

Initiative **M**ehrheits**W**ahlrecht und **D**emokratiereform

Demokratiebefund

2019

Initiative **M**ehrheits**W**ahlrecht
und **D**emokratiereform

Initiative MehrheitsWahlrecht und Demokratiereform

Demokratiefund 2019

vorgelegt am 24.10.2019
durch den Sprecher der Initiative
Heinrich Neisser

An der Erstellung dieses neunten Demokratiefundes der „Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform“ haben über die Gründungsmitglieder Herwig Hösele, Michael Neider, Heinrich Neisser, Theo Öhlinger und Klaus Poier hinaus mitgewirkt:

Wolfgang Bachmayer und Johannes Klotz (OGM-Institut), David F. J. Campbell (Zentrum für Bildungsmanagement und Hochschulentwicklung, Donau-Universität Krems), Manuel P. Neubauer (Jurist und Politikwissenschaftler, Graz), Peter Plaikner (Direktor von IMPact – Institut für Medien und Politik: Analyse, Consulting, Training) und Melanie Sully (Direktorin des Instituts für Go-Governance, Wien).

Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

Inhaltsverzeichnis

Neunter Demokratiebefund – 9 bleibende Schwerpunkte

1. Einleitung
2. Ziele der Initiative und des Demokratiebefundes
3. Empirischer Demokratiebefund
 - 3.1. Vertrauen in die österreichische Politik wieder gesunken
 - 3.2. ExpertInnenbefragungen Demokratiebefund 2011–2017: Unabhängige Justiz, politische Bildung und Entpolitisierung des ORF prioritär
4. Demokratiepolitische Entwicklungen 2018/19 im Spiegel der Initiative
 - 4.1. Geringe Resonanz auf Vorschläge für ein Mehrheitswahlrecht
 - 4.2. Entwicklungen im Zusammenhang mit der direkten Demokratie, insbesondere Volksbegehren
 - 4.3. Briefwahl immer beliebter – Auszählung am Wahlabend höchst wünschenswert
 - 4.4. Die Rolle von Parlament und Bundespräsident bei der Regierungsbildung (und Regierungsentlassung) in Österreich – Reformbedarf? *Klaus Poier*
 - 4.5. Diskussion über die Parteienfinanzierung
 - 4.6. Europawahl in Österreich: 26. Mai 2019 – erfreulich gestiegene Wahlbeteiligung
 - 4.7. Nationalratswahlen am 29. September 2019 – rückläufige Wahlbeteiligung – viele Vorzugsstimmen
 - 4.8. Landtagswahlen in der Steiermark und in Vorarlberg
5. Demokratiequalität im globalen Kontext und ihre Messung, *David Campbell*
6. Medien und Medienpolitik
 - 6.1. Sieben Vorgänge, sieben ORF Zwänge und sieben Vorränge, *Peter Plaikner*
 - 6.2. Wenn Politiker zu Medienmachern und Journalisten zu politischen Akteuren werden, *Peter Plaikner*
7. Brexit – Demokratie und Vertrauen, *Melanie Sully*
8. OGM-Demokratiebefund 2019

Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

Neunter Demokratiefbefund – 9 bleibende Schwerpunkte

Die „Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform (IMWD)“ wurde 2008 gegründet. Sie strebt eine lebendigere Demokratie und die Stärkung des Vertrauens in die Politik in Österreich an. Dazu legt die Initiative laufend Positionspapiere und Konzepte vor und führt Veranstaltungen durch. Seit 2011 wird jeweils rund um den Verfassungstag alljährlich ein Demokratiefbefund präsentiert. (Details siehe www.mehrheitswahl.at bzw. www.demokratie-reform.at)

Daher erhebt die Initiative schwerpunktmäßig folgende **9 Forderungen** an Bundesregierung und Parlament, die auch in diesem Demokratiefbefund festgehalten sind:

- **ein Wahlrecht, das die Bildung einer arbeits- und entscheidungsfähigen Regierung fördert**
- **ein persönlichkeitsorientiertes Wahlrecht**
- **Stärkung der direkten und partizipativen Demokratie**
- **die Umsetzung der jahrzehntelang versprochenen und verschleppten Staats-, Verwaltungs- und Föderalismusreform**
- **Stärkung der Unabhängigkeit, Vielfalt und Qualität der Medien**
- **Intensivierung der politischen Bildung inklusive (speziell auch digitale) Medienkompetenz**
- **eine wesentlich verstärkte Information über und ein nachhaltiger Dialog zu EU-Themen**
- **Einrichtung eines Demokratiefbüros im Parlament**
- **mehr Transparenz und drastische Einschränkung des Amtsgeheimnisses**

Wir haben uns um geschlechtersensible und wertschätzende Schreibweise bemüht. Wenn es dennoch im Befund zu Fehlern gekommen sein sollte, bitten wir dies zu entschuldigen.

Initiative MehrheitsWahlrecht und Demokratiereform

1. Einleitung

In sieben der bisher acht vorgelegten Demokratiebefunden für die Jahre 2011 ff. wurde auf die Erstarrung der österreichischen Politik und auf Defizite im politischen System hingewiesen. Als besonders bedenklich wurde es angesehen, dass die Parteien- und Politikerverdrossenheit Ausmaße angenommen hat, die ein demokratisches System aushöhlen und die dazu führen, dass sich immer mehr Menschen von der Politik abwenden und von ihr nichts mehr erwarten. Damit wird die Distanz zur Politik zur Vertrauenskrise. Die im vorjährigen Befund aus dem Herbst 2018 enthaltenen empirischen Ergebnisse, vor allem die alljährlich exklusiv vom OGM-Institut für den Demokratiebefund gestellte Vertrauensfrage, zeigten eine Trendwende, deren – wie es im Befund wörtlich heißt – „Nachhaltigkeit sich aber erst in einem längeren Zeitraum bestätigen muss. Jedenfalls spiegeln die verbesserten Vertrauenswerte die Erwartung und Hoffnung wider, dass die im Dezember 2017 neugebildete Regierung und die neuformierte Opposition im Gegensatz zu der oft als lähmend empfundenen SPÖ/ÖVP-Koalition neue Dynamik in die Politik bringt.“

Der am 18. Mai 2019 durch die Veröffentlichung des Ibiza-Videos verursachte Koalitionsbruch brