand kommen. Die drei vorgestellten Strategien liefern jeweils eine Antwort auf drei Fragen:

- ▶ Welche Struktur und welches politische Engagement von Seiten der Bürger würde ein Reformprojekt erfordern, das – ähnlich dem EU-Beitritt 1995 – große Aufgaben erledigt, eine große gesellschaftliche und politische Breite schafft, ohne dabei selbst an den bestehenden Hemmnissen für Veränderungen zu scheitern?
- ▶ Was kann ein einzelner reformwilliger Politiker tun, um Hemmnisse zu beseitigen, ohne auf eine umfassende Verfassungsreform warten zu müssen?

Wie können Unternehmen und Organisationen der Zivilgesellschaft Beiträge zur Veränderung und zur Verbesserung der politischen Kultur leisten?

Strategie „Eisbrecher“

Eine politische Initiative zum Management von strukturellen politischen Reformen, mit dem Ziel, politischen Entscheidungsträgern einerseits die erforderlichen eindeutigen Kompetenzen zu verschaffen, gleichzeitig aber auch klar zuordenbare und damit einforderbare politische Verantwortlichkeiten festzulegen.

Um die strukturellen Hindernisse für andere politische Reformen abzubauen ist zunächst eine Kompetenz- und Verfassungsreform das zentrale Projekt. Damit wird für die einzelnen staatlichen Aufgaben eine klare Kompetenzzuordnung geschaffen, die in den einzelnen Bereichen die „Einheit der Führung“ gewährleistet – ein eigentlich elementares Prinzip der Führung von Organisationen, das paradoxer Weise in der österreichischen Politik offensichtlich verloren gegangen ist. Zu viele Mitverantwortungen und Zuständigkeiten ohne Machtbefugnis bzw. Macht ohne formale Zuständigkeit sind derzeit die Folge. Das führt zum „death lock“ der in der Analyse kritisiert wird – und die Grundlage für populistische Erfolge schafft.

Nachdem die politischen Verhandlungen über eine Kompetenz- und Verfassungsreform gescheitert und Neuverhandlungen nicht absehbar sind, erscheint vielen Experten eine Änderung des Wahlrechts als machbare Schlüsselreform, um die Machtbalance zwischen Bundespolitik und den Landesparteien wieder herzustellen. In der Folge müsste auf Basis einer breiten Diskussion über die prioritären und leistbaren Staatsaufgaben eine Haushalts- und Budgetreform geplant und umgesetzt werden, die sich auch in einer ergänzenden Verwaltungsreform niederschlägt. Die schlüssige Reihenfolge für basale Reformen scheint also zu lauten:

Wahlrechtsreform – Verfassungsreform – Haushalts- und Verwaltungsreform. Erst mit diesem zweifellosen politischen Kraftakt wären die weitreichenden strukturellen Veränderungen umgesetzt, die Politikern den Handlungsspielraum geben würden, um diverse fachpolitische Ziele erreichen zu können.

Max Weber meinte – in einer mittlerweile antiquierten Sprache – in seinem sehr oft und meist verkürzt zitierten Essay in der Aufbruchzeit nach dem Ersten Weltkrieg zu den Umsetzungschancen politischer Reformen:

„Die Politik bedeutet ein starkes langsames Bohren von harten Brettern mit Leidenschaft und Augenmaß zugleich. Es ist ja durchaus richtig, und alle geschichtliche Erfahrung bestätigt es, daß man das Mögliche nicht erreichte, wenn nicht immer wieder in der Welt nach dem Unmöglichen gegriffen worden wäre. Aber der, der das tun kann, muß ein Führer und nicht nur das, sondern auch – in einem sehr schlichten Wortsinn – ein Held sein. Und auch die, welche beides nicht sind, müssen sich wappnen mit jener Festigkeit des Herzens, die auch dem Scheitern aller Hoffnungen gewachsen ist, jetzt schon, sonst werden sie nicht imstande sein, auch nur durchzusetzen, was heute möglich ist.“

