

Heinrich Neisser

Demokratiereform in Österreich: Potentiale und Instrumente

Gliederung

1. „Dynamische,, Demokratie und Demokratiereform
2. Vom mühsamen Wandel der politischen Kultur – eine Bilanz der Zweiten Republik
3. Die Macht der Institutionen – Anregung und Schranke für Reformen
4. Verfassungsreform als demokratiepolitische Herausforderung
5. Das Spannungsfeld zwischen repräsentativer und plebiszitärer Demokratie
6. Demokratie zwischen Normalität und Modernität

1. „Dynamische“ Demokratie und Demokratiereform

Das Zauberwort aller Bewegungen, die sich für Änderungen und Weiterentwicklungen in demokratischen Ordnungen einsetzen, heißt: dynamische Demokratie. Kein anderer Begriff verdeutlicht mehr die Notwendigkeit, daß demokratische Entwicklungen als innovative Gestaltungsprozesse zu verstehen sind. Moderne Demokratien sind infolge ihrer immanenten Dynamik Systeme, die ständig Änderungen notwendig machen und auf Systemkorrektur ausgerichtet sind. Das „Dynamische,, ist schlechthin ein „Epitheton ornans,, der Demokratie. Es signalisiert einen modernen Approach zu demokratiepolitischen Herausforderungen.

In den Demokratiereformdiskussionen beschreibt die Dynamik nicht nur die Sinnhaftigkeit von Veränderungen, die der Demokratie eine neue Qualität vermitteln sollen, sie ist oft auch ein Mittel zum Zweck, um bestehende demokratische Strukturen zu erhalten und damit den Verlust demokratischer Substanz zu verhindern. Politiker gebrauchen in diesem Zusammenhang mit Vorliebe ein Zitat aus Giuseppe Tomasi Di Lampedusas weltberühmtem Roman „Der Leopard,,: „Se vogliamo che tutto rimange come é, bisogna che tutto cambi“¹ Diese Weisheit des Schriftstellers drückt eine bemerkenswerte Perspektive einer Demokratiereform aus: das Eintreten für Veränderungen orientiert sich nicht nur am Streben nach Neuem, sondern es bezweckt auch das Erhalten bestehender demokratischer Strukturen.

Die Dynamik eines demokratischen Systems läßt sich an den konkreten Änderungen feststellen, die durch Reformen geplant und durchgeführt wurden. In der politischen Alltagsdiskussion im Österreich der Zweiten Republik wurde der Begriff „Demokratiereform,, zur Beschreibung punktueller Reformziele und institutioneller Korrekturen verwendet. Der dadurch beschriebene Prozeß betrifft eine Vielzahl von Themen und Akteuren, die in einer zunehmend ritualisierten Form Inhalte und Abläufe eines Reformdialoges bestimmten. Er folgte im wesentlichen einem vorgegebenen Muster, das an geänderten Realitäten anknüpfte und daran anschließend die Rolle der traditionellen Machtträger kritisch analysierte: Regierung, Parlament, Bürokratie, Verbände und in eingeschränktem Ausmaß auch Massenmedien waren die

¹ In der im Piper-Verlag (München/Zürich) erschienen Ausgabe (11.Auflage) wird dieser Satz wie folgt übersetzt: „Wenn wir wollen, daß alles bleibt wie es ist, dann ist nötig, daß alles sich verändert.“ (S.33).

Quelle Print: in: Pelinka, Anton / Plasser, Fritz / Meixner, Wolfgang (Hg.): Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien (Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Band 22). Signum-Verlag, Wien 2000, S. 423-438.

Kristallisationspunkte einer neuen Dynamik² Dieser Duktus bestimmte die Reformdebatten selbst in jenen Zeiten, in denen im Nachklang zur 68er-Bewegung auch die Politik zur Fundamentaldemokratisierung aufrief.

Bruno Kreiskys Verlangen nach „Durchfluten aller Lebensbereiche mit Demokratie,“ brachte dies ebenso wie Willi Brandt's berühmtes Diktum „Mehr Demokratie wagen,“ zum Ausdruck. Diese Signale hatten wohl eine atmosphärische Wirkung, in den Institutionen des politischen Systems änderte sich nicht allzu viel. Die österreichische Demokratisierungsdiskussion wurde zu einer ideologischen Kontroverse, vor allem zwischen SPÖ und ÖVP, ein Parteikonsens in dieser Frage war unmöglich.

In der Wissenschaft formierten sich die Gegner eines umfassenden Demokratisierungskonzeptes. Wilhelm Hennis warnte eindringlich vor einer Übertragung der Forderung nach Demokratisierung auf alle gesellschaftlichen Bereiche: Demokratie als Prinzip gleicher Freiheit und Gleichheit könne von Natur aus nicht in allen gesellschaftlichen Bereichen realisiert werden (Hennis 1973: 65–67). Seine Argumentation fiel bei den konservativen Politikern Österreichs auf fruchtbaren Boden und fand auch in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung teilweise eine positive Resonanz. Lediglich Anton Pelinka versuchte einen umfassenden Entwurf einer neuen demokratischen Dynamik (Pelinka 1974a). Die mangelnde Bereitschaft zu grundsätzlichen Auseinandersetzungen über Strukturprobleme der Demokratie führte zu einer Beliebigkeit des Begriffes der Demokratiereform.

Die mangelnde Bereitschaft zu grundsätzlichen Auseinandersetzungen über Strukturprobleme der Demokratie führte zu einer Beliebigkeit des Begriffes der Demokratiereform. Meist wird er als Überschrift für eine Reihe von punktuellen Diskussionsvorschlägen verwendet, die von Theoretikern und Praktikern präsentiert werden. In den Debatten der 60er und Anfang der 70er Jahre wurde er zu einem Schlüsselbegriff in einer streckenweise recht lebendig geführten Auseinandersetzung über Verbesserungen des parlamentarischen Systems in Österreich (Ritschel 1969)³. In den Arbeitsprogrammen der Koalitionsregierungen seit 1987 sind in den Abschnitten mit dem Titel „Demokratiereform,“ oder „Demokratie,“ mehr oder weniger konkrete Reformfortschritte angekündigt, die im Regelfall der kleinste gemeinsame Nenner der Koalitionspartner waren und demokratiepolitische Kompromisse bedeuteten. In der politischen Alltagssprache der vergangenen Jahre sprach man auch häufig von einem „Demokratiepaket,“. Diese Semantik täuschte eine quantitative und qualitative Dimension vor, die keineswegs dem Inhalt der Vorschläge entsprach.

Im Arbeitsprogramm der augenblicklich im Amt befindlichen Koalitionsregierung zwischen der ÖVP und der FPÖ werden einschlägige Vorschläge mit der Überschrift „Starke Demokratie,“ präsentiert, ohne jedoch etwas strukturell Neues anzubieten, es sei denn, man sieht im Bekenntnis zur „Auseinandersetzung mit der NS-Vergangenheit,“ und in der Ankündigung einer „Wiedergutmachung für Zwangsarbeiter, Kriegsgefangene und Vertriebene,“ besondere Symptome einer dynamischen Demokratie.⁴ Angesichts der Beliebigkeit des Begriffes der

² Exemplarisch für diesen Ansatz war etwa die im Jahr 1973 erschienene Publikation „Dynamische Demokratie. Macht und Kontrolle im politischen Prozeß Österreichs“, vom Österreichischen Akademikerbund herausgegeben. Sie spiegelt das „Grundmuster“ der Demokratiereformdiskussion der 60er und 70er Jahre wider.

³ Der von Ritschel herausgegebene Band über „Demokratiereform“ spiegelt durch die in den einzelnen Beiträgen behandelten Themen das inhaltliche Spektrum der damaligen Diskussion wider. Es waren dies die Fragen des Föderalismus, des Parlamentarismus, die Stellung von Parteien und Verbänden im politischen System, Probleme der Verwaltungsreform sowie die Rolle der Medien.

⁴ Dieser Abschnitt enthält eine eigenartige Mischung von grundsätzlichen Ankündigungen, wie etwa der Einführung der Briefwahl und der obligatorischen Volksabstimmung bei Volksbegehren mit hoher Stimmbeteiligung, und kasuistischen Programmpunkten wie „Objektivierung der Personalpolitik“ und „Rechtsschutz im Abgabeverfahren“.

Quelle Print: in: Pelinka, Anton / Plasser, Fritz / Meixner, Wolfgang (Hg.): Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien (Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Band 22). Signum-Verlag, Wien 2000, S. 423-438.

Demokratiereform, die manchmal gerade zu Konfusionen führt, ist es ein schwieriges Unterfangen, das Bild von Potentialen einer solchen Reform zu zeichnen. Im Vergleich dazu erscheint es einfacher, die Instrumente zu analysieren, die zur Umsetzung dieser Reformen angewendet werden. Eine Analyse der demokratiereformatorischen Praxis läßt jedoch den Unterschied zwischen Potentialen und den Instrumenten nicht besonders wesentlich erscheinen. Entscheidend sind die Akteure, die im Prozeß der Demokratiereform in Erscheinung treten. Sie sind Potential und Instrument zugleich. Ihre Rolle entwickelt sich spontan und aus einer oft unerwarteten Aktualität heraus. Träger dieses Prozesses sind die staatlichen Institutionen, wie etwa die Regierung und das Parlament, die politischen Kräfte, aber ebenso auch die Kräfte der Zivilgesellschaft, die Beharrlichkeit besitzen, um ihre reformpolitischen Vorstellungen in einen politischen Dialog einzubringen.

Konfrontiert man diese Strukturen mit der österreichischen Demokratiereform in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, ergibt sich ein heterogenes, kasuistisch anmutendes und keineswegs geschlossenes Bild. Die Vielfalt von Themen und Akteuren, bruchstückhafte Ergebnisse und eher bescheidene Impulse haben den Prozeß unübersichtlich gemacht. Es verwundert daher nicht, daß es nur einen einzigen Versuch gibt, den Prozeß der Verfassungs- und Demokratiereform der Zweiten Republik zu analysieren und zu beschreiben (Demokratie- und Verfassungs(reform)diskussion in Österreich 1997).

2. Vom mühsamen Wandel der politischen Kultur – eine Bilanz der Zweiten Republik

Die politischen Rahmenbedingungen im Zeitpunkt der Entstehung der Zweiten Republik waren maßgebliche Ursache für die Entstehung eines besonderen politischen Systems Österreichs nach dem Jahre 1945. Die politischen Parteien nahmen die Chance wahr, noch vor dem formellen Ende des Zweiten Weltkrieges am 8. Mai 1945 die Unabhängigkeit Österreichs zu proklamieren (Unabhängigkeitserklärung vom 27. April 1945). Damit begann das Wiedererstehen eines demokratischen Österreich, zunächst als Provisorium und in den ersten zehn Jahren mit der Hypothek der Besetzung durch die Alliierten Mächte belastet. Bis 1955 war die österreichische Staatsgewalt durch die Herrschaft der vier Besatzungsmächte institutionellen und faktischen Einschränkungen unterworfen. Erst mit der Unterzeichnung des österreichischen Staatsvertrages am 15. Mai 1955 existierte wieder ein freies und unabhängiges Österreich, das seine Entwicklung autonom und unabhängig steuern und bestimmen konnte. Da man nach der Befreiung Österreichs rasch handeln mußte, erschien es durchaus zweckmäßig, daß die wiedererstandene Republik, die „Zweiten“ Republik, in ihrer konstitutionellen Ordnung an die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920 anknüpfte, deren ursprünglich stark parlamentszentrierter Inhalt sich durch die Verfassungsänderung des Jahres 1920 in eine parlamentarische Republik mit präsidentialen Elementen gewandelt hatte. Mit der Übernahme des Verfassungsgebäudes der Ersten Republik – das Bundesverfassungsgesetz trat am 19. Dezember 1945, dem Tag des ersten Zusammentritts des neugewählten Nationalrates, wieder in Kraft (Walter und Mayer 1996: 33) – rezipierte man auch jene Provisorien der Ersten Republik, die noch keine endgültige Lösung erfahren hatten. Es waren dies die Schulfrage, eine Neuformulierung der Grundrechte sowie die Reform der Gemeindeautonomie – Altlasten gleichsam der ersten Periode der Republik. Dazu kam als bedeutende legislative Herausforderung die „Austrifizierung“, der Rechtsordnung, die in vielen

Die in diesem Kapitel geplanten Maßnahmen als Indikatoren einer „starken Demokratie“ anzusehen, ist wohl eher als semantische Übertreibung zu werten.

Quelle Print: in: Pelinka, Anton / Plasser, Fritz / Meixner, Wolfgang (Hg.): Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien (Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Band 22). Signum-Verlag, Wien 2000, S. 423-438.

Bereichen durch die Rezeption deutscher Rechtsvorschriften geprägt war, sofern nicht die Reinigungswirkung der Rechtsüberleitung des Jahres 1945 wirksam geworden war⁵

Die Reformpolitik der ersten zwei Dekaden der Nachkriegszeit wurde durch das System der großen Koalition zwischen ÖVP und SPÖ geprägt, besser formuliert: eingeeengt. Die große Koalition wurde zu einer Einrichtung, die untrennbar mit der Verfassungs- und Innenpolitik verbunden war. Sie war „eine durch besondere politische Bedingungen in Österreich erklärbare Abweichung von dem im parlamentarischen Regierungssystem üblichen Wechselspiel zwischen Regierung und Opposition,“ (Naßmacher 1968: 13). Charakteristisch waren das Fehlen einer wirksamen parlamentarischen Kontrolle und der Mangel an programmatischen Alternativen. Reformen waren meist das Ergebnis eines langwierigen, im wesentlichen intransparenten Entscheidungsprozesses zwischen den Koalitionsparteien, mit denen sie das entwickelte Proporzsystem weiter führten und die Berücksichtigung parteipolitischer Interessen sicherstellten. Ein signifikantes Beispiel dieser Reformpolitik war die Schulreform des Jahres 1962, in der sogar im Schulwesen der Parteiproporz eine verfassungsrechtliche Absicherung erfuhr. Darüber hinaus wurde mit der Einführung eines qualifizierten Quorums für die Beschlußfassung in den wichtigsten schulrechtlichen Bereichen ein Konsenszwang zwischen den beiden Großparteien eingeführt.⁶

