

Christoph Knill/Caroline Preidel/Kerstin Nebel

## Die katholische Kirche und Moralpolitik in Österreich: Reformdynamiken in der Regulierung von Schwangerschaftsabbrüchen und der Anerkennung gleichgeschlechtlicher Partnerschaften

Schlüsselwörter: Moralpolitik, Reformgeschwindigkeit, katholische Kirche, gleichgeschlechtliche Partnerschaften, Schwangerschaftsabbruch, Abtreibung, Österreich

Eine vergleichende Analyse der Regulierung von Schwangerschaftsabbrüchen und gleichgeschlechtlichen Partnerschaften in Westeuropa im Zeitraum von 1960 bis 2010 zeigt, dass katholisch geprägte Staaten diese Bereiche grundsätzlich nicht weniger stark liberalisiert haben als andere Länder. Allerdings drosselt der Katholizismus offensichtlich die Geschwindigkeit von Reformprozessen. Auf Basis einer detaillierten explorativen Analyse der Politikentwicklungen in Österreich, das sehr früh die Gesetzgebung zum Schwangerschaftsabbruch lockerte, jedoch bei der Einführung registrierter homosexueller Partnerschaften lange zögerte, leiten wir induktiv theoretische Implikationen ab: Die katholische Kirche kann permissive Reformen so lange verhindern, wie institutionelle und kulturelle Gelegenheitsstrukturen nicht der säkular-liberalen Opposition behilflich sind, erfolgreiches Agenda-Setting zu betreiben und Mehrheiten für einen Politikwechsel zu gewinnen.

### Morality Policy in Catholic Austria: The Regulation of Abortion and Same-sex Unions

Keywords: morality policy, policy speed, Catholic Church, abortion, same-sex partnership, same-sex union, Austria

The examination of the level of permissiveness in the two morality policy fields abortion and same-sex partnerships across Western European countries from 1960 to 2010 reveals that Catholic states do not significantly differ from their Protestant counterparts in terms of their policy outputs today. But Catholicism can slow down the pace of reforms. Through a detailed, explorative investigation of the reforms in Austria, which was quick to install a more permissive abortion regime but a laggard in introducing legal recognition of same-sex couples, we derive first theoretical implications using an inductive approach. The Austrian case reveals that the influence of the Catholic Church may impede reforms as long as institutional and cultural opportunity structures do not promote secular-permissive efforts to politicize the issue and secure a majority for policy change.

Christoph Knill  
Ludwig-Maximilians-Universität  
München, Geschwister-Scholl-  
Institut für Politikwissenschaft  
Lehrstuhl für Empirische  
Theorien der Politik  
Oettingenstraße 67  
D-80538 München  
E-Mail: christoph.knill@gsi.  
uni-muenchen.de

Kerstin Nebel  
Universität Bern  
Institut für Politikwissenschaft  
Fabrikstraße 8  
CH-3012 Bern  
E-Mail: kerstin.nebel@  
ipw.unibe.ch

Caroline Preidel  
Ludwig-Maximilians-Universität  
München, Geschwister-Scholl-  
Institut für Politikwissenschaft  
Lehrstuhl für Empirische  
Theorien der Politik  
Oettingenstraße 67  
D-80538 München  
E-Mail: Caroline.Preidel@gsi.  
uni-muenchen.de

Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP), 43. Jg. (2014) H. 3, 275–292

## 1. Einleitung<sup>1</sup>

Die Annahme, dass Religion einen Einfluss auf die Politikgestaltung ausübt, ist nicht neu. Trotzdem werden religiöse Faktoren erst seit wenigen Jahren zunehmend zur Erklärung von Politik-inhalten herangezogen. Dies geschieht einerseits im Zusammenhang mit dem generellen Trend innerhalb der Politikwissenschaft, die Rolle von Ideen, Werten und Kultur stärker zu gewichten (van Kersbergen 2009; Stadelmann-Steffen/Trautmüller 2011). Andererseits beschäftigt sich die relativ junge Forschung zu sogenannten Moralpolitiken zentral mit potenziellen Religionseffekten (Engeli et al. 2012; Knill 2013) und betont insbesondere die Differenzen zwischen katholischen und nicht-katholischen Staaten in ihrem Policy-Output (Fink 2008; Stadelmann-Steffen/Trautmüller 2011). Trotz dieser Entwicklung ist die Frage des Verhältnisses zwischen Religion und Moralpolitik bislang noch nicht systematisch geklärt (Heichel et al. 2013).

Im Rahmen dieses Artikels soll ein Beitrag zum Abbau dieses Forschungsdefizits geleistet werden. Unser Ansatzpunkt ist dabei die analytische Unterscheidung zwischen dem Verhältnis von Religion und Politik-inhalten und den Effekten von Religion auf die Dynamik moralpolitischer Reformen. In den bestehenden Studien wird selten systematisch zwischen diesen Effekten differenziert. Bewirken religiöse Faktoren, dass katholische Staaten im Vergleich zu nicht-katholischen Ländern restriktivere Moralpolitiken verfolgen? Oder bremsen sie primär den Reformprozess, können aber letztlich liberalere Politik-inhalte nicht verhindern? Für ein besseres Verständnis religiöser Effekte muss daher die Dynamik der Politikentwicklung im Zeitverlauf berücksichtigt werden.

Wir betrachten die Entwicklung der Politiken zum Schwangerschaftsabbruch und zu gleichgeschlechtlichen Partnerschaften (GGP) – zwei klassische Feldern moralpolitischer Regulierung, die in ihrer inhaltlichen Substanz eine große Nähe zu religionsgeprägten Wertvorstellungen aufweisen. Sie zeichnen sich durch einen generellen, internationalen Trend in Richtung permissiverer Regulierung aus. Eine Betrachtung dieser Entwicklungen in europäischen Staaten über die letzten vier Dekaden zeigt zunächst keine systematischen Differenzen zwischen katholischen und nicht-katholischen Staaten auf. Zumindest dann, wenn man den jeweiligen Status quo zu Beginn und zum Ende unserer Untersuchungsperiode (1960–2010) vergleicht. Allerdings finden sich Hinweise darauf, dass religiöse Einflüsse potenziell die Geschwindigkeit der Reformen beeinflussen. So sprangen katholische Länder grundsätzlich langsamer als andere Staaten auf den Liberalisierungstrend auf. Es gibt jedoch überraschende Ausnahmen, welche die Frage aufwerfen, unter welchen Bedingungen religiöse Einflussfaktoren tatsächlich von Relevanz für die Übernahme permissiverer Politiken im Zeitablauf sind.

Besonders interessant ist in diesem Zusammenhang die Entwicklung Österreichs: Während es beim Schwangerschaftsabbruch zu den Vorreitern der Liberalisierung zählt, war es eines der letzten europäischen Länder, welches gleichgeschlechtliche Partnerschaften anerkannte. Für diese erstaunliche Diskrepanz fehlt bisher eine umfassende Erklärung. Anhand des österreichischen Falls zeigen wir, dass reformhemmende Einflüsse der katholischen Kirche nur dann überwunden werden können, wenn reformorientierte Regierungen auf breite gesellschaftliche Unterstützung zurückgreifen können und durch externen Druck unterstützt werden.

Ausgehend von einer kurzen Zusammenfassung des einschlägigen Forschungsstands betrachten wir zunächst die empirischen Entwicklungen bezüglich des Einflusses von Religion auf die Regulierung von Schwangerschaftsabbrüchen und die Anerkennung von GGP. Im Anschluss an diese allgemeine Bestandsaufnahme gehen wir am Beispiel Österreichs der Frage nach, ob und wie der Katholizismus effektiv die Reformgeschwindigkeit verringern kann. Abschließend

diskutieren wir die allgemeinen theoretischen Implikationen, welche wir aus unserer explorativen Fallstudie ableiten.

## 2. Stand der Forschung

Um im Ländervergleich oder über Zeit variierende Politikinhalte zu erklären, bedient sich die Politikwissenschaft eines Standardrepertoires an Faktoren, bei denen Religion als erklärende Variable nur selten von Bedeutung ist. Anders verhält es sich bei Politikinhalten, bei denen Wertentscheidungen eine zentrale Rolle in der politischen Auseinandersetzung und bei der Problemdefinition spielen (sog. Moralpolitiken, vgl. Meier 1994; Mooney 2001; Engeli et al. 2012; Knill 2013). Neben den hier betrachteten Politiken fallen darunter z.B. auch die Regulierung der embryonalen Stammzellforschung oder Sterbehilfe. Aufgrund ihrer inhaltlichen Substanz weisen Moralpolitiken *per se* eine große Nähe zu religiösen Fragen auf; sie können Glaubenslehren bestärken oder in direktem Kontrast zu ihnen stehen (Heichel et al. 2013). Deshalb kann ein größerer Einfluss von Religion(en) auf Moralthemen erwartet werden, als dies bei anderen Politiken der Fall ist.