Eine Antwort auf die Frage, wie Hemmnisse abgebaut werden können, ist möglich, die Aufgabe aber eine schwierige. Eine Bewegung, die erreicht, dass „ein Ruck durch das Land“ geht, muss daher über eine ausreichend breite Basis verfügen und ausreichend langen Atem haben, um das selbst initiierte Reformprogramm über mehrere Jahre durchzuhalten. Die Methode, die dabei zur Anwendung kommt, ist dem Change Management nachgebildet, wie es in Unternehmen und Organisationen seit langem praktiziert wird. Das heißt, dass

es Elemente von Public Affairs Management und Lobbying ebenso enthält wie professionelle Kommunikation – und dass das gesamte Vorhaben durch ein Projektmanagement strukturiert und gesteuert wird.

Die Vorgangsweise wird hier in ihren Grundzügen skizziert.

1. Organisatorische Voraussetzungen schaffen

- ▶ Aufbau einer Trägerorganisation, welche die politische Koordination und Steuerung leisten kann, die die politischen Prozesse vorantreibt und über ausreichende analytische Ressourcen verfügt oder auf diese zurückgreifen kann, um politische Beratung selbstständig leisten zu können. Diese Aufgaben erfordern den mit Abstand höchsten Ressourcenaufwand.
- ▶ Aufbau von strategischen Allianzen mit institutionellen Playern
- ▶ Abstimmung und Kooperation mit politischen Playern, die die formalen politischen Prozesse in den zuständigen Gremien vorantreiben: Konzeptionelle Arbeiten, politische Beratung, Briefings und andere inhaltliche und mediale Unterstützung.
- ▶ Aufbau von Kontakten zu Think Tanks: Für die Probleme, um die es gehen wird, liegen wissenschaftlich fundierte Lösungsvorschläge großteils bereits vor. Es geht vor allem darum, sie auszuheben, zu sammeln und politisch wirksam zu machen. Wo es keine befriedigenden Programme gibt, müssen Think Tanks beauftragt werden.
- ▶ Interessensgemeinschaften und ergänzende Allianzen schaffen, die Organisationen und einzelne

Personen ermächtigen, sich für die gesetzten Ziele politisch zu engagieren.

2. Lobbying und Politikberatung – einen formalen politischen Prozess starten und begleiten

- ▶ Ressourcen auf die genannten primären strukturellen Reformvorhaben fokussieren
- ▶ Prozess-Management: Koordination, Kräfte binden, z.B. durch den Abbau von Privilegien und Korruptionsbekämpfung.

4. Offene Debatte – öffentlicher Diskurs

- ▶ Diskussion der politischen Ziele: Perspektiven, Zielvorstellungen
- ▶ Diskussion über Zuständigkeit und Verantwortung
- ▶ Diskussion der staatlichen Aufgaben: Haushaltsreform und Budgetkonsolidierung bedingen eine Verteilungsdiskussion, da jede Änderung im Staatshaushalt (mehr oder weniger Steuern; mehr oder weniger Sozialtransfers; mehr oder weniger öffentliche Dienstleistungen, mehr oder weniger Infrastruktur-Investitionen) zwangsläufig asymmetrische Auswirkungen haben muss. Deshalb soll diese Diskussion aktiv geführt werden, aber vor dem Hintergrund, dass „wir über unsere Verhältnisse leben“, weil für unbestritten wichtige Anliegen wie Bildung, Universitäten, Forschung zuwenig Geld zur Verfügung steht.
- ▶ Thematisierung kritischer Issues: politische Interventionen, Korruption, illegale Parteienfinanzierung

Strategie „Freeclimber“

Ein individuelles Programm für politische Entscheidungsträger, um Ziele zu setzen, Ballast abzulegen und die gewählte Route schnell hinter sich zu bringen.

Was kann das einzelne Regierungsmitglied, der einzelne hochrangige politische Funktionär innerhalb der bestehenden Bedingungen seiner politischen Tätigkeit tun, um zur Überwindung der Krise beizutragen? Gibt es nicht, abseits der oben skizzierten großen Lösung, die Möglichkeit, einfach im eigenen Bereich konkrete Schritte zu setzen?