Die politische Kultur der ersten beiden Nachkriegsjahrzehnte war eine „versäulte Konkordanzdemokratie,“ (Ullrich 1990: 63). Die politischen Lager waren gefestigt, sie sicherten eine organisatorische und kulturelle Kontinuität. Sie legitimierten durch eine hohe Wahlbeteiligung die Koalitionsparteien, die einen hohen Organisationsgrad aufwiesen, den Parteienstaat in einer Art Reichshälftenmentalität regierten und ihre Besitzstände sicherten. Gestützt wurde dieses Regierungssystem durch eine Sozialpartnerschaft, die im Rahmen des Verfassungsgefüges nicht verankert war, sich jedoch geradezu als Modell für Konfliktlösungen bewährte. Sie war ein Wesenselement der „consociational democracy,“ (Pelinka 1974b: 340f.), garantierte Stabilität und bewahrte die Strukturen, ohne Bereitschaft zu zeigen, dieselben zu verändern. Der Wandel der politischen Kultur vollzog sich langsam. Er ereignete sich seit Beginn der 80er Jahre. Die Lagerkultur schrumpfte, die traditionellen Bindungen der Wähler einer politischen Partei nahmen ab, die Bereitschaft zu politischer Mobilität nahm zu. Die politische Kultur wurde eine „Kultur des Unbehagens,“ (Ullrich 1990: 215). Sie führte zu neuen Partizipationsorientierungen. Der Wille der Bürger zum Engagement in den politischen Parteien nahm ab, es vergrößerte sich jedoch die Bereitschaft zu sporadischen, themenbezogenen Beteiligungen an politischen Prozessen. Vor allem die Umweltpolitik brachte eine neue Dynamik in die Demokratiep Politik, diese Veränderung wurde allerdings von den politischen Entscheidungsträgern nur partiell zur Kenntnis genommen.

Die abwartende Haltung der Politik gegenüber demokratiepolitischen Herausforderungen setzte sich auch in der Zeit einer neuen Periode der großen Koalition fort. Die seit Jänner 1987

⁵ Nach dem Rechts-Überleitungsgesetz StGBI 1945/6 wurden Gesetze und Verordnungen aus der Zeit des Anschlusses übernommen, es sei denn, dass sie inhaltlich entweder mit dem Bestand eines freien und unabhängigen Staates Österreich oder mit den Grundsätzen einer echten Demokratie unvereinbar sind, dem Rechtsempfinden des österreichischen Volkes widersprechen oder typisches Gedankengut des Nationalsozialismus enthalten.

⁶ Nach Artikel 81a der österreichischen Bundesverfassung sind die Schulbehörden des Bundes- auf Landesebene und auf Bezirksebene jeweils unter Berücksichtigung des Verhältnisses der für die im Landtag (Bezirk) für die politischen Parteien abgegebenen Stimmen zu bestellen. Artikel 14 Absatz 10 der Bundesverfassung schreibt vor, dass in den wichtigsten schulrechtlichen Bereichen Bundesgesetze vom Nationalrat nur in Anwendung von mindestens der Hälfte der Mitglieder und mit einer Mehrheit von 2/3 der abgegebenen Stimmen beschlossen werden können.

Quelle Print: in: Pelinka, Anton / Plasser, Fritz / Meixner, Wolfgang (Hg.): Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien (Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Band 22). Signum-Verlag, Wien 2000, S. 423-438.

bestehende Koalition zwischen SPÖ und ÖVP bezeichnete sich permanent als „Koalition neuen Stils“, sie ließ aber im Ergebnis demokratiepolitische Dynamik vermissen. Der Anlauf zu einer essentiellen Wahlrechtsreform scheiterte, die Instrumente der direkten Demokratie wurden nur teilweise und eher marginal verbessert (Neisser 1990). Ein bemerkenswerter Wandel vollzog sich im parlamentarischen Bereich. Im Jahr 1986 war durch den Einzug der Grünen in den Nationalrat das Parteienspektrum in der ersten Kammer erweitert worden. Durch die Abspaltung von Abgeordneten der FPÖ im Februar 1993 und durch die neue Fraktion des Liberalen Forums wurde die parlamentarische Landschaft zu einem Fünf-Parteien-System, was zwar zu einer gewissen Verlebendigung des Parlamentarismus führte, strukturelle Neuerungen jedoch nicht bewirkte. Im historischen Rücktritt betrachtet war der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union am 1. Jänner 1995 wohl der bedeutendste Impuls für Änderungen im politischen System.

3. Die Macht der Institutionen – Anregung und Schranke für Reformen

Institutionen eines politischen Systems sind sowohl Adressaten von Reformen als auch Träger von Veränderungsprozessen. Die in ihnen vorhandene Bereitwilligkeit für Veränderungen beeinflusst die Potentiale einer Demokratiereform und den tatsächlichen Ablauf von reformatorischen Prozessen. An der Reformbereitschaft der Institutionen und deren Offenheit gegenüber den Änderungsbedürfnissen und Änderungswünschen einer Gesellschaft kann die innovative Kraft eines politischen Systems gemessen werden. Sie sind ein Element der Anregung für Veränderungen, aber auch eine Schranke für demokratischen Fortschritt.

Die führende Rolle der Regierung im modernen Gewaltenteilungsstaat hat zur Folge, daß Reformpolitik in erster Linie „Regierungspolitik“ ist. Planung und Vorbereitung von Reformen sind Elemente und Gradmesser der „Governance“. Eine Regierung, die sich im Parlament auf eine verlässliche Mehrheit stützen kann, kann Reforminhalte und Reformtempo bestimmen oder zumindest wesentlich beeinflussen. In Zeiten österreichischer Koalitionsregierungen wurden die Reformziele und Reformmaßnahmen in Übereinkommen zwischen den Regierungspartnern festgeschrieben und verkündet. Die österreichische Bundesregierung veröffentlicht seit 1987 ihre Reformprogramme in Arbeitsübereinkommen und Regierungserklärungen. In ihnen findet man Abschnitte, die sich mit dem Thema „Reform der Demokratie“ beschäftigen. So sind im Arbeitsübereinkommen zwischen der Sozialistischen Partei Österreichs und der Österreichischen Volkspartei vom 16. Jänner 1987 unter dem Titel „Demokratie“ unter anderem eine Wahlrechtsreform, der Ausbau der Instrumente der direkten Demokratie, eine Reform des Petitionsrechtes, Fragen des Föderalismus, die Liberalisierung des Rundfunks sowie die Objektivierung von Personalentscheidungen im öffentlichen Dienst thematisiert worden. Fast vier Jahre später haben dieselben Parteien in ihrem Arbeitsübereinkommen vom 17. Dezember 1990 in einem Abschnitt „Demokratie- und Rechtsreform“, als Reformbereiche die Bürgerbeteiligung, eine Wahlrechtsreform (im Vergleich zu 1987 mit geändertem Inhalt), eine Reform des Rechnungshofes, des Föderalismus sowie Maßnahmen der Rechtsstaats- und Justizreform vereinbart. Im letzten zwischen ÖVP und SPÖ abgeschlossenen Arbeitsübereinkommen vom 11. März 1996 ist ein eigenes Kapitel über Demokratiereform nicht enthalten. Das Regierungsprogramm zwischen der Österreichischen Volkspartei und der Freiheitlichen Partei Österreichs vom Februar 2000 enthält – wie bereits ausgeführt – Maßnahmen einer demokratiepolitischen Weiterentwicklung unter dem Titel „Starke Demokratie“.