Zu den genauen Mechanismen, über die sich religiöse Einflüsse auf Moralpolitiken entfalten können, ist bislang wenig bekannt. Religionszugehörigkeit und Religiosität der Bevölkerung können als Näherungswerte für gesellschaftlich vorherrschende Werte betrachtet werden (Heichel et al. 2013). Dieser klassische Ansatz betont die verschiedenen Effekte von Katholizismus und Protestantismus auf die Ausgestaltung und Entwicklung von Public Policies in verschiedenen Gebieten, insbesondere auch in dem Bereich der Sozialpolitik. Castles (1993; 1998) etwa identifiziert eine Familie katholischer Nationen, in der die politische Entscheidungsfindung stark von anderen westlichen Demokratien abweicht.

Andere Ansätze betonen hingegen die politische Wirkung von religiösen Einflüssen durch eine Reihe spezifischer Kanäle, wie etwa konfessionelle Parteien, religiöse Interessengruppen, öffentliche Meinung und gesellschaftliche Mobilisierung, sowie durch die historisch gewachsene institutionelle Wechselbeziehung zwischen Staat und Kirche (Minkenberg 2003; 2008; Fink 2009). Davon ausgehend stellt Minkenberg (2003) fest, dass der religiöse Einfluss nicht nur mit dem Grad der Institutionalisierung von Protestantismus oder Katholizismus variiert, sondern auch mit dem Ausmaß der gesellschaftlichen Religiosität. Eine hohe öffentliche Wertschätzung für die von den Kirchen propagierten Werte und ihre Unabhängigkeit von wirtschaftlichen Interessen führt zu strukturellen Vorteilen organisierter Religionen im Vergleich zu anderen Interessengruppen (vgl. Schwartz/Tatalovich 2009). Fink (2008; 2009) betont in diesem Zusammenhang spezifisch die Rolle konfessioneller Parteien, welche die direkte Artikulation religiöser Interessen auf allen Ebenen des Policy-Zyklus fördern und damit die katholische Kirche potenziell zu einem „gesellschaftlichen Vetospieler“ machen. Engeli, Green-Pedersen und Larsen (2012; 2013) hingegen sehen in der Existenz konfessioneller Parteien nicht zwingend eine Ursache für moralpolitische Reformblockaden. Vielmehr begünstigt eine institutionalisierte religiös-säkulare Konfliktlinie, dass moralische Fragen politisiert werden und damit auf die politische Agenda gelangen.

Die generelle Ambiguität des Zusammenhangs zwischen Religion und Moralpolitik zeigt sich auch, wenn man die entsprechenden Befunde für die in diesem Artikel betrachteten Politikfelder heranzieht. Bei der Regulierung der GGP betonen Studien, dass Religion gegenüber anderen Faktoren (insbesondere Interessengruppen und sozialen Bewegungen) eine nachgeordnete

te Bedeutung für die Erklärung unterschiedlicher Politikergebnisse zukommt (Badgett 2004; Kollman 2007). Asal et al. (2013) und Schmitt et al. (2013) stellen für die Regulierung von Homosexualität keinen Religionseffekt fest. Seeger (2008) zeigt wiederum, dass Gesellschaften mit einer katholischen Mehrheit zu strikteren Regulierungen tendieren, während Staaten mit einer hauptsächlich protestantischen Bevölkerung permissivere Lösungen bevorzugen.

Im Bereich des Schwangerschaftsabbruchs hat vor allem Minkenberg (2002; 2003; vgl. auch Haynes/Henning 2011) den Aspekt des Religionseinflusses systematisch untersucht. Im Ländervergleich klassifiziert er Regime nach permissiven, restriktiven oder indifferenten Eigenschaften und konstatiert: „Catholic countries produce less than fully permissive abortion policies, but that the most restrictive abortion policies are found in those Catholic countries where high levels of religiosity persist“ (Minkenberg 2002, 221). Gindulis (2003) findet hingegen nur schwache und nicht robuste Effekte von Katholizismus auf die legislative Restriktivität der Abbruchgesetzgebung im OECD-Raum. Permissivere Regulierungen finden sich nach ihrer Analyse vor allem in wirtschaftlich prosperierenden Ländern, in denen linke Parteien häufig an der Regierung beteiligt sind und in denen Reformen nicht dauerhaft durch Institutionen (z.B. Bundesverfassungsgericht in Deutschland) oder direktdemokratische Instrumente verhindert werden können (z.B. Referenden in der Schweiz).

Der Überblick über den Forschungsstand zeigt für beide hier untersuchte Regulierungsbereiche kein eindeutiges Bild im Hinblick auf die Existenz und die Stärke eines möglichen Zusammenhangs zwischen Religion und Politikentwicklung. Hinzu kommt, dass es bislang kaum einschlägige Analysen gibt, welche den Einfluss von Religion systematisch-vergleichend für verschiedene Länder und Politikbereiche untersuchen. Entsprechend erfolgt im nächsten Abschnitt eine eingehende empirische Analyse religiöser Effekte für eine größere Ländergruppe.

### 3. Österreichische Moralpolitiken im europäischen Vergleich

Die bestehende Forschung zum Einfluss der Religion auf Moralpolitik zeigt, dass es sich um einen vielschichtigen Faktor handelt, der eine Differenzierung von mehreren Indikatoren erfordert, welche auf einer kulturellen, einer Akteurs- und einer institutionellen Dimension anzusiedeln sind. Um zu überprüfen, ob es einen Religionseffekt gibt, ist es sinnvoll, zunächst den Fokus auf die kulturelle Dimension zu setzen, welche an oberster Stelle steht. Hierfür betrachten wir die relevanten Religionsgemeinschaften und ihre Standpunkte zu den Themen Schwangerschaftsabbruch und GGP.

Die Positionen der christlichen Kirchen zur Regulierung von Schwangerschaftsabbruch und GGP weisen deutliche Unterschiede auf. Die katholische Kirche erkennt nur die monogame heterosexuelle Partnerschaft an und verurteilt Homosexualität als Sünde. Für sie ist der „heilige Bund der Ehe“ eine gottgegebene Institution, auf der sowohl das Wohlergehen von Familie und Gesellschaft als auch der Fortbestand der Menschheit basiert (Concilium Vaticanum 1968; Glaubenskongregation 2003). Folglich sieht sie Überlegungen, eine registrierte Lebenspartnerschaft und legal bindende Formen der „Homoehe“ einzuführen, als Bruch mit der natürlichen Ordnung und den christlichen Familienwerten an. Für die protestantische Kirche ist diese Denkweise weniger zwingend. Die verschiedenen protestantischen Strömungen wiederum kategorisieren die Ehe nicht als religiöses Sakrament (Graf 2010).

Auch beim Thema Schwangerschaftsabbruch nimmt die katholische Kirche die wesentlich konservativere Position ein; menschliches Leben beginnt schon mit der Empfängnis und das



unterscheiden wir drei Indikationen, in denen der Abbruch generell verboten ist, es aber Ausnahmen bei gesetzlichen Sonderregelungen oder Einschätzungen von Fachleuten (üblicherweise ÄrztInnen) gibt. Das medizinische Indikationsmodell erlaubt den Abbruch nur bei der Gefährdung der physischen oder psychischen Gesundheit der Frau. Das permissivere kriminologische Modell erlaubt hingegen den Eingriff bei sexuellem Missbrauch (z.B. Vergewaltigung). Die eugenische Indikation erlaubt den Abbruch, wenn sich eine Behinderung des Fötusses abzeichnet.<sup>3</sup> Das soziale Indikationsmodell ist permissiver, da es Abbrüche aus persönlicher Angst vor sozialem oder ökonomischem Leid zulässt. Am oberen Ende der Skala ermöglicht das Fristenmodell der Frau eine große Wahlfreiheit innerhalb eines festgelegten Schwangerschaftszeitraums. In den meisten Ländern Westeuropas existiert ein Nebeneinander verschiedener Ansätze. Deutschland etwa führte 1995 das Fristenmodell ein, während das alte Indikationsmodell immer noch in Kraft ist. In solchen Situationen stufen wir das Land entsprechend seinem permissivsten Modell ein.