Eine Antwort auf diese Fragen liefert die Strategie „Freeclimber“, die darauf abzielt, den Handlungsspielraum von Politikern für echte Reformen auszuweiten und die Abhängigkeit von systemimmanenten Zwängen so weit wie möglich abzuschütteln. Der Freeclimber muss ein Ziel definieren, über die erforderlichen handwerklichen Fähigkeiten verfügen, sich von Ballast befreien und mit der notwendigen Einstellung souverän den geplanten Weg gehen.

1. Projektmanagement-Know-how gewinnen

- ▶ Aufbau bzw. Ausbau von Managementkompetenz in den Ministerbüros: Politische Reformen müssen so geplant und umgesetzt werden wie große Change Prozesse in Unternehmen. Dafür sind Mitarbeiter nötig, die Erfahrung mit dieser Art von Projekten haben und die im Sinne einer Stabsfunktion direkt dem Minister unterstehen.
- ▶ Ausbau der Generalsekretariate in den Ministerien zu Projektmanagement-Büros:

Die Generalsekretariate können im Idealfall die Schnittstelle zwischen der Linienorganisation (den Sektionen) und dem politischen Büro rund um den Minister bilden. Eine Aufwertung wäre ohne Änderung des Ministeriengesetzes jederzeit möglich.

- ▶ Quick wins: Schnelle erste Erfolge bringen Dynamik und Motivation und helfen, Rückhalt sowie langen Atem für die wirklich großen Vorhaben aufzubauen. Deshalb empfiehlt es sich, Projekte so zu planen, dass dabei auch kurzfristige Vorzeige-Erfolge möglich sind (siehe auch oben das Zitat über Michael Bloomberg).
- ▶ Think Tanks einbinden

2. Souveränität gewinnen

- ▶ Den selbstreferenziellen Charakter aufgeben: Die Tagespolitik ist in hohem Ausmaß zur Selbstbeschäftigung für Politikfunktionäre und Journalisten geworden. Politische Akteure, die diesem „Schmoren im eigenen Saft“ entkommen wollen, müssen deshalb eine eigene Agenda entwickeln und sie verfolgen. Tagespolitische Diskussionen, die sehr oft nur dem Abtausch von Wortmeldungen mit bekannten Positionen dienen, lenken von dieser eigentlichen Arbeit ab.
- ▶ Souveränität gegenüber den Medien: Medien brauchen das ständige Anfüttern mit Scheindiskussionen und fordern sie auch ein. Politiker, die sich dieser Anforderung entziehen, setzen sich damit der Kritik aus – meist nach dem Muster: „was tut eigentlich Minister X?“ – „Der Minister auf Tauchstation“ – „Der Schweigekanzler“. Es ist dennoch

möglich und empfehlenswert, sich die Agenda nicht von den Medien vorschreiben zu lassen, sondern die einmal gewählten eigenen Projekte konsequent und unbeirrt zu verfolgen.

- ▶ Schutz vor Abschottung durch die eigenen Mitarbeiter:
Die eigenen Büros sind einerseits meist stark in der Tagespolitik verfangen und beanspruchen zum anderen, den Zugang zum Minister oder Abgeordneten zu reglementieren. Beides ist in gewissem Ausmaß auch ihre Aufgabe. Dazu braucht es allerdings ein Korrektiv – politische Player dürfen nicht den Kontakt zu wichtigen Gruppen der Zivilgesellschaft verlieren.
- ▶ Abbau von Informations-Barrieren
- ▶ Direkter Kontakt zur Linie
- ▶ Versachlichung: Konfliktträchtige Issues deeskalisieren und aus der medialen Diskussion bringen
- ▶ Parteipolitisches Außer-Streit-Stellen wichtiger Zukunftsthemen

Die beiden letzten Teilstrategien sind scheinbar paradox und stoßen in der Regel auch auf den Widerstand der übrigen Player: Politiker und Medien sind meist eher daran interessiert, Themen „hochzuziehen“ als sie zu deeskalisieren. Auch das Außer-Streit-Stellen kann leicht als versuchtes Abwürgen von Kritik oder als Schutzwall für den Status quo missverstanden werden. Gemeint ist aber, dass in der Politik unbestrittene Langfristziele oft dadurch ausgehöhlt werden, dass sich die Debatte in Teilaspekten festbeißt.