Diese angeführten Beispiele unterstreichen die am Beginn meines Beitrags getroffene Feststellung vom kasuistischen Charakter der Demokratiereform. Sie zeigen aber auch, daß

Quelle Print: in: Pelinka, Anton / Plasser, Fritz / Meixner, Wolfgang (Hg.): Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien (Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Band 22). Signum-Verlag, Wien 2000, S. 423-438.

Reformen zuletzt zu anderen Resultaten führen, als ursprünglich vorgesehen war. Ein deutliches Beispiel war die Wahlrechtsreform der vergangenen Legislaturperioden. Im Arbeitsübereinkommen vom 16. Jänner 1987 bekannten sich die Sozialistische Partei Österreichs und die Österreichische Volkspartei zu einer Wahlrechtsreform, die einen entscheidenden Schritt in Richtung eines Persönlichkeitswahlrechtes vorsah. Nach dem Beispiel des deutschen Wahlrechtsmodells sollten etwa 100 Abgeordnete zum Nationalrat in Einerwahlkreisen gewählt werden, wobei noch nicht entschieden wurde, ob mit relativer oder absoluter Mehrheit; eine „gemeinsame Präferenz für die Trennung zwischen Direkt- und Parteistimmen,“ wurde festgehalten. Durch einen gesamtösterreichischen Proportionalausgleich bei Zuteilung aller Mandate sollte der Grundsatz des Verhältniswahlrechtes gewährleistet bleiben. Dieser Vorschlag, der im Hinblick auf die eher erfolgssame Wahlrechtsdiskussion der Zweiten Republik geradezu progressiv anmutete, wurde nicht verwirklicht. Vor allem innerhalb der ÖVP verdichteten sich die Widerstände dagegen, weil man die traditionellen Rekrutierungsmechanismen der Abgeordneten in Gefahr sah. Es ist jedoch bemerkenswert, daß die damaligen Koalitionsparteien die Idee einer Wahlrechtsreform nicht schubladisierten, sondern in ihrem Arbeitsübereinkommen vom 17. Dezember 1990 eine Reform durch ein verstärktes Vorzugsstimmensystem vorsahen, die auch verwirklicht wurde (Nationalratswahlordnung 1992), in ihren Auswirkungen aber praktisch ohne größere Bedeutung blieb.

Der Motor jeder Reform ist die Regierung. Das Parlament hat in einem parlamentarischen System eine legitimierende Funktion gegenüber dieser Reform. Es legitimiert durch seine Entscheidung demokratische Veränderungen und Entwicklungen als Entscheidungsmechanismus der repräsentativen Demokratie. Mit diesem Hinweis ist noch nichts über die initiale Rolle ausgesagt, die Parlamente in demokratischen Veränderungsprozessen spielen. Im System des österreichischen Parlamentarismus spielt das Parlament als Anreger und Initiator von Reformen eine geringe Rolle. Sieht man von den sogenannten „Interna corporis“, wie etwa Bezugsregelungen, Immunitätsfragen und Reformen der Spielregeln der parlamentarischen Willensbildung (Geschäftsordnungsreform) ab, gehen kaum Reformimpulse vom Parlament aus. Anregungen, die von Oppositionsseite kommen, werden im Regelfall keiner näheren Behandlung zugeführt, die Regierungsfraktionen sind eng mit der Regierung verbunden und besitzen keinen reformpolitischen Spielraum. Dieser Zustand entspricht offenbar seit jeher dem parlamentarischen Selbstverständnis, nämlich bei Reformen selbst keine Initiativen zu ergreifen. Alle Reformkommissionen, wie etwa die Grundrechtsreformkommission oder die Verwaltungsreformkommission, wurden bei der Regierung angesiedelt. Die parlamentarischen Möglichkeiten eines Dialogs zwischen den Abgeordneten und Experten, wie sie etwa im Nationalrat durch Enqueten und Enquetekommissionen (§ 98 und 98a des Geschäftsordnungsgesetzes des Nationalrates) vorhanden sind, werden selten in Anspruch genommen und zeigen keine praktischen Auswirkungen auf den Ablauf von legislativen Entscheidungsprozessen. Ein reformpolitisches Armutszeugnis ist die Haltung des österreichischen Bundesparlaments zur Frage einer Gesetzgebungsreform. Diese Herausforderung, die in erster Linie die Qualität der Gesetze verbessern, einer immer stärker werdenden Regelungswut Einhalt gebieten und das in einem Rechtsstaat unabdingbare Vertrauen des Bürgers in die Berechenbarkeit der Legislative sichern soll, läßt das Parlament unberührt. Eine solche Gleichgültigkeit ist ein österreichisches Spezifikum, in anderen Systemen stellt man sich dieser Herausforderung (Mantl 1995). Andererseits drückt diese Haltung Resignation und Verzicht auf eine genuine Aufgabe des Parlaments auch in Zeiten einer überbordenden Gesetzesmaschinerie aus: nämlich eine kritische Analyse der zu beschließenden Gesetze durchzuführen und damit gleichsam ein

Quelle Print: in: Pelinka, Anton / Plasser, Fritz / Meixner, Wolfgang (Hg.): Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien (Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Band 22). Signum-Verlag, Wien 2000, S. 423-438.

Monitoring der Entwicklung der Gesetzgebung zu gewährleisten. Mehr denn je ist das österreichische Bundesparlament zum Staatsnotar der Regierung geworden. Im übrigen sei hier nur angemerkt, daß die Situation in den parlamentarischen Systemen der österreichischen Bundesländer durchaus vergleichbar ist. Die Landtage sind schon längst keine kritische Instanz mehr im Gesetzgebungsprozeß.