Betrachtet man die einzelnen Länder, dann sticht Dänemark als Vorreiter heraus, etwas weniger prononciert folgten Norwegen, Finnland und Schweden. Gleichzeitig sehen wir, dass die protestantischen Länder wesentlich rascher nachzogen als katholisch geprägte Staaten. Ausnahmen sind Frankreich, Österreich und Italien, die als erste katholische Länder bereits in den 1970er-Jahren permissivere Regulierungen einführten. Generell ist die Varianz zwischen katholischen Ländern größer als zwischen protestantischen Ländern. Bis 2010 ist das ganze Spektrum an regulativen Modellen vorzufinden; mit Irland als restriktivstem Vertreter.<sup>4</sup> Die katholischen Länder in unserem Sample waren also nicht resistent gegen den Wandel, bedurften aber mehr Zeit für entsprechende Reformen. Eine bemerkenswerte Ausnahme bildet Österreich, das bereits 1974 ein Fristenmodell einführte und damit eine Vorreiterrolle in der permissiveren Regulierung

Abbildung 2: Anerkennung gleichgeschlechtlicher Partnerschaften in Westeuropa (1960–2010)

Homo-Ehe					NE		SW	NO	NE
							ES	PO	BE
Eingetragene Partnerschaft			DK		SW		UK	CH	GE
					NO		DK	FI	DK
Keine rechtliche Anerkennung	UK		UK		FR <sup>H</sup>		IE		FR <sup>H</sup>
	SW		SW		BE <sup>H</sup>		AT		
Keine rechtliche Anerkennung	NO		NO						
	GE		NE		UK		CH		
Keine rechtliche Anerkennung	DK		FI		GE		FI		
	CH		CH		UK		CH		
Keine rechtliche Anerkennung	ES		ES		ES		PO		IT
	PO		PO		PO		PO		
Keine rechtliche Anerkennung	IE		IE		IE		IT		
	IT		IT		IT		IT		
Keine rechtliche Anerkennung	FR		FR		FR		BE		
	BE		BE		BE		AT		
Keine rechtliche Anerkennung	AT		AT		AT				
	1960–1980		1990		2000		2010		

Anmerkung: Katholische Länder fett gedruckt; <sup>H</sup>: registrierte Partnerschaft für homo- und heterosexuelle Paare; ISO-Länderkürzel; Datenquelle: MORAPOL

bei Schwangerschaftsabbrüchen einnimmt. Dies ist umso erstaunlicher, wenn man diese frühe Reform mit der Nachzüglerrolle des Landes bei der Anerkennung von gleichgeschlechtlichen Partnerschaften vergleicht (Abbildung 2).

1960 war eine gleichgeschlechtliche Partnerschaft in keinem der untersuchten Länder zugelassen. Der Trend zu offeneren Regelungen begann erst 1989 in Dänemark. Es folgten zu Beginn der 1990er-Jahre Schweden, Norwegen und die Niederlande. Erst Ende des letzten Jahrhunderts schlossen sich die ersten katholischen Länder der Reformgruppe an. In den folgenden Jahren beobachteten wir eine Beschleunigung der Reformdynamiken, besonders in den protestantischen Ländern, während die Mehrheit der katholischen Länder lang im prohibitiven Status quo verweilte und erst Ende der 2000er-Jahre Reformen durchführte. Mit der Ausnahme von Italien haben sich allerdings bis 2010 die Unterschiede in der GGP-Regulierung zwischen protestantischen und katholischen Ländern aufgehoben. Besonders deutlich ist, dass wie bei der Regulierung des Schwangerschaftsabbruchs katholische Länder viel langsamer permissivere Regelungen einführen als die protestantischen Länder. Sogar Österreich, der katholische Vorreiter in der Regulierung des Schwangerschaftsabbruchs, zeigt sich hier als Reformnachzügler.

Diese Ergebnisse verweisen auf ein empirisches Rätsel, das sich mit den bisherigen theoretischen Überlegungen nicht auflösen lässt: Warum variiert die moralpolitische Reformdynamik innerhalb und zwischen katholisch geprägten Staaten teilweise erheblich? Der Katholizismus beeinflusst die Reformgeschwindigkeit offenkundig auf sehr ungleichmäßige und inkonsistente Weise. Um die komplexe Beziehung zwischen Religion und der moralpolitischen Regulierung besser zu verstehen, führen wir eine explorative Fallstudie durch, um zugrunde liegende Kausalmechanismen aufzudecken. Aus verschiedenen analytischen Gründen konzentrieren wir uns auf Österreich: Obwohl es eine Vorreiterrolle bei der Einführung eines permissiven Schwangerschaftsabbruchsregimes einnahm, hinkte es bei der GGP-Regulierung hinterher. Es bildet damit eine Ausnahme in der Gruppe katholischer Staaten. In beiden Fällen war die katholische Kirche gegen Reformen. Der Anteil an KatholikInnen in der Bevölkerung oder die Religiosität können demnach keine zuverlässigen Erklärungsgrößen sein. Deshalb erfolgt eine tief gehende, vergleichende Analyse beider Politikfelder und ihrer Dynamiken. Mit einem genaueren Blick auf die verschiedenen Reformdynamiken können wir induktiv die Bedingungen identifizieren, welche den Einfluss von katholischen Lehren und der Kirche auf die Politikgenese begünstigen oder behindern, sowie jene Faktoren, die zur Überwindung der kirchlichen Blockade geführt haben. Hierfür greifen wir sowohl auf parlamentarische Dokumente, Positionspapiere von Interessengruppen und Zeitungsartikel als auch auf Sekundärliteratur zurück, um die verschiedenen Reformschritte im Detail zu analysieren.<sup>5</sup>

#### **4. Ein Land – zwei moralpolitische Gesichter? Die Regulierung von Schwangerschaftsabbrüchen und GGP in Österreich**

Betrachtet man die Position der katholischen Kirche sowie ihr kulturelles und institutionelles Einflusspotenzial, so wäre sowohl für die Regulierung von GGP als auch für die von Schwangerschaftsabbrüchen eine ähnliche Politikentwicklung in Österreich zu erwarten gewesen. Die Kirche nahm in beiden Fällen eine ablehnende Haltung gegenüber permissiveren Politiken ein. In kultureller Hinsicht galt in beiden Konstellationen, dass aufgrund genereller Säkularisierungsprozesse in Österreich – wie auch vielen anderen westlichen Staaten – ein leicht rückläufiger Katholikenanteil in der Bevölkerung gegeben war. Dieser sank in Österreich zwischen 1970 und



2010 von 89 auf 74% (MORAPOL). Die Kirchengangsrate blieb aber im Zeitablauf mit einem Wert von etwa 40% relativ konstant (European Values Study 1990–2008), so dass die katholische Kirche ihr Mobilisierungspotenzial halten konnte. Trotz der gesellschaftlichen Verwurzelung des Katholizismus war die Mehrheit der BürgerInnen bereits seit den 1980er-Jahren skeptisch in Bezug auf die moralischen Lehren der katholischen Kirche und ihren politischen Einfluss (European Values Study 1980–2008). Institutionell hat die katholische Kirche keine hervorgehobene Position im österreichischen politischen System. Die Verfassung postuliert den Grundsatz der Glaubensfreiheit; die beiden großen Konfessionen bringen sich generell in öffentliche Diskussionen ein und sind in gesellschaftliche und politische Vereinigungen und Beratergremien eingebunden (Potz 2005). Die bestehende Parteienstruktur offeriert der katholischen Kirche die Möglichkeit, insbesondere vermittelt über die christdemokratische Österreichische Volkspartei (ÖVP), politischen Einfluss auszuüben. Trotzdem sehen wir in der österreichischen Moralpolitik unterschiedliche Reformprozesse und es sticht dabei besonders hervor, dass die Politik in den 1970er-Jahren bei der Einführung des Fristenmodells deutlich schneller Reformen auf den Weg brachte, als dies in den letzten zwei Jahrzehnten bei der Anerkennung von GGP der Fall war. Im folgenden Abschnitt vergleichen wir die verschiedenen Reformdynamiken, mit besonderem Fokus auf zwei Voraussetzungen für politische Reformen: der Politisierung bzw. dem Platzieren moralpolitischer Themen auf der politischen Agenda sowie den Entscheidungsprozess.

#### 4.1 Österreich als Vorreiter: Regulierung des Schwangerschaftsabbruchs

Als Österreich 1974 seine bis dato restriktive Politik zur Regulierung des Schwangerschaftsabbruchs durch ein sehr permissives Konzept ersetzte, war es nach Dänemark das zweite westeuropäische und das erste katholische Land, das ein sogenanntes Fristenmodell vorsah. Betroffenen Frauen wurde damit eine unbeschränkte Entscheidungsfreiheit in den ersten drei Monaten ihrer Schwangerschaft eingeräumt.

##### *Politisierung des gesetzlichen Status von Schwangerschaftsabbrüchen*

Die österreichische Regulierung des Schwangerschaftsabbruchs in der Nachkriegszeit gründete sich auf dem Strafgesetzbuch von 1803. Der Schwangerschaftsabbruch war generell strafbar (§ 144 Strafgesetzbuch). Von einer Strafverfolgung wurde nur bei Abbrüchen aus medizinischen und eugenischen Gründen oder nach kriminellen Vorfällen (z.B. Vergewaltigung) abgesehen. Während der Ersten Republik (1918–1938) hatten die SozialdemokratInnen bereits versucht, das Gesetz zu lockern. Für sie war es auch eine Frage der sozialen Gerechtigkeit: Arme Frauen konnten sich einen Abbruch unter hygienischen Umständen nicht leisten und wurden vom Staat strafrechtlich eher verfolgt als wohlhabende Frauen (Köpl 2001, 18, 22). Vor dem Hintergrund des Widerstandes der konservativen Mehrheit und des späteren Kriegsausbruchs blieben diese Reformversuche jedoch erfolglos (Grießler 2006, 17ff.).