Zwei Beispiele zur Illustration:

a.) Wenn das Ziel „Budgetkonsolidierung bei ausgewogener Lastverteilung samt

Erhalt von Wachstumsimpulsen“ lautet, dann kann die Lösung nur in einem Gesamtpaket bestehen, das für nahezu alle Bürgerinnen und Bürger sowohl Nachteile als auch Vorteile bringt. Jeder einzelne Teilaspekt eines solchen Pakets (Vermögensteuer, Kürzung von Beihilfen, etc.) lässt sich aber für sich genommen zerpflücken, durchaus auch mit Sachargumenten. Nur in der Gesamtschau lässt sich der Konsolidierungsplan, der zwangsläufig immer ein „Paket der zweitbesten Lösungen“ sein muss, fair beurteilen.

Aus dieser Sicht war es in sich logisch, dass die Bundesregierung im Sommer 2010 beschlossen hat, die öffentliche Debatte über das Budget 2011 bis nach den Landtagswahlen vom Oktober 2010 zu verschieben – eine mediale Auseinandersetzung im Wahlkampf hätte gewiss inhaltlich keine Verbesserungen erbracht. (Auf diesen taktisch konsequenten Ansatz hätte auch ein inhaltlich weiter reichendes Programm folgen können.)

b.) Die Sanierung der ÖBB ist ein Ziel, dem niemand in der österreichischen Politik widerspricht. Auf der sachlichen Ebene ist auch längst klar, welche Schritte dafür notwendig sind, unter anderem eine Erhöhung der Produktivität (sprich: weniger Mitarbeiter müssen mehr leisten), eine Anhebung des Pensionsantrittsalters, der Einsatz von Bussen statt der Bahn auf wenig frequentierten Nebenstrecken. Jeder einzelne dieser Schritte berührt Tabus von betroffenen Gruppen oder Regionen, es ist daher leicht, Widerstand dagegen zu organisieren oder Kampagnen zu fahren. Deshalb kann ein Projekt dieser Größenordnung nur gelingen, wenn es zumindest zwischen den Regierungsparteien außer Streit gestellt wird.

3. Investieren in Leadership und persönliche Autorität

- ▶ Persönliche Autorität entsteht durch Verlässlichkeit und wahrgenommene Kompetenz im eigenen Zuständigkeitsbereich
- ▶ Persönliche Autorität bringt ein höheres Maß an Unabhängigkeit von formalen Hierarchien und informellen Machtzentren
- ▶ Leadership entsteht aus dem Zusammenwirken von Ideen und Engagement. Wer eine überzeugende Idee entwickelt, hartnäckig für sie eintritt und sich auch durch Widerstände oder Angriffe nicht beirren lässt, wird nicht nur Anerkennung für seine Idee, sondern auch Respekt für seine Haltung ernten.
- ▶ Leadership ermöglicht die Beschäftigung mit langfristigen Fragen (agieren statt reagieren) und erlaubt es, auch unpopuläre Themen aufzugreifen sowie parteiinterne Tabus in Frage zu stellen.
- ▶ Beide führen zu einer Machtverschiebung weg von den „starken Männern“ der Parteien und den „Landeskaisern“.

Strategie „Klimawandel“

Eine Handlungsanleitung für politisches Engagement von Unternehmen, die mit ihrem Eintreten für politische und gesellschaftliche Interessen diesen Anliegen Gewicht verleihen.

Das Ziel lässt sich am besten mit dem angelsächsischen Begriff „Advocacy“ beschreiben: Unternehmen oder andere Gruppen der Zivilgesellschaft machen sich zum Fürsprecher einer politischen Veränderung, die ihnen am Herzen liegt.

1. Interessenvertretung nicht nur in Partikularfragen

Das Unternehmen vertritt seine Standpunkte gegenüber der Politik nicht nur dort, wo es um den Bau einer Zufahrtsstraße zum Werksgelände oder um eine für die eigene Produktion relevante Gesetzesänderung geht, sondern setzt sich auch für Themen wie Marktwirtschaft und Wettbewerb, Bildung, etc. ein.