Angesichts der innovativen Schwäche der Institutionen in den Angelegenheiten der Demokratiereform stellt sich die Frage, wer überhaupt in der Lage ist, das Anliegen einer erneuerten Demokratie zu thematisieren. Es fällt auf, daß in den letzten Jahren kaum mehr Impulse für solche Reformen von außerinstitutionellen Bereichen kommen. Hier ist an die „Demokratiereform“-Diskussion in den beginnenden 70er Jahren zu erinnern, wo aktive und angehende Politiker sowie andere interessierte Persönlichkeiten Wegweiser für Änderungen sein wollten. Ihre Anregungen waren meist Vorschläge eines demokratiereformerischen Tandems (Broda und Gratz 1969; Busek und Wilflinger 1969; Diem und Neisser 1969). Sie bewirkten keine bedeutenden Veränderungen in der politischen Landschaft Österreichs, sorgten jedoch zumindest für eine kurzfristige Belebung der Diskussion und führten wie etwa bei der Wahlrechtsreform und dem Eintritt für die Schaffung eines Mehrheitswahlrechtes zu grundsätzlichen Auseinandersetzungen (Neisser und Pelinka 1971).

Der Hinweis auf die frühere Diskussion zum Thema Demokratiereform ist kein nostalgischer Rückblick, er ist vielmehr als eine Aufforderung an jene Kräfte in der Zivilgesellschaft von Heute zu verstehen, die für eine Neuordnung unseres politischen Denkens eintreten, öffentliche Diskurse zu beginnen und die Initiativen zu Debatten nicht nur den etablierten Kräften in der politischen österreichischen Landschaft zu überlassen.

4. Verfassungsreform als demokratiepolitische Herausforderung

Verfassungsordnungen in Demokratien regeln die Organisation demokratischer Willensbildung, sie enthalten die Spielregeln demokratischen Wettbewerbs und gewährleisten dem Bürger die Teilnahme an politischen Entscheidungsprozessen sowie die Freiheit seines politischen Denkens und Handelns. Aus dem Wesensgehalt demokratischer Verfassungen ergibt sich zwangsläufig, daß das Anliegen der Demokratiereform untrennbar mit Änderungen der Verfassungsordnung verbunden ist. Vereinfacht ausgedrückt: Demokratiereform in einem anspruchsvollen und ernst zu nehmenden Sinn ist stets auch Verfassungsreform.

Dieser Konnex ist deshalb hervorzuheben, weil die frugale Bilanz der österreichischen Demokratiereformdiskussion auch in der Abneigung begründet ist, das österreichische Verfassungssystem einer kritischen Betrachtung zu unterziehen. Bescheidene Versuche, eine Debatte über eine „Totalrevision der österreichischen Bundesverfassung“, zu beginnen, mündeten bereits nach kurzer Zeit in Erfolglosigkeit (*Demokratie- und Verfassungs(reform)diskussion in Österreich* 1997). Das Scheitern von Initiativen einer systematisch angelegten Weiterentwicklung der Verfassungsordnung ist mit einer Ursache für das Bild, das bei einer Bestandsaufnahme des geltenden Verfassungsrechtes zu Tage tritt. Eine völlig zersplitterte Normenlandschaft – Dutzende Änderungen und Ergänzungen der Verfassung selbst sowie nahezu tausend Verfassungsbestimmungen in anderen Gesetzen verstreut – macht es für den Bürger unmöglich, die „Grundordnung seines Staates“, zu erkennen und zu verstehen. Politiker betonen bei jedem Jubiläum aus Anlaß des Bestandes der österreichischen Bundesverfassung 1920, daß sie sich „bewährt habe“. Solche Lobpreisungen können nicht darüber hinwegtäuschen, daß die österreichische Verfassung als fundamentale Regel der Demokratie und des Bundesstaates außerhalb von Expertenkreisen kaum wahrgenommen wird.

Quelle Print: in: Pelinka, Anton / Plasser, Fritz / Meixner, Wolfgang (Hg.): Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien (Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Band 22). Signum-Verlag, Wien 2000, S. 423-438.

Verfassungsreformdiskussionen sind daher aus mehreren Gründen wertvoll. Zum einen geht es um eine Bereinigung der Unübersichtlichkeit und darum, aus dem Trümmerfeld ein gut sichtbares, transparentes Verfassungsgebäude zu errichten. Zum anderen sollte eine kritische Überlegung des Spannungsfeldes zwischen Real- und Formalverfassung zu Überlegungen führen, was die Inhalte einer modernen Verfassung sein müssen. Dabei ist zu bedenken, daß in Österreich auch die Realverfassung eine erhebliche Problemlösungskapazität enthalten kann. So besitzen die österreichischen Bundesländer durch die Realverfassung eine beträchtliche „bargaining capacity“ (Luther 1997: 916).

Letztendlich verfolgt eine Verfassungsreformdiskussion aber auch den Zweck, die Inhalte einer staatlichen Grundordnung bewußt zu machen, die für das Bild unseres Staates und unserer Gesellschaft bestimmend sind und eine umfassende Akzeptanz beim Bürger erfahren müssen. Österreich scheint – im Gegensatz zu Deutschland – kein geeigneter Boden für das Entstehen eines „Verfassungspatriotismus,“ zu sein. Realistischerweise müßte man daher einen solchen Diskurs so anlegen, daß ein Verfassungsbewußtsein gefördert wird, das auch zu einem neuen Verantwortungsbewußtsein führt. Anstelle von Diskussionen über den „Verfassungsbogen“, die eher in einem politischen Kabarett anzusiedeln sind, wäre ein „Verfassungsdialoq“ nötig, der nicht nur als Veranstaltung von Experten, Insidern und politischen Zaungästen stattfindet, sondern sich als breit angelegter Bewußtseinsbildungsprozeß über den Wert und die Bedeutung einer staatlichen Grundordnung ereignet. Gerade nach dem im Februar 2000 erfolgten Wandel in Österreich könnte ein solcher Diskurs zumindest mittelfristig eine vertrauensbildende Wirkung hervorrufen.

5. Das Spannungsfeld zwischen repräsentativer und plebiszitärer Demokratie

Das im Artikel 1 der österreichischen Bundesverfassung normierte demokratische Prinzip⁷ ist die Grundlage einer repräsentativen Demokratie. Im Gesamtsystem der Verfassungsordnung dominieren die Strukturen einer mittelbaren Demokratie, die unmittelbaren Mitgestaltungsmöglichkeiten des souveränen Volkes außerhalb des Wahltages sind Ausnahmeerscheinungen. Kelsen selbst hat die seit dem Jahr 1920 in der Bundesverfassung vorgesehenen Rechtsinstitute der Initiative und des Referendums als „Annäherung an das Prinzip der unmittelbaren Demokratie,“ bezeichnet (Froehlich, Kelsen und Merkl 1922: 66).