In den ersten Jahren der Nachkriegsära bildeten die ÖVP und die katholische Kirche eine enge Allianz, insbesondere bei Moralpolitiken. Die Kirche hatte eine starke Position im gesellschaftlichen und politischen Leben des Landes inne und die katholische Doktrin des totalen Verbots von Abbrüchen hatte großen Einfluss auf die führenden konservativen Politiker (Grießler 2006, 30f.). Während die ÖVP in dieser Zeit die stärkste Partei war, blieb die Sozialdemo-



kratische Partei Österreichs (SPÖ) Juniorpartner in einer großen Koalition bis 1966. Die Granden der SPÖ fürchteten einen offenen Konflikt mit dem Koalitionspartner und der katholischen Kirche. Sie verlegten ihre Prioritäten auf den wirtschaftlichen Wiederaufbau, um öffentliche Unterstützung für die nächsten Wahlen zu mobilisieren. Folglich verzichteten sie auf politische Forderungen, wie etwa die Reformierung des Schwangerschaftsabbruchsrechts, welche sicherlich Spannungen mit der ÖVP oder der katholischen Kirche provoziert hätten (Köpl 2001, 23). Zudem existierte zu dieser Zeit auch keine andere starke gesellschaftliche Bewegung, die sich für Reformen hätte einsetzen können.

Interessanterweise wurde die Debatte weder von einer Partei auf die politische Agenda gesetzt noch von einer Interessengruppe vorangetrieben. Vielmehr wurde Mitte der 1950er-Jahre – während einer ÖVP-SPÖ-Regierung – eine Strafrechtskommission (1954–1962) vom Nationalrat eingesetzt, um Vorschläge für die Überarbeitung des veralteten Strafgesetzbuchs zu erarbeiten (Grießler/Hadolt 2006, 701). Dabei kam die Frage auf, ob der einschlägige § 144 geändert werden sollte. Die Kommission empfahl hierbei eine wesentlich permissivere Regulierung des Schwangerschaftsabbruchs. Ihre Vorschläge wurden wiederholt vom SPÖ-geführten Justizministerium – allerdings nur in sehr abgeschwächter Form – aufgegriffen, um einen offenen Konflikt mit der ÖVP zu vermeiden (dazu und im Folgenden Griessler 2006, 22ff.).

Das Ziel der SPÖ war es vielmehr, durch eine Verwässerung der Kommissionsvorschläge die Unterstützung der ÖVP für eine begrenzte Reform zu gewinnen. Entsprechend versuchten die SozialdemokratInnen nicht, öffentliche Unterstützung für eine Reform zu mobilisieren. Sie wollten den Prozess auf der Ebene einer nicht-öffentlichen ExpertInnenkommission halten, um nicht die Aufmerksamkeit der katholischen Kirche und einflussreicher konservativer Abgeordneter auf das Thema zu lenken. Gleichzeitig gab es keine *Pro-choice*-AktivistInnen (etwa Frauen- oder Jugendbewegung), welche weder die nötige organisatorische Durchschlagskraft gehabt hätten, noch eng genug mit der SPÖ verbunden gewesen wären, um die Partei zu einem radikaleren Kurs bewegen oder die breite Öffentlichkeit mobilisieren zu können. Trotz des Entgegenkommens der SPÖ verweigerte die ÖVP allerdings eine permissivere Regulierung des Schwangerschaftsabbruchs. Einzelne Stimmen forderten eher eine Verschärfung der gesetzlichen Bestimmung. In dieser Konstellation waren die im Parlament eingebrachten Reformvorschläge chancenlos.

Die ÖVP bildete von 1966 an eine Einparteienregierung. In dieser Zeit brachte sie einen Gesetzesvorschlag zur Reform des Schwangerschaftsabbruchsrechts ein, der sogar noch strenger war als der vorherige SPÖ-Vorschlag. Gleichzeitig erstarkte jedoch die Frauenbewegung innerhalb der SPÖ in Form des Bundesfrauenkomitees der SPÖ und organisierte zusammen mit der Jugendorganisation der Partei (Sozialistische Jugend Österreich) eine Gegenkampagne (ebenso Köpl 2001, 22); das Thema erreichte nun die breiteste Öffentlichkeit. 1969 erlangte die *Pro-choice*-Bewegung mit ihren Forderungen Zugang zum Parteiprogramm der SPÖ. Die Auseinandersetzung über den Schwangerschaftsabbruch wurde Teil der folgenden Wahlkampfkampagnen.

### *Die Regulierung des gesetzlichen Status des Schwangerschaftsabbruchs*

Die politischen Vorzeichen änderten sich, als die SPÖ 1970 die Alleinregierung übernahm. Ein Jahr später wurde der Vorschlag der Strafrechtskommission wieder im Parlament debattiert. Justizminister Christian Broda schlug eine geringere Strafe für illegale Schwangerschaftsabbrüche und die Einführung eines umfassenden Indikationsmodells vor, das Abbrüche aufgrund von medizinischen, sozialen, kriminologischen und eugenischen Gründen zugelassen hätte (Grießler

2006, 26). Die ÖVP und die rechtspopulistische Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ) waren dagegen und stellten ein eigenes Reformprojekt vor. Während dieser Zeit begann die feministische Aktionsgruppe für die Abschaffung des § 144 sich an die SPÖ und die breite Öffentlichkeit zu wenden. Die Gruppe warb für die totale Freigabe, ihr Mindestziel war ein Fristenmodell (Grießler/Hadolt 2006, 705f.). Sie argumentierte hauptsächlich mit der Selbstbestimmung der Frau, „linking abortion to men’s responsibility for controlling women’s sexuality and reproduction“ (Köpl 2001, 19). Auf der Parteiversammlung der SPÖ von 1972 setzte die Frauengruppe durch, dass die Partei nun offiziell für ein Fristenmodell eintrat.

Köpl (2001, 22) konstatiert, dass „surveys illustrating that Austrian society would support a moderate abortion law, the Austrian People’s Party, recognizing that abortion law reform would bring votes, changed its official party line“. Die ÖVP änderte ihre Strategie und akzeptierte inkrementelle Schritte zu einer offeneren Regelung, anstatt den Status quo offensiv zu verteidigen. Dafür wurde sie zwar von Vertretern der katholischen Kirche kritisiert, aber die ÖVP hatte bereits seit den frühen 1970er-Jahren begonnen, sich von der Kirche zu emanzipieren (Grießler 2006, 30). Die Partei wandte sich jedoch immer noch gegen ein weit gefasstes Indikationsmodell und schlug nur moderate Änderungen vor. Diese gingen jedoch der Kirche zu weit und der SPÖ und der Frauenbewegung nicht weit genug. In der Folge hatte die ÖVP überhaupt keinen Einfluss mehr auf das weitere Geschehen. Das neue Gesetz passierte das Parlament 1974 schließlich mit den Stimmen der SPÖ-Mehrheit. Die neue Regelung entsprach einem Fristenmodell, welches Schwangerschaftsabbrüche ohne die notwendige Existenz bestimmter Indikatoren in den ersten drei Schwangerschaftsmonaten erlaubte.

GegnerInnen dieser Reform riefen in der Folge den Verfassungsgerichtshof an und lancierten zudem das Volksbegehren „Schutz des menschlichen Lebens“ (BMI 2014), das von der katholischen Kirche offiziell unterstützt wurde (Köpl 2001, 27). Beide Versuche, die Gesetzesänderung zurückzunehmen, scheiterten. In ersterem Fall folgten die Richter nicht dem Argument der GegnerInnen, dass ein verfassungsmäßiges Recht auf Leben Schwangerschaftsabbrüche grundsätzlich verbieten würde. Im zweiten Fall war die Initiative zwar erfolgreich, weil rund 763.000 Unterstützungserklärungen eingereicht wurden (BMI 2014). Jedoch hat ein Volksbegehren in Österreich keine bindende Wirkung für den Gesetzgeber. Folglich lehnte die SPÖ-Mehrheit im Nationalrat eine Rücknahme der Gesetzesänderung ab.

Im Rückblick gelang es der katholischen Kirche also nur so lange, den Reformprozess aufzuhalten, wie sie entscheidenden Einfluss auf die politische Ausrichtung der ÖVP hatte und diese an der österreichischen Regierung beteiligt war. Als die Partei ihre parlamentarische Mehrheit an die SPÖ verlor, gewann die Reformbewegung, im Wesentlichen vorangetrieben von Frauenorganisationen bzw. von Frauen dominierten Gruppierungen innerhalb und außerhalb der sozialdemokratischen Partei,<sup>6</sup> an Einfluss in der Debatte und auch die Öffentlichkeit signalisierte Zustimmung zu Änderungen, sodass die Kirche ihren Einfluss verlor.

#### 4.2 Österreich als Nachzügler: Die Anerkennung gleichgeschlechtlicher Partnerschaften

Im Gegensatz zur frühen Liberalisierung des Schwangerschaftsabbruchs verlief der politische Prozess zur Anerkennung gleichgeschlechtlicher Partnerschaften in Österreich schleppend. Erst 2009 wurde ein Gesetz zur Eingetragenen Partnerschaft verabschiedet. Damit brauchte Österreich für diese Reform im Vergleich zum Vorreiter Dänemark zwei Jahrzehnte länger.