- ▶ Entscheidung der Unternehmensleitung
- ▶ organisatorische Voraussetzungen für ein systematisches Public Affairs-Management schaffen

2. Reformen von den zuständigen Politikern persönlich einfordern

- ▶ Briefings zu konkreten Problemen
- ▶ Politikfinanzierung von Reformen abhängig machen:
Die Finanzierung von politischen Organisationen ist in allen westlichen Demokratien prinzipiell legal und gelebte Praxis. Trotzdem ist das Thema mit einem Tabu belastet. Schuld daran ist die bestehende Intransparenz, die illegalen Finanzierungspraktiken Vorschub leistet. Wenn Parteienfinanzierung auch nie mit

einer konkreten politischen Forderung verbunden werden darf, können Unternehmen ihre Zuwendungen sehr wohl von dem Eintreten für größere politische Ziele abhängig machen. Das ist natürlich legal und wird auch von der Öffentlichkeit als legitim empfunden.

3. Artikulation politischer Forderungen gegenüber den Medien

- ▶ Strategische Medienarbeit: Unternehmer und Manager thematisieren ihre Wertvorstellungen und politischen Forderungen gegenüber Entscheidungsträgern in Medien.
- ▶ Strategischer Einsatz von Schaltungen: Inserate werden gezielt in Medien platziert, die sich der Aufklärung und dem politischen Diskurs widmen bzw. die sich für ein konkretes Ziel einsetzen. „Verdummungsmedien“ werden trotz Auflagenstärke nicht mit Werbeaufträgen bedacht.

4. Politischem Engagement von Mitarbeitern nichts in den Weg legen

- ▶ Die bessere Durchlässigkeit zwischen Politik und Wirtschaft ist auch eine Aufgabe für die Unternehmen. Unternehmen sollten Mitarbeiter unterstützen, die politisch aktiv sind und umgekehrt das Engagement von Ex-Politikern als Mitarbeiter immer wieder ernsthaft prüfen.

Untersuchungsdesign und Fragestellung

Die Arena Analyse wird von Kovar & Köppl seit 2006 jedes Jahr durchgeführt und hat das Ziel, sogenannte Emerging Issues zu identifizieren und zu analysieren. Für ein Public Affairs Beratungsunternehmen, das wie Kovar & Köppl am Schnittpunkt von Politik und Wirtschaft arbeitet, ist es unerlässlich, Instrumente der Früherkennung von politischen Entwicklungen zur Hand zu haben – vor allem, weil die Komplexität der politischen Prozesse es notwendig macht, mit der Vertretung von Interessen möglichst früh zu beginnen.

Die Methodik, die dabei zur Anwendung kommt, baut auf der Issue Theorie auf, die unter anderem besagt, dass Issues, bevor sie eskalieren, eine Latenzphase durchlaufen, in der sie den jeweiligen Fachexperten bereits bekannt sind und in Fachkreisen auch bereits diskutiert werden, aber noch nicht die Schwelle zur Wahrnehmung durch eine größere Öffentlichkeit oder durch die Politik erreicht haben. In dieser Phase ist es daher möglich, durch Befragung einer ausreichend großen Anzahl von Experten frühzeitig zu erfahren, welche größeren Themen unter der Oberfläche schlummern.

Das Untersuchungsdesign, das in Zusammenarbeit mit dem Markt- und Meinungsforschungsunternehmen Peter Hajek Public Opinion Strategies entwickelt wurde, sieht vier Schritte vor:

1. Befragung von Experten mit einer möglichst offenen Fragestellung, um das gesamte Feld der möglichen Issues einzubeziehen. Die Befragten kommen dabei bunt gestreut aus vielen fachlichen und gesellschaftlichen Bereichen – auch diese Streuung dient der Sicherstellung der Vielfalt.

2. Die Antworten der Experten werden gesammelt und geclustert. Dabei sollen

Muster offengelegt und die ursprüngliche Komplexität reduziert werden. Die Originalantworten bleiben jedoch gespeichert, um bei Bedarf darauf zurückgreifen zu können.