Die politische Entwicklung Österreichs hat dieses Bild einer repräsentativen Demokratie mit plebiszitären Komponenten verstärkt und bestätigt. Der Annäherungsprozeß an die direkte Demokratie fand in bescheidenem Ausmaß statt. Die Instrumente der direkten Demokratie gewannen erst in der Zweiten Republik praktische Bedeutung. Die Chronologie spricht eine deutliche Sprache. 44 Jahre nach der Beschlußfassung über die österreichische Bundesverfassung am 1. Oktober 1920 fand das erste bundesweite Volksbegehren statt. Es war ein ermutigendes Zeichen, daß Österreichs Medien die Initiative ergriffen und den Weg in eine Medienlandschaft wiesen, in der Rundfunk und Fernsehen einen besonderen Schutz ihrer Freiheitsräume erhalten sollten. Zum Unterschied von den Bundesländern und Gemeinden, wo das Instrumentarium der direkten Demokratie relativ bald erweitert wurde und auch zahlreiche praktische Anwendungen fand, hat auf Bundesebene die direkte Demokratie eine beschränkte Bedeutung inne. Volksabstimmungen fanden lediglich zweimal statt, einmal am 5. November 1978 über die Inbetriebnahme des Kernkraftwerkes Zwentendorf sowie am 12. Juni 1994, letztere war eine verfassungsmäßig gebotene Volksabstimmung über den österreichischen

⁷ Artikel 1 B-VG lautet: „Österreich ist eine demokratische Republik. Ihr Recht geht vom Volk aus.“

Quelle Print: in: Pelinka, Anton / Plasser, Fritz / Meixner, Wolfgang (Hg.): Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien (Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Band 22). Signum-Verlag, Wien 2000, S. 423-438.

Beitritt zur Europäischen Union. Volksbegehren sind demgegenüber häufigere Erscheinungen der Artikulation des politischen Willens durch den Bürger selbst.

Die relativ geringe praktische Relevanz der Instrumente der direkten Demokratie liegt vor allem auch in den institutionellen Schranken für deren Gebrauchnahme. Die repräsentative Demokratie hat in Österreich die plebiszitäre Demokratie fest im Griff:

- Bei Volksbegehren entscheidet der Nationalrat, ob dieses Volksbegehren ein Gesetz wird oder nicht.
- Volksabstimmungen über Bundesgesetzes sind nur möglich, wenn der Nationalrat mit Mehrheit eine solche Volksabstimmung beschließt (ausgenommen den Fall einer zwingenden Volksabstimmung bei Gesamtänderungen der Verfassung).
- Der Inhalt des Volksbegehrens darf nicht zum EU-Recht oder zu völkerrechtlichen Verpflichtungen in Widerspruch stehen, keine Verfassungsänderungen beinhalten, Landesrecht nicht berühren und keine wesentlichen finanziellen Mehrbelastungen zur Folge haben („den Bundeshaushalt nicht gefährden“).
- Der Verfassungsgerichtshof prüft das Vorliegen dieser Voraussetzungen. Er stellt darüber hinaus fest, ob das Volksbegehren „durch Gesetzesbeschlüsse nicht erfüllt ist“

Zu dieser Festlegung im Koalitionsabkommen sind einige kritische Punkte anzumerken. Die gewählten Formulierungen enthalten Begriffe, die inhaltlich weitgehend unbestimmt sind. So ist etwa zu fragen, was der Begriff der „Verfassungsänderung“ bedeutet: fallen darunter auch verfassungsrechtliche Regelungen (Verfassungsbestimmungen) in einfachen Gesetzen? Wann liegt eine Gefährdung des Bundeshaushaltes vor? Abgesehen von diesen Formulierungsfragen berührt der Vorschlag jedoch grundsätzliche Probleme. Eines davon betrifft die vorgesehene Einbeziehung des Verfassungsgerichtshofes in den Prozeß der Gesetzgebung. Seine vorgesehene Mitwirkung geht über das hinaus, was Gegenstand einer nachprüfenden Kontrolle ist. Seine Entscheidung, ob ein Volksbegehren durch das Parlament nicht erfüllt wurde, ist eine bindende Entscheidung, die keinesfalls den Charakter eines Gutachtens hat. Sie betrifft darüber hinaus die Beurteilung eines Sachverhaltes, die nicht nur mit rein rechtlichen Kriterien vorzunehmen ist, sondern letztlich auch politische Abwägungen implizieren muß. Seine Rolle ist in diesem Zusammenhang auch unter dem Gesichtspunkt einer Gewaltenteilung problematisch. Kernpunkt der Kritik ist jedoch die Feststellung, daß mit diesem Vorschlag eine Volksgesetzgebung geschaffen wird, die ohne entscheidende Mitwirkungsbefugnisse des Parlaments erfolgt. Die repräsentative Demokratie als Strukturprinzip der Verfassung bedeutet, daß „dem unmittelbar geäußerten Volkswillen niemals selbständig, sondern nur im Zusammenhang mit einer den selben Gegenstand betreffenden Willensäußerung der Volksvertretung rechtliche Bedeutung zukommt.“ (Ringhofer 1977: 147). Das Initiativreferendum bedeutet jedoch, daß dadurch Gesetze ohne die Mitwirkung der gewählten Repräsentativorgane erzeugt werden. Das Volk erhält die Möglichkeit, eine Norm bestimmten Inhaltes auch gegen den Willen des Parlaments zu schaffen. Eine solche Umgehung der allgemeinen Vertretungskörper widerspricht dem in der österreichischen Bundesverfassung enthaltenen Demokratiekonzept. Die vorgesehene Änderung wird daher als eine Gesamtänderung der Verfassung anzusehen sein, die zwangsläufig einer Volksabstimmung unterzogen werden müßte (Sozialwissenschaftliche Arbeitsgemeinschaft 1987: 79).

Quelle Print: in: Pelinka, Anton / Plasser, Fritz / Meixner, Wolfgang (Hg.): Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien (Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Band 22). Signum-Verlag, Wien 2000, S. 423-438.

Es bleibt die Frage offen, ob sich die Initiatoren dieser demokratiepolitischen Neuerung aller mit ihrem Vorschlag verbundenen Fragestellungen bewußt waren. Zumindest die Österreichische Volkspartei, die zwar früher, wie bereits ausgeführt, mehrfach für eine solche Reform eingetreten war, hat in letzter Zeit immer wieder der repräsentativen Demokratie den Vorzug gegeben. Ihr Klubobmann, einer der Unterzeichner des Koalitionsübereinkommens, formulierte vor nicht allzu langer Zeit eine grundsätzliche Skepsis gegenüber den Instrumenten der direkten Demokratie: „Die Instrumente der direkten Demokratie sind als Mittel der Gesetzgebung ungeeignet: so wie in der Schweiz können sie allenfalls dazu dienen, ein beschlossenes Gesetz nicht in Kraft treten zu lassen oder ein von anderen bereits ausformuliertes Gesetz in Kraft zu setzen – letzteres ist aber in der Regel schwierig: die notwendige Differenzierung hilft nicht bei der politischen Werbung“ (Khol 1997: 111).