*Politisierung der Anerkennung gleichgeschlechtlicher Paare*

Als Dänemark Ende der 1980er-Jahre die Registrierung für homosexuelle Paare einführte, stellte dies in Österreich noch ein Randthema dar und wurde von der Bevölkerung mehrheitlich abgelehnt. Von 1987 bis 2000 regierte eine Große Koalition aus Christ- und SozialdemokratInnen mit einer stark rechts orientierten Opposition. Obwohl die SPÖ in ihrem Parteiprogramm von 1998 erstmals explizite erwähnte, sich für die Rechte von Schwulen und Lesben einzusetzen, wurde die Anerkennung von gleichgeschlechtlichen Paaren im Parlament kaum politisiert. Aufgrund der divergierenden ideologischen Ausrichtung stellte es für beide Regierungsparteien eine Herausforderung dar, im Bereich der Homosexualitätspolitik eine gemeinsame politische Linie zu finden (Gössl 2011). Zur Jahrtausendwende kam es zu einem schrittweisen Wandel. Während 1999 noch 43% der Bevölkerung Homosexualität vollkommen ablehnten, waren es 2008 nur noch 35% (European Values Study 1990–2008). Diese zunehmende Toleranz machte sich auch in der Öffentlichkeit bemerkbar, in der die Diskussion zur Anerkennung homosexueller Partnerschaften ihren Anfang nahm. Interessengruppen, die sich für die Belange Homosexueller einsetzten, organisierten sich umfangreicher und öffentlichkeitswirksamer (Dolezal/Hutter 2007). Ab 1999 bildeten die ChristdemokratInnen eine Koalition mit der rechtspopulistischen FPÖ, die sich nicht mit einer Ausweitung der Rechte Homosexueller befasste. Dennoch gelangte das Thema auf die parlamentarische Agenda. Bereits 2001 hatten Interessengruppen die Bürgerinitiative Gleich viel Recht für gleich viel Liebe (20/BI XXI.GP) im Nationalrat eingereicht, die jedoch ohne Wirkung blieb. Bundeskanzler Wolfgang Schüssel (ÖVP) betonte in einer Stellungnahme, dass gleichgeschlechtliche Paare aktuell keinerlei Diskriminierung erfahren würden und für weitere Reformen nicht genug Rückhalt in der Bevölkerung vorhanden sei (Antwort 2621/AB XXI. GP). Ein weiterer Katalysator für die Politisierung war die erfolgreiche Verfassungsklage der Interessengruppe Rechtskomitee Lambda gegen die Diskriminierung homosexueller Paare. Das Urteil setzte die Regierung unter Druck, 2002 die vollständige Gleichstellung homosexueller und heterosexueller Personen im Strafrecht herbeizuführen. Damit wurde der Weg für eine weitere Anerkennung gleichgeschlechtlicher Partnerschaften geebnet.

Die weitgehende Inaktivität der ÖVP-FPÖ-Regierung war im Einklang mit der Position der katholischen Kirche in Österreich: 2001 hatten die österreichischen Bischöfe die Liberalisierungstrends in Europa verurteilt (Österreichische Bischofskonferenz 2002, 6). Die konservative Bundesregierung wurde 2002 im Amt bestätigt, die ÖVP führte die Regierung nun mit dem Bündnis Zukunft Österreich (BZÖ), einer Abspaltung der FPÖ, weiter. Die Anerkennung gleichgeschlechtlicher Paare wurde auch in der neuen Legislaturperiode nicht in die Regierungsagenda aufgenommen.

2003 erlangte das Thema wieder politische Aufmerksamkeit. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) entschied im Fall Karner vs. Österreich zugunsten des Klägers und legte fest, dass die österreichischen Regelungen für zusammenlebende, unverheiratete Paare auch für heterosexuelle Paare gelten müssten (EGMR, App. No. 4001/98). Die Regierung blieb jedoch trotz dieser bindenden Entscheidung inaktiv. In dieser Situation des politischen Stillstands stellten sozialdemokratische und grüne Abgeordnete weitere Anfragen zur Anerkennung von gleichgeschlechtlichen Paaren (Anfragen 2048/J, 1720/J, 2028/J, 2216/J XXII.GP). Die von der Opposition beanstandeten Diskriminierungstatbestände fanden jedoch keine Resonanz aufseiten der Regierung. Diese wich den politischen Forderungen aus, indem sie auf die Arbeiten des damals tagenden Österreich-Konvents verwies (Antworten 1722/AB, 2019/AB, 2057/AB, 2184/AB XXII.GP). Der Österreich-Konvent, bestehend aus ExpertInnen und Mitgliedern aller Parteien,

beriet über eine grundlegende Staats- und Verfassungsreform. Zur Frage der GGP (wie auch zu anderen Themen) konnte er jedoch keinen Konsens herstellen (Österreich-Konvent 2005).

2005 und 2006 begannen die Oppositionsparteien, konkrete Gesetzesentwürfen von unterschiedlicher Reichweite auszuformulieren (Initiativen 712/A XXII.GP, 718/A XXII.GP, 582/A XXII.GP). Im Herbst 2006, kurz vor den Wahlen zum Nationalrat, folgte eine ministeriale Initiative von Justizministerin Karin Gastinger (BZÖ) im Rahmen des Familienrechts-Änderungsgesetzes (Kollmann 2007). Damit reagierte man vonseiten der Regierung auf den Aufruf des EGMR, die Diskriminierung im Bereich der Kohabitation abzubauen. Alle Vorschläge wurden jedoch in den Rechtsausschuss delegiert, der die Debatte nicht fortführte und sie damit von der politischen Agenda nahm.

Mit den Neuwahlen 2008 erlangte nach sieben Jahren wieder eine Große Koalition aus SPÖ und ÖVP die Regierungsmacht, unter Leitung der SozialdemokratInnen. Zunächst verlor die Anerkennung gleichgeschlechtlicher Paare an Relevanz. Die SozialdemokratInnen hatten zwar die rechtliche Besserstellung homosexueller Paare als Ziel in ihrem Wahlprogramm definiert, schafften es aber nicht, das Thema auch im Regierungsprogramm zu verankern (Bundeskanzleramt Österreich 2007). Nur eine weitere Klage vor dem EGMR (Schalk und Kopf vs. Österreich) brachte die Thematik wieder auf die Agenda. Noch bevor das Gericht den Fall entschieden hatte, forderte es ein weiteres Mal die Regierung auf, den rechtlichen Status gleichgeschlechtlicher Lebenspartnerschaften zu regeln (Rechtskomitee Lambda 2007).

### *Die Entscheidungsfindung zur Anerkennung gleichgeschlechtlicher Paare*

In Reaktion auf die Aufforderung des EGMR setzte die Regierung eine interministerielle Arbeitsgruppe ein, welche die rechtlichen Konsequenzen einer Anerkennung gleichgeschlechtlicher Lebenspartnerschaften ausarbeiten sollte (Arbeitsgruppe Gleichgeschlechtliche Partnerschaften 2008). Die katholische Bischofskonferenz betrachtete die zunehmende Diskussion des Themas skeptisch und forderte die Politik auf, klar zwischen homosexuellen Partnerschaften und der Ehe von Mann und Frau zu unterscheiden (Österreichische Bischofskonferenz 2008a). Eine Koalitionskrise und vorgezogene Neuwahlen unterbrachen 2008 die Ausarbeitung eines Reformentwurfs. Die neue Große Koalition, geführt von der SPÖ, definierte erstmals die Anerkennung gleichgeschlechtlicher Lebenspartnerschaften als Regierungsziel und führte den angestoßenen Reformprozess weiter, wobei die zuständigen Ministerien alle in ÖVP-Hand übergeben wurden. Die katholische Kirche erneuerte währenddessen ihre Kritik (Österreichische Bischofskonferenz 2008b).

Die ÖVP befand sich nunmehr in einem Zwiespalt mit ihrer katholisch geprägten Grundhaltung gegenüber der Institution der Ehe, zumal sie gemeinsam mit dem sozialdemokratischen Koalitionspartner das Gesetz zur Eingetragenen Partnerschaft formuliert hatte. Dies wird an zwei Punkten deutlich. Zum einen setzte sich die ÖVP vehement dafür ein, dass die Registrierung gleichgeschlechtlicher Partnerschaften nicht im Standesamt, sondern bei der Bezirksverwaltung stattfinden sollte (Brickner 2009; Leonhard 2009). Damit setzte sie eine klare Differenzierung zur Ehe durch und konnte in einem gewissen Maße der katholischen Kirche und ihrem katholischen Wahlklientel entgegenkommen. Zum anderen betonten ParteivertreterInnen in der parlamentarischen Debatte, dass es sich bei der Anerkennung gleichgeschlechtlicher Paare nicht um eine religiöse Frage handeln würde (Stenographisches Protokoll XXIV, 49, 62).