3. Die Antwortcluster werden noch einmal an die Teilnehmer geschickt, um ihnen die Möglichkeit zu weiteren Anmerkungen, zu weiterführenden Gedanken, aber auch zu Richtigstellungen oder zu Kritik zu geben.

4. Die Antworten der zweiten Runde werden ebenfalls eingearbeitet. Daraufhin erfolgt die Schlussauswertung und die Erstellung eines Berichtes, der neben den Antworten auch Empfehlungen für die weitere Verwertung der gefundenen Ergebnisse enthält.

Die Untersuchung wird jedes Jahr in Kooperation mit dem Wiener Büro der Wochenzeitung „Die Zeit“ durchgeführt. Kurz vor dem Erscheinen des Schlussberichts veröffentlicht „Die Zeit“ jedes Jahr einen ausführlichen Essay, der ebenfalls die Ergebnisse der Arena Analyse in journalistischer Form wiedergibt.

Für die Arena Analyse 2011 wurde die beschriebene Methodik auf ein von vornherein eingeschränktes Feld angewendet, nämlich das Issue „Politikversagen“, das bereits in der Arena Analyse 2010 als ein Thema identifiziert wurde, dem offenbar die Eskalation von der Expertenebene auf die Ebene der öffentlichen Debatte bevorstand. Tatsächlich brachten es einige der hier erörterten Thema sogar zu großen Schlagzeilen, etwa die Kritik am Föderalismus oder die Debatte um Wahlrechtsreformen (Stichwort „Superwahlsonntag“).

Hier die vier gestellten Fragen im Wortlaut.

Frage 1: Unabhängig von der Wirtschaftskrise wird seit einigen Jahren die stetig sinkende Problemlösungskapazität der Politik bemängelt. Welche strukturellen Ursachen bzw. Probleme sehen Sie da in Österreich? Und welche Probleme orten Sie da auf EU-Ebene?

Frage 2: Wo muss man Ihrer Ansicht nach ansetzen, um die politische Arbeit in Österreich qualitativ zu verbessern? Was würden Sie sofort ändern, wenn Sie könnten?

Frage 3: Welche Maßnahmen würden Sie setzen, um das Zusammenwirken von Politik und (Zivil)Gesellschaft zu verbessern?

Frage 4: Das Thema Bürgerbeteiligung wird derzeit viel diskutiert. Welche Möglichkeiten und Optionen sehen Sie, die Bürgerbeteiligung in Österreich/Schweiz/Deutschland zu optimieren?

Teilnehmer der Expertenbefragung

Wir danken den Expertinnen und Experten aus Politik, Wissenschaft, Justiz, Wirtschaft und ganz allgemein der Zivilgesellschaft für ihre Teilnahme und die hohe Qualität der zum Teil sehr ausführlichen Beiträge.

Wie es angesichts der heterogenen Zusammensetzung des Experten-Panels zu erwarten war, deckten die Beiträge ein breites Spektrum ab, sowohl inhaltlich als auch formal – die Vorschläge reichten von pragmatisch und umsetzungsorientiert bis zu radikal und utopisch.

Die Teilnehmer in alphabetischer Reihenfolge:

Mag. Markus Beyrer

Generalsekretär der Industriellenvereinigung; vormals wirtschaftspolitischer Berater von BK Schüssel

Dr. Michael Böheim

Ökonom am WIFO Wien, Mitglied der Österreichischen Wettbewerbskommission

Dr. Erhard Busek

Präsident des Forums Alpbach; vormals Vizekanzler und Wissenschaftsminister

Dr. Johannes Ditz

Aufsichtsratschef Hypo Alpe Adria; vormals Wirtschaftsminister und Staatssekretär im Finanzministerium

Corinna Fehr

Managementberaterin; vormals Kabinettsmitarbeiterin im Finanzministerium, Managerin bei Siemens

Dr. Franz Fischler

Consultant; vormals EU-Kommissar und Landwirtschaftsminister

Dr. Friedhelm Frischenschlager

Politologe; vormals Verteidigungsminister und Abgeordneter zum Europäischen Parlament sowie Generalsekretär des Dachverbandes der Union Europäischer Föderalisten

Dr. Clemens Jabloner

Präsident des Österreichischen Verwaltungsgerichtshofs

Brigadier Gerald Karner

Strategieberater; vormals Mitglied im Generalstab des Österreichischen Bundesheeres

Dr. Volker Kier

Industriekonsulent; vormals Abgeordneter zum Nationalrat

Mag. Hanns Kratzer

Berater mit Schwerpunkt Gesundheitswesen; vormals Mitarbeiter im Kabinett des Bundeskanzlers, Manager External Affairs eines Pharmakonzerns

Dr. Christoph Leitl

Präsident der WKÖ und Ehrenpräsident der Europäischen Wirtschaftskammern; vormals Landesrat in Oberösterreich

Dr. Bernhard Marckhgott

Public Affairs Officer der Wiener Börse AG; vormals Büroleiter eines Europaabgeordneten

Mag. Wilhelm Molterer

Nationalratsabgeordneter; vormals Vizekanzler sowie Finanz- und Landwirtschaftsminister

DI Herbert Paierl

Manager bei Magna Cosma International, Präsident des Management Clubs; vormals steirischer Landesrat

Univ.Prof. Dr. Anton Pelinka

Politologe, Central European University Budapest

Mag. Andreas Rendl

Botschafter, dzt. Havanna; vormals Büroleiter des SPÖ-Bundesparteivorsitzenden

Mag. Martin Säckl

eacon Beratung Brüssel; vormals Mitarbeiter im Bundeskanzleramt und Europaparlament

Mag. Georg Schöppl

Geschäftsführer Österreichische Bundesforste AG; vormals Kabinettschef im Landwirtschaftsministerium

Mag. Alois Schrems

Public Affairs Manager bei Telekom Austria AG; vormals Arbeiterkammer

Dr. Anton Wais

vormals Generaldirektor der Österreichischen Post, Manager bei Siemens, Kabinettsmitarbeiter im Verkehrsministerium

Univ.Prof. Dr. Manfred Welan

Mitglied der UNESCO-Kommission; vormals Rektor der Universität für Bodenkultur sowie Professor für Recht und Politik, Vorsitzender der Rektorenkonferenz, Mitglied der Wiener Landesregierung und 2. Landtagspräsident

Autoren

Walter Osztovics

ist Politikberater und Partner von Kovar & Köppl. Er verfügt über langjährige Erfahrung als Politikjournalist, war Redakteur bei der Wirtschaftswoche und bei den österreichischen Zeitungen Kurier, Format und Wochenpresse.

Andreas Kovar

ist Partner von Kovar & Köppl und seit zehn Jahren als Public Affairs-Berater für europäische und internationale Unternehmen tätig. Seine profunden Kenntnisse der Politik sammelte er als politischer Berater im österreichischen Nationalrat und im Europäischen Parlament.

Mag. Cornelia Mayrbäurl

ist Senior Consultant bei Kovar & Köppl. Sie studierte in Salzburg, Bologna und Buenos Aires Geschichte sowie internationale Politik und Wirtschaft. Politische Erfahrung sammelte sie als Pressereferentin im österreichischen Nationalrat und als Journalistin, die aus dem In- und Ausland u.a. für die österreichischen Zeitungen Kurier sowie Die Presse, für die NZZ am Sonntag und für Focus berichtete.

Kovar & Köppl ist ein Unternehmen der Public Affairs Alliance
Wien – Berlin – Brüssel – Zürich
www.pa-alliance.com

Kovar & Köppl Public Affairs Consulting
Friedrichstraße 60, D-10117 Berlin
Tel.: +49 (0) 30 / 767718 0

Dorotheergasse 7, A-1010 Wien
Tel.: +43 (0) 1 / 522922 0
www.publicaffairs.cc

eacon – European Affairs Consulting Group
Avenue des Arts 39, B-1040 Bruxelles
Tel.: +32 (0) 2 / 5027771
www.eacongroupp.eu

MUELLER Consulting & Partner
Gemeindestrasse 48, CH-8032 Zürich
Tel.: +41 (0) 44 / 5330400
www.mcp-consulting.ch