6. Demokratie zwischen Normalität und Modernität

Die Zukunftsperspektiven der österreichischen Demokratie sind seit einiger Zeit in ein neues Licht gerückt. Das Wahlergebnis, das der XXI. Gesetzgebungsperiode des österreichischen Nationalrates zu Grunde liegt, und die folgende Regierungsbildung zwischen der Österreichischen Volkspartei und der Freiheitlichen Partei Österreichs haben neue politische Herausforderungen gebracht. Aus politikwissenschaftlicher Sicht sind zwei Aspekte von besonderem Interesse. Zum einen sind die Auswirkungen zu analysieren, die sich gleichsam automatisch durch die neue Regierungssituation auf das politische System Österreichs ergeben. Für eine solche Analyse braucht man Erfahrungen über einen längeren Zeitraum, die untersucht werden müssen. Diese Aufgabe entspricht nicht dem Thema meines Beitrages. Zum anderen aber steht die Frage im Mittelpunkt, welche Reformkraft und welches Innovationspotential im besonderen die neue Regierung besitzen könnte, um den ständig beschworenen neuen Weg ins 21. Jahrhundert zu gehen.

Die Beantwortung dieser Frage hängt nicht nur von den institutionellen Möglichkeiten ab, die einer Regierungsmehrheit zur Verfügung stehen, sondern auch von psychologischen Faktoren, wie der persönlichen Bereitschaft, Risiko zu übernehmen, Glaubwürdigkeit und Überzeugungskraft zu vermitteln, zunehmende politische Kooperation zwischen Regierungsmehrheit und Opposition zu gewährleisten und Entscheidungsprozesse als breite Konsensfindung zu organisieren. Aus diesen Gründen können Prognosen über die weitere Entwicklung nur mit äußerster Zurückhaltung gemacht werden.

Es gibt Anzeichen von Änderungen in der politischen Entscheidungskultur, die für die Umsetzung zukünftiger Reformen erschwerend sein können. Das Verhältnis zwischen Regierung und Opposition wird zunehmend durch eine Blockbildung bestimmt: dem Regierungsblock steht eine als Block formierte Opposition gegenüber. Darüber hinaus ist es ungewiß, ob die Sozialpartnerschaft als System des Ausgleichs von Interessen wirksam werden kann und ihre Konfliktlösungskapazität erhalten bleibt. Schließlich sind auch Neukonstellationen zu berücksichtigen, die sich auf parlamentarischer Ebene ergeben. Die Regierungsparteien stützen sich im Nationalrat auf eine Mehrheit von 104 Mandaten, diese Mehrheit liegt eindeutig unter dem für Verfassungsänderungen erforderlichen Quorum (122 Mandate). Das bedeutet in praxi, daß Verfassungsänderungen sowie die Schaffung oder die Abschaffung von Verfassungsbestimmungen nur mit Zustimmung der sozialdemokratischen Opposition erfolgen kann. Es ist anzunehmen, daß sich die Opposition eine solche Zustimmung „teuer abkaufen“, lassen wird. Von Relevanz wird auch der Umstand sein, daß die Sozialdemokratische Partei Österreichs als größte Oppositionspartei jedes im Parlament beschlossene Gesetz beim Verfassungsgerichtshof anfechten kann: nach § 86 des Geschäftsordnungsgesetzes des

Quelle Print: in: Pelinka, Anton / Plasser, Fritz / Meixner, Wolfgang (Hg.): Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien (Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Band 22). Signum-Verlag, Wien 2000, S. 423-438.

Nationalrates kann ein Drittel der Abgeordneten des Nationalrates ein Bundesgesetz wegen Verfassungswidrigkeit anfechten. Dieses Minderheitenrecht kann durch die SPÖ, die derzeit 65 Mandate besitzt, jederzeit angewendet werden.

Unabhängig von diesen neuen Rahmenbedingungen des politischen Entscheidungsprozesses in Österreich möchte ich am Schluß dieses Beitrages noch zwei Herausforderungen nennen, die für die Entwicklung der Demokratie in den ersten Jahrzehnten des 21. Jahrhunderts entscheidend sein werden. Diese Herausforderungen heißen: technischer Fortschritt und Internationalisierung.

Im breiten Spektrum des technischen Fortschrittes werden die Auswirkungen der modernen Informationstechnologien auf den Entscheidungsmechanismus der Demokratie besondere Bedeutung haben. In verkürzter Form wird diese Herausforderung unter dem Schlüsselbegriff der „Internet-Demokratie,“ diskutiert. Das Internet als Instrument einer sich weiter entwickelnden Demokratie enthält Möglichkeiten, ein neues Potential demokratischer Dynamik zu entwickeln. Es führt zur Entstehung eines öffentlichen Raumes, in dem politische Entscheidungen in spezifischer Weise vorbereitet werden und erfolgen. Konkrete Beispiele können bereits angeführt werden. Die Vorwahlen in Arizona für die Präsidentschaftswahlen in den U.S.A. erfolgten unter Einsatz der Möglichkeiten des Internet. Unternehmen spezialisieren sich zunehmend darauf, ihre betrieblichen Vertreter durch Internetwahlen zu bestimmen. In einigen Jahren ist es wahrscheinlich, daß lokale Wahlen in verschiedenen europäischen Ländern gleichfalls unter Zuhilfenahme dieser neuen Informationstechnik stattfinden.

Für die demokratische Entwicklung ergeben sich damit eine Reihe von grundsätzlichen Fragen. Wie verändert sich Politik, wenn man durch Internet mitdiskutieren und mitentscheiden kann. Wie gewährleistet man die nötige Datensicherung? Ist noch eine geheime Wahl möglich? Garantiert dieses System die gleiche Teilnahmemöglichkeit für alle Wahlberechtigten? Alle diese Fragen werden heute schon thematisiert und in einer konkreten Weise in die Zukunftsperspektiven eingebracht. Es besteht Gewißheit, daß die Digitalisierung ein neues demokratisches Potential bietet. Elektronisches Wählen allein ist aber noch keine Demokratie. Doch bietet sich die Chance, eine erhöhte Diskurswilligkeit der Stimmberechtigten herbeizuführen. Das Parlament wäre in der Lage, effizienter zu arbeiten und direkte Sachabstimmungen durchzuführen. Der „Bürger online,“ bzw. das „online-Abstimmen,“ ist der Endpunkt dieser digitalen Entwicklung. Solche Perspektiven sind eine besondere Herausforderung auch für die Forschung. Der Fortgang der elektronischen Demokratie muß zu einem Schwerpunkt nicht nur der technischen, sondern vor allem auch der sozialwissenschaftlichen Forschung werden.

Die zweite große Herausforderung für die moderne Demokratie besteht in einer weltweit in Gang befindlichen Internationalisierung politischer Prozesse. Sie kann aus zwei Ansätzen heraus behandelt werden. Zum einen wird Demokratie in der Globalisierungsdiskussion thematisiert: die Entstehung eines Weltmarktes für Kapital, Waren, Grundbesitz, Dienstleistungen, Informationen, Medien und Arbeitskräfte führt zwangsläufig zu einem Verlust demokratischer Qualität – das ist die These der Kritiker des Globalisierungsprozesses, die meinen, daß die Demokratie bereits in die Globalisierungsfalle getappt sei (Scharpf 1998).

Eine etwas eingeschränktere Perspektive, mit teilweise sehr konkreten Problemzonen, findet sich im Zusammenhang mit der europäischen Integration. Auch hier werden Szenarien geliefert, die auf übertriebenen Befürchtungen gründen. Zweifellos ist durch den europäischen Einigungsprozeß die supranationale Ebene ein demokratiepolitischer Gestaltungsraum geworden (Zürn 1996). Diese „Supranationalisierung,“ oder „Transnationalisierung,“ erscheint indes nicht grenzenlos. Auch im Fortschreiten der europäischen Einigung wird Politik nicht

Quelle Print: in: Pelinka, Anton / Plasser, Fritz / Meixner, Wolfgang (Hg.): Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien (Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Band 22). Signum-Verlag, Wien 2000, S. 423-438.

beliebig „transnationalisierbar“, werden. Die nationalstaatlichen Strukturen werden Europa voraussichtlich noch längere Zeit erhalten bleiben, die europäischen Staaten werden weiterhin als Identitätsraum und Entscheidungsraum bestehen. Allerdings verlangt die zunehmende Politikverflechtung in der Europäischen Union auch neue differenzierte Formen der demokratischen Meinungsbildung. In diesem Zusammenhang erscheint es sicher überlegenswert, sich Instrumente der plebiszitären Demokratie auch innerhalb der Europäischen Union nutzbar zu machen. „EURO-Initiativen“, „EURO-Referenden“, sowie „EURO-Volksbefragungen“, könnten in Zukunft dazu dienen, die Meinung der Unionsbürger zu erkunden und diesen auch die Möglichkeit zu geben, konkrete Vorstellungen in den politischen Entscheidungsprozeß einzubringen.

Durch die europäische Entwicklung hat die Demokratiereform eine neue Dimension erhalten, die zu den demokratiepolitischen Entwicklungsnotwendigkeiten im innerstaatlichen Bereich dazugetreten ist, allerdings erst konkretisiert werden muß. Auch für diese demokratiepolitische Herausforderung gilt das, was im allgemeinen für Demokratien gilt. Die Demokratie war stets geprägt durch eine Disharmonie von idealen Werten und einer Praxis, die dem Ideal nur unvollkommen gerecht wurde. Aus diesem Widerspruch heraus erwächst ein Reformpotential, das zumindest von Zeit zu Zeit zu reinigenden und bereinigenden Prozessen zwingt. Nur die Krise der Parteiendemokratie zu beschwören, ist zu wenig. Klagen über eine weitgehend entpolitisierte, dem Populismus und dem Entertainment verfallene politische Kultur steht das Faktum einer Gesellschaft gegenüber, die zunehmend die Bedeutung und den Wert einer Repolitisierung des öffentlichen Lebens erkennt. Darin liegt auch die Chance für zukünftige Demokratiereformen. Reformpotentiale in der Demokratie sind untrennbar mit dem politischen Interesse der Bürgerschaft eines politischen Systems verbunden. Es ist eine faszinierende Herausforderung für die Institutionen eines demokratischen Systems, dieses Interesse zu stimulieren und zu fördern und für die Weiterentwicklung einer demokratischen Ordnung nutzbar zu machen.

Literatur

- Broda, Christian und Leopold Gratz (1969). *Für ein besseres Parlament – für eine funktionierende Demokratie*, Wien
- Busek, Erhard und Gerhard Wilflinger (1969). *Demokratiekritik – Demokratiereform*, Wien
- Demokratie- und Verfassungs(reform)diskussion in Österreich*, Endbericht Teil I und II, Projekt Nr. 5584 des Jubiläumsfonds der Österreichischen Nationalbank, Projektleiter: Manfred Welan, Bearbeiter: Christian Schaller, Wien 1997
- Diem, Peter und Heinrich Neisser (1969). *Zeit zur Reform*, Wien/München
- Froehlich, Georg, Hans Kelsen und Adolf Merkl (Hg.) (1922). *Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920*, Wien/Leipzig
- Hennis, Wilhelm (1973). Demokratisierung. Zur Problematik eines Begriffs, in: Martin Greiffenhagen (Hg.). *Demokratisierung in Staat und Gesellschaft*, München, 47–70
- Khol, Andreas (1997). 90 Jahre allgemeines Wahlrecht – Betrachtungen und Aspekte der Demokratie in Österreich, *SWS-Rundschau* 37 (1), 103–114
- Lehmbruch, Gerhard (1967). *Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich*, Tübingen
- Luther, Kurt R. (1997). Bund-Länder Beziehungen. Formal- und Realverfassung, in: Herbert Dachs, Peter Gerlich et al. (Hg.). *Handbuch des politischen Systems Österreichs*, 3. Auflage, Wien, 907–919
- Mantl, Wolfgang (Hg.) (1995). *Effizienz der Gesetzesproduktion*, Wien
- Naßmacher, Karl H. (1968). *Das österreichische Regierungssystem. Große Koalition oder alternierende Regierung*, Opladen
- Neisser, Heinrich (1990). *Bundeswahlrecht und direkte Demokratie*, Wien

Quelle Print: in: Pelinka, Anton / Plasser, Fritz / Meixner, Wolfgang (Hg.): Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien (Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Band 22). Signum-Verlag, Wien 2000, S. 423-438.

- Neisser, Heinrich (1995). Demokratie. Zwischen Dynamik und Stagnation, in: Helmut Konrad, Wolfgang Muchitsch und Peter Schachner-Blazizek (Hg.). *Staat = Fad , Demokratie Heute. Markierungen für eine offene Gesellschaft*, Graz, 219–233
- Österreichischer Akademikerbund (Hg.) (1973). *Dynamische Demokratie. Macht und Kontrolle im politischen Prozeß Österreichs*, Wien
- Pelinka, Anton (1974a). *Dynamische Demokratie. Zur konkreten Utopie gesellschaftlicher Gleichheit*, Stuttgart
- Pelinka, Anton (1974b). Postklassischer Parlamentarismus und Sozialpartnerschaft, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 3 (3), 333–345
- Ringhofer, Kurt (1977). *Die österreichische Bundesverfassung*, Wien
- Ritschel, Karl H. (Hg.) (1969). *Demokratiereform. Die Existenzfrage Österreichs*, Wien/Hamburg
- Scharpf, Fritz W. (1998). Demokratie in der transnationalen Politik, in: Ulrich Beck (Hg.). *Politik der Globalisierung*, Frankfurt am Main, 228–253
- Sozialwissenschaftliche Arbeitsgemeinschaft (1987). *Gesetzgebung ohne Parlament?*, Rechtsgutachten Nr. 59, Wien
- Ucakar, Karl (1985). *Demokratie und Wahlrecht in Österreich*, Wien
- Ulam, Peter A. (1990). *Hegemonie und Erosion. Politische Kultur und politischer Wandel in Österreich*, Wien/Köln/Graz
- Walter, Robert und Heinz Mayer (1996). *Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts*, 8. Auflage, Wien
- Zürn, Michael (1996). Über den Staat und die Demokratie im europäischen Mehrebenensystem, *Politische Vierteljahresschrift* 37 (1), 27–55