Letztendlich gelang es der Großen Koalition, Ende 2009 ein Gesetz (Eingetragene Partnerschaft-Gesetz, Initiative 485 d.B.) durchzusetzen, das eine Registrierung und Anerkennung

gleichgeschlechtlicher Paare im Steuer-, Erbschafts- und Sozialrecht vorsieht. Eine Gleichstellung mit der Ehe, wie sie in anderen katholischen Ländern, wie z.B. in Spanien, Portugal oder Frankreich, eingeführt wurde, hätte jedoch keine mehrheitliche Zustimmung gefunden. Die Bischöfe begrüßten zwar diese Einschränkungen, lehnten sie aber dennoch grundsätzlich ab und riefen die katholischen Abgeordneten dazu auf, ihrem religiösen Gewissen nach mit „Nein“ zu stimmen (Österreichische Bischofskonferenz 2010).

#### 4.3 Vergleich der österreichischen Reformwege

Beim Vergleich der Regulationsdynamiken beim Schwangerschaftsabbruch und der GGP in Österreich lassen sich vier Aspekte hervorheben. Zum einen spielten sowohl die religiöse Spaltung zwischen Regierung und Opposition als auch externer Druck eine entscheidende Rolle für die unterschiedliche Reformgeschwindigkeit. In Zeiten der Großen Koalition wurden Reformvorschläge weder von der säkularen SPÖ noch von der christdemokratischen ÖVP aktiv eingebracht. Wenn es doch zu einer Politisierung kam, war dafür externer Druck verantwortlich: Beim Schwangerschaftsabbruch geschah dies zunächst durch die Strafrechtskommission, die eine Vorlage für eine Reform ausarbeitete und so eine politische Reaktion einforderte und anschließend durch eine erstarkte Frauenbewegung, die sowohl in der Gesellschaft, aber vor allem innerhalb der SPÖ auf eine radikale Reform drängte. Bei der Behandlung gleichgeschlechtlicher Partnerschaften spielte der EGMR eine wesentliche Rolle. Seine Entscheidungen zwangen die Regierungskoalition zum Handeln. Wenn jedoch eine der großen Parteien alleine regierte oder eine Koalition mit deutlich kleineren Partnern bildete, dann gewann der Graben zwischen religiösen und säkularen Parteien an Bedeutung und die Wahrscheinlichkeit für einen offenen Disput über Reformen wuchs.

Zweitens war vor allem die Regierungsposition der SPÖ eine notwendige Komponente für die abschließende Gesetzgebung und die Reform im moralpolitischen Bereich. Wenn die ÖVP die Große Koalition anführte oder eine Einparteienregierung bzw. Koalition mit den rechtspopulistischen Parteien FPÖ und BZÖ bildete, dann dominierten katholische Interessen den Politikprozess. Externe Forderungen nach permissiveren Regelungen waren nicht erfolgreich. Der frühe Wandel in der Regulierung des Schwangerschaftsabbruchs war möglich, weil die SPÖ zu dieser Zeit die absolute Mehrheit im Parlament hatte und gleichzeitig die Frauenbewegung entscheidenden Einfluss auf die politische Richtung der SozialdemokratInnen nehmen konnte. Kurzum, in Phasen der Großen Koalition ist eine Politisierung von moralischen Themen wegen der Neutralisierung der religiösen Spannungen zwischen den Parteien selten.

Neben diesen Befunden, welche die Erkenntnisse der bisherigen Literatur zu Moralpolitiken bestätigen (vgl. u.a. Engeli et al. 2012; 2013), weisen die beiden Fälle auf Akteure hin, die in bisherigen Studien keine Beachtung finden: die rechtspopulistischen Parteien. Diese zeichnen sich dadurch aus, dass sie sich zwar von der Kirche klar abgrenzen, aber in moralpolitischen Fragen nicht automatisch ähnlich liberale Standpunkte wie die SPÖ einnehmen. Während sich die FPÖ beispielsweise wertkonservativ positioniert, tendiert die BZÖ zu einer liberalen Haltung. Die politische Positionierung der FPÖ ist jedoch nicht katholischen bzw. religiösen Ursprungs. Das bedeutet, dass die katholische Kirche in der Moralpolitik einen traditionellen politischen Gegner als strategischen Partner hat. Dies hat aus konzeptioneller Sicht zur Folge, dass man im vorliegenden Fall nicht von einem klassischen, religiösen Parteikonflikt sprechen kann.



Mit Blick auf die katholische Kirche zeigt sich, dass diese die Dynamiken und den Inhalt österreichischer Moralpolitik vor allem mit der Hilfe der ÖVP als politischem Agenten beeinflusste. In beiden Politikfeldern sträubte sich die Kirche gegen jede Reform. Schon zu Beginn der 1970er-Jahre schwand jedoch ihr Einfluss auf die Parteien. Verlorene Wahlen und der Wandel gesellschaftlicher Werte brachte die ÖVP dazu, sich neu zu orientieren und sich in Fragen der Moralpolitik teilweise von der Kirche zu lösen. Die ÖVP merkte während der politischen Debatte über den Schwangerschaftsabbruch, dass sie permissivere Positionen einnehmen und zumindest minimale Kompromisse eingehen musste, um eine radikale Reform und weitere Alleingänge der SPÖ zu verhindern. Diese strategischen Überlegungen gingen später im Fall der GGP auf.

## 5. Fazit

Unsere empirischen Untersuchungen erlauben es, generelle Schlussfolgerungen über die Relevanz religiöser Faktoren im Prozess des Moralpolitikwandels zu ziehen. Die deskriptive Analyse westeuropäischer Länder in Kapitel 3 zeigt zunächst, dass die Klassifikation eines Landes als katholisch oder nicht-katholisch die länderübergreifende Varianz im Policy-Output nicht hinreichend erklären kann. Religion scheint jedoch eine Rolle zu spielen, wenn wir die Reformgeschwindigkeit betrachten. Protestantische Länder führten Reformen früher durch als katholische Länder. Katholizismus und besonders die katholische Kirche als Verfechterin strenger christlicher Lehren behindern also tendenziell Reformen im Rahmen bestimmter institutioneller und kultureller Gelegenheitsstrukturen. Unsere explorative Fallstudie der österreichischen Reformdynamiken unterstreicht diese Argumentation. Österreich ist insofern ein interessanter Fall, als es Vorreiter hinsichtlich einer permissiven Schwangerschaftsabbruchsregulierung und gleichzeitig ein Nachzügler bei der Anerkennung von GGP war. Aus unserer detaillierten Analyse des österreichischen Falls können wir drei theoretische Erwartungen bezüglich des religiösen Effekts auf moralpolitische Reformdynamiken ableiten.

Zum einen zeigt unsere Untersuchung, dass die Politisierung und damit das Agenda-Setting von Moralpolitiken wahrscheinlicher werden, wenn sich in Regierung und Opposition religiöse und säkular-liberale Parteien gegenüberstehen. Wenn sie sich jedoch das Regierungsamteile, werden moralpolitische Themen eher nicht auf die Agenda gesetzt, so dass die Wahrscheinlichkeit für einen Politikwandel sinkt. Damit knüpfen unsere Befunde an die Überlegungen von Engeli et al. (2012) an, die im Falle der Existenz einer religiös-säkularen parteipolitischen Konfliktlinie grundsätzlich von einem hohen Politisierungspotenzial für moralpolitische Themen ausgehen. Diese Voraussetzung ist im Falle Österreichs durchaus gegeben, da die zwei Volksparteien, die christdemokratische ÖVP und die sozialdemokratische SPÖ, in moralpolitischen Fragen auf dieser Konfliktachse konkurrieren. Entgegen der Erwartung von Engeli et al. (ebd.) argumentieren wir aber, dass ein religiöser „Cleavage“ zwischen kirchennahen und säkularen Parteien nicht durchgängig zu einer Politisierung moralpolitischer Themen führt. Grundvoraussetzung ist erstens, dass die konfessionelle Partei mit einer säkular-liberalen Partei konkurriert. Dies wird deutlich am Beispiel der österreichischen, rechtspopulistischen Partei FPÖ. Sie grenzt sich zwar klar von der katholischen Kirche ab, nimmt aber trotzdem eine ablehnende Haltung gegenüber Schwangerschaftsabbruch und GGP ein. Dementsprechend kann der Begriff säkular nicht mit liberalen, moralpolitischen Positionen gleichgesetzt werden. Vielmehr ist es wichtig, zwischen säkular-liberalen und säkular-wertkonservativen Parteien zu unterscheiden. Darüber



hinaus ist eine zentrale Voraussetzung für eine erhöhte Politisierung, dass die parteipolitische Spaltung zwischen religiösen und säkular-liberalen Kräften zwischen Regierung und Opposition und nicht innerhalb der Regierungskoalition selbst zu verorten ist. Während der Großen Koalition reduzierte die für die Regierungsarbeit der beiden Parteien nötige Konsenshaltung die Wahrscheinlichkeit, dass der Konflikt zwischen katholischer ÖVP und säkular-liberaler SPÖ ausbrach. Die katholischen Kräfte behielten deswegen die Kontrolle über die Moralthemen und bewirkten so die Beibehaltung des Status quo. In dieser Situation konnte nur externer Druck, wie Forderungen des EGMR oder verlorene Wahlen, entsprechenden Politikwandel auslösen.

Das Agenda-Setting stellt nur eine notwendige Bedingung für politische Reformen dar, bedeutet jedoch keineswegs, dass geplante Reformschritte auch verabschiedet werden. Unsere Befunde zeigen, dass die Chancen für die Verabschiedung permissiverer Moralpolitiken umso höher sind, je stärker die Regierungsmacht von säkular-liberalen Parteien ausgeübt wird. Dieser Zusammenhang wird auch durch frühere Studien (vgl. Fink 2009; Schmitt et al. 2013) und der traditionellen Parteiendifferenz-Hypothese (vgl. Hibbs 1977; Knill et al. 2010) gestützt. Demnach bestimmen die Regierungsparteien in erster Linie den Policy-Output. Konfessionelle Parteien in Europa, wie die österreichische ÖVP, repräsentieren eine konservative WählerInnenenschaft, die in starkem Maße durch christliche Moralvorstellungen geprägt wird. Um ihre WählerInneninteressen zu bedienen, versuchen diese Parteien dementsprechend, Reformen zu blockieren oder zu verzögern, die von diesen Wertvorstellungen abweichen. Wir beobachten dieses Phänomen vermutlich vor allem in katholischen, weniger in gemischten oder protestantischen Ländern, weil in Letzteren heterogenere Auffassungen und Interpretationen über religiös induzierte Politik-Maxime vorherrschen.

Drittens ist der politische Einfluss der katholischen Kirche abhängig von der Existenz mindestens eines starken Agenten in der Regierung und policy-spezifischen Faktoren. Mögliche politische Partner sind die christdemokratischen Parteien und einzelne katholische PolitikerInnen. Das ist nicht nur in Österreich der Fall. Besonders die italienische katholische Kirche in Italien und der Vatikan beeinflussen italienische PolitikerInnen offensiv, unabhängig von ihrer Parteizugehörigkeit und erreichten damit die Blockade der GGP-Reformen der Regierung Prodi Anfang dieses Jahrhunderts (Knill/Preidel 2014). Auch bei den Debatten über die Reformen des Schwangerschaftsabbruchs war die katholische Kirche erklärte Gegnerin einer Liberalisierung. Ein ähnliches Bild ergibt sich für Portugal, wo die Kirche 2007 eine Reform nicht mehr verhindern konnte. Die zweite Bedingung für diesen Einfluss hängt von politikfeldspezifischen Aspekten ab. Zum einen kann externer Druck die katholische Lobbyarbeit behindern. Ein Beispiel dafür ist die Entscheidung des EGMR, welche Österreich zur Anerkennung gleichgeschlechtlicher Partnerschaften zwang. Zum anderen ist ein weiterer Faktor der fortwährende Wandel des gesellschaftlichen Werteverständnisses sowie die anhaltende Säkularisierung, welche die Monopolstellung der katholischen Kirche als moralische Autorität zunehmend infrage stellt. Dies zeigt sich etwa auch in Portugal und Italien: Dort war die Kirche nicht mehr in der Lage, ihre Mitglieder von der moralischen Notwendigkeit der Ablehnung einer Schwangerschaftsabbruchsreform zu überzeugen. Deswegen distanzieren sich selbst konfessionelle Parteien graduell von katholischen Glaubensdoktrinen. In Österreich überdachte die ÖVP ihre Position in der Abbruchsdebatte aus wahlkampfstrategischen Überlegungen heraus bereits in den 1970er-Jahren. Im katholischen Irland verlor beispielsweise die Kirche ihre Autorität in Fragen der Sexualmoral erst, als in den 1990er-Jahren umfangreiche Missbrauchsskandale bekannt wurden. Dies wiederum begünstigte auch die Reform der Gesetzgebung in Bezug auf Homosexualität (vgl. Knill/Preidel 2014).

Der österreichische Fall untermauert dementsprechend beispielhaft unsere Aussage, dass die Kirche kein Vetospieler in einer katholischen Gesellschaft sein muss, der jede Reform dauerhaft verhindern kann. Sie kann Reformen verlangsamen, solange ein gesellschaftlicher und politischer Konsens über die Persistenz christlicher Normen besteht. Die Schwächung der Position der katholischen Kirche und der allgemeine Wertewandel begünstigten die Verbreitung liberalerer Einstellungen, die sich immer besser organisierten und Zugang zur politischen Agenda fanden. In katholischen Ländern mit einer religiösen Spaltung passiert dies sogar noch früher, weil säkular-liberale Parteien diese Spaltung strategisch ausnutzen, selbst wenn es keine Mehrheit in der Bevölkerung für Reformen gibt. Wenn also ein moralisches Thema politisiert ist und die politische Machtkonstellation dies unterstützt, dann steigt in der Moralpolitik die Wahrscheinlichkeit für permissiv orientierte Reformen.

#### ANMERKUNGEN

- 1 Diese Untersuchung wurde im Rahmen des Projekts MORAPOL durch die großzügige Förderung des European Research Council (ERC Advanced Grant) ermöglicht.
- 2 Wir beziehen uns in diesem Artikel nur auf den europäischen Protestantismus. So gibt es z.B. im US-Protestantismus Strömungen, die eine permissive Regulierung des Schwangerschaftsabbruchs oder eine Anerkennung der gleichgeschlechtlichen Ehe strikt ablehnen.
- 3 Das eugenische und das kriminologische Indikationsmodell (sexueller Missbrauch) wurden zu einer Kategorie zusammengefasst, da sich zwischen beiden keinerlei unterschiedliche Wertung bezüglich der Restriktivität vornehmen lässt.
- 4 Die medizinische Indikation wurde in Irland durch einen Gerichtsentscheid 1992 unter engen Voraussetzungen als legal eingestuft (Attorney General v X and Others, 1992 No. 846P 1 I.R. 1). Gesetzlich ist diese Indikation allerdings bis heute nicht verankert.
- 5 Da sich der politische Prozess zur Reformierung des Schwangerschaftsabbruchs in Österreich in den 1950er- bis 1970er-Jahren vollzog, ist der Primärquellenzugang eingeschränkt. Daher muss im Vergleich zum Politikfeld GGP in weitaus stärkerem Maß auf Sekundärquellen zurückgegriffen werden.
- 6 Hierzu zählte das Bundesfrauenkomitee der SPÖ, die Aktion unabhängiger Frauen (AUF, gegründet 1972) und das Aktionskomitee für die Abschaffung des § 144 (Grießler 2006, 24; Köpl 2001, 19, 22).

#### LITERATURVERZEICHNIS

- Asal, Victor/Udi Sommer/Paul G. Harwood (2013). Original Sin: A Cross-National Study of the Legality of Homosexual Acts, in: *Comparative Political Studies*, Vol. 46(3), 320–351.
- Badgett, M. V. (2004). „Variations on an Equitable Theme: Explaining International Same-Sex Partner Recognition Laws“, in: Digoix, Marie/Patrick Festy (Hg.): *Same-sex Couples, Same-sex Partnerships & Homosexual Marriages: A Focus on Cross-National Differentials*, 95–115, Paris.
- Brickner, Irene (2009). „Homohe droht erneut Verzögerung“, *Der Standard*, 29. September, 9.
- BMI Bundesministerium für Inneres (2014). Alle Volksbegehren der zweiten Republik. Internet: [http://www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_wahlen/volksbegehren/Alle\\_Volksbegehren.aspx](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/volksbegehren/Alle_Volksbegehren.aspx) (Zugriff: 16.7. 2014).
- Bundeskanzleramt Österreich (2007). Regierungsprogramm 2007–2011. Internet: <http://www.austria.gv.at/DocView.axd?CobId=19542> (Zugriff: 1.6. 2013).
- Castles, Francis G. (1998). *Comparative Public Policy. Patterns of Post-war Transformation*, Cheltenham.
- Castles, Francis G. (Hg.) (1993). *Families of Nations. Patterns of Public Policy in Western Democracies*, Aldershot.
- Concilium Vaticanum (1968). *Das zweite vatikanische Konzil*, Freiburg/Basel/Wien.
- Dolezal, Martin/Swen Hutter (2007). Konsensdemokratie unter Druck? Politischer Protest in Österreich, 1975–2005, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Vol. 36(3), 337–352.
- Engeli, Isabelle/Christoffer Green-Pedersen/Lars Thorup Larsen (2013). The Puzzle of Permissiveness: Understanding Policy Processes Concerning Morality Issues, in: *Journal of European Public Policy*, Vol. 20(3), 335–352.
- Engeli, Isabelle/Christoffer Green-Pedersen/Lars Thorup Larsen (Hg.) (2012). *Morality Politics in Western Europe* Parties, Agendas and Policy Choices, Basingstoke.

- European Values Study* (1990–2008). European Values Study Daten. [www.gesis.org/en/services/research/zacat-online-study-catalogue](http://www.gesis.org/en/services/research/zacat-online-study-catalogue) (Zugriff: 1.11. 2013).
- Fink, Simon (2009). Churches as Societal Veto Players: Religious Influence in Actor-Centred Theories of Policy-Making, in: *West European Politics*, Vol. 32(1), 77–96.
- Fink, Simon (2008). Politics as Usual or Bringing Religion Back In? The Influence of Parties, Institutions, Economic Interests, and Religion on Embryo Research Laws, in: *Comparative Political Studies*, Vol. 41(12), 1631–1656.
- Gindulis, Edith (2003). Der Konflikt um die Abtreibung: Die Bestimmungsfaktoren der Gesetzgebung zum Schwangerschaftsabbruch im OECD-Ländervergleich, Wiesbaden.
- Glaubenskongregation* (2003). „Considerations Regarding Proposals to Give Legal Recognition to Unions between Homosexual Persons. I: The Nature of Marriage“. Internet: [http://www.vatican.va/roman\\_curia/congregations/cfaith/documents/rc\\_con\\_cfaith\\_doc\\_20030731\\_homosexual-unions\\_en.html](http://www.vatican.va/roman_curia/congregations/cfaith/documents/rc_con_cfaith_doc_20030731_homosexual-unions_en.html) (Zugriff: 8.5. 2012).
- Gössl, Martin (2011). Von der Unzucht zum Menschenrecht. Eine Quellensammlung zu lesbisch-schwulen Themen in den Debatten des österreichischen Nationalrats von 1945 bis 2002, Graz.
- Graf, Friedrich W. (2010). Der Protestantismus. Geschichte und Gegenwart, München.
- Grießler, Erich (2006). „Policy Learning“ im österreichischen Abtreibungskonflikt. Die SPÖ auf dem Weg zur Fristenlösung, in: *Reihe Soziologie* 76, Wien.
- Grießler, Erich/Bernhard Hadolt (2006). Policy Learning in Policy Domains with Value Conflicts: The Austrian Cases of Abortion and Assisted Reproductive Technologies, in: *German Policy Studies*, Vol. 3(4), 693–742.
- Haynes, Jeffery/Anja Hennig (2011). Religious Actors in the Public Sphere – Means, Objectives, and Effects, London.
- Heichel, Stephan/Christoph Knill/Sophie Schmitt (2013). Public Policy Meets Morality: Conceptual and Theoretical Challenges in the Analysis of Morality Policy Change, in: *Journal of European Public Policy*, Vol. 20(3), 318–334.
- Hibbs, Douglas A. (1977). Political Parties and Macroeconomic Policy, in: *The American Political Science Review*, Vol. 71(4), 1467–1487.
- Knill, Christoph (2013). The Study of Morality Policy: Analytical Implications from a Public Policy Perspective, in: *Journal of European Public Policy*, Vol. 20(3), 309–317.
- Knill, Christoph/Marc Debus/Stephan Heichel (2010). Do Parties Matter in Internationalised Policy Areas? The Impact of Political Parties on Environmental Policy Outputs in 18 OECD Countries, 1970–2000, in: *European Journal of Political Research*, Vol. 49(3), 301–336.
- Knill, Christoph/Caroline Preidel (2014). Institutional Opportunity Structures and the Catholic Church: Explaining Variation in the Regulation of Same-Sex Partnerships in Ireland and Italy, in: *Journal of European Public Policy*, im Erscheinen.
- Kollman, Kelly (2007). Same-Sex Unions: The Globalization of an Idea, in: *International Studies Quarterly*, Vol. 51(2), 329–357.
- Köpl, Regina (2001). State Feminism and Policy Debates on Abortion in Austria, in: Dorothy McBride Stetson (Hg.): *Abortion Politics, Womens’s Movement and the Democratic State*, Oxford, 1–23. Internet: [www.oxfordscholarship.com](http://www.oxfordscholarship.com) (Zugriff: 25.9. 2013).
- Leonhard, Ralf (2009). „Homo-Ehe light“ an der Donau schlägt hohe Wellen, in: *TAZ Die Tageszeitung*, 19. November, 10.
- Meier, Kenneth J. (1994). *The Politics of Sin: Drugs, Alcohol and Public Policy*, Armonk, NY.
- Minkenberg, Michael (2002). Religion and Public Policy: Institutional, Cultural, and Political Impact on the Shaping of Abortion Policies in Western Democracies, in: *Comparative Political Studies*, Vol. 35(2), 221–247.
- Minkenberg, Michael (2003). The Policy Impact of Church-State Relations: Family Policy and Abortion in Britain, France and Germany, in: *West European Politics*, Vol. 16(1), 195–217.
- Minkenberg, Michael (2008). Religious Legacies, Churches, and the Shaping of Immigration Policies in the Age of Religious Diversity, in: *Politics and Religion*, Vol. 1(3), 349–383.
- Mooney, Christopher Z. (Hg.) (2001). *The Public Clash of Private Values: The Politics of Morality Policy*, New York.
- Österreichische Bischofskonferenz* (2002). Amtsblatt der Österreichischen Bischofskonferenz No. 32, 1. Februar, Wien.
- Österreichische Bischofskonferenz* (2008a). Amtsblatt der Österreichischen Bischofskonferenz No. 45, 1. Mai, Wien.
- Österreichische Bischofskonferenz* (2008b). Amtsblatt der Österreichischen Bischofskonferenz No. 46, 1. September, Wien.
- Österreichische Bischofskonferenz* (2010). Amtsblatt der Österreichischen Bischofskonferenz No. 50, 15. Februar, Wien.
- Österreich-Konvent* (2005). Bericht des Österreich-Konvents, Wien.
- Potz, Richard (2005). Staat und Kirche in Österreich, in: *Robbers, Gerhard* (Hg.): *Staat und Kirche in der Europäischen Union*, Baden-Baden, 425–454.
- Rechtskomitee Lambda* (2007). Gleichgeschlechtliche Partnerschaften. Stellungnahme für die von der Bundesministerin für Justiz und der Bundesministerin für Gesundheit, Familie und Jugend eingesetzte Arbeitsgruppe „Gleichgeschlechtliche Partnerschaften“, Wien.

- Schmitt, Sophie/Eva-Maria Euchner/Caroline Preidel* (2013). Regulating Prostitution and Same-sex Marriage in Italy and Spain: The Interplay of Political and Societal Veto Players in two Catholic Societies, in: *Journal of European Public Policy*, Vol. 20(3), 425–441.
- Schwartz, Mildred A./Raymond Tatalovich* (2009). Cultural and Institutional Factors Affecting Political Contention over Moral Issues, in: *Comparative Sociology*, Vol. 8(1), 76–104.
- Seeger, Bernhard* (2008). Europäische Integration und Säkularisierung von Staat und Politik, Baden-Baden: Nomos.
- Stadelmann-Steffen, Isabelle/Richard Traunmüller* (2011). Der religiöse Faktor in der Familienpolitik. Ein empirischer Test klassischer und neuerer Ansätze im Vergleich von 27 OECD-Ländern, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, Vol. 57(4), 383–408.
- Stephens, Moira/Christopher Jordens/Ian Kerridge/Rachel Ankeny* (2010). Religious Perspectives on Abortion and a Secular Response, in: *Journal of Religion and Health*, Vol. 49(4), 513–535.
- Van Kersbergen, Kees* (Hg.) (2009). *Religion, Class Coalitions and Welfare states*, Cambridge.

#### AUTORiNNEN

Dr. Christoph KNILL ist Ordinarius für Empirische Theorien der Politik an der Ludwig-Maximilians-Universität München. Seine Forschungsschwerpunkte liegen im Bereich der vergleichenden Policy-Forschung und Verwaltungswissenschaft.

Caroline PREIDEL (M.A.) studierte Politik- und Verwaltungswissenschaften an der Universität Konstanz. Derzeit arbeitet sie in dem vom ERC-geförderten Forschungsprojekt MORAPOL – Comparative Analysis of Moral Policy Change an der Ludwig-Maximilians-Universität München. In ihrer Forschung beschäftigt sie sich schwerpunktmäßig mit Moralpolitik, legislativem Verhalten bei Gewissensentscheidungen und dem Einfluss von Religion auf die Politikgestaltung. Ihre bisherigen Arbeiten erschienen u.a. im *Journal of European Public Policy* und in der Zeitschrift *West European Politics*.

Kerstin NEBEL (M.A.) studierte Politik- und Verwaltungswissenschaft an der Universität Konstanz und am IEP Aix-en-Provence mit dem Schwerpunkt Vergleichende Politik und Policy-Analyse. Seit 2011 promoviert sie an der Universität Konstanz zum Thema *Biomoralpolitiken: Die Regulierung von Sterbehilfe und embryonaler Stammzellforschung in Deutschland*. Sie war Projektmitarbeiterin bei MORAPOL – Comparative Analysis of Moral Policy Change. Derzeit ist sie Studienleiterin am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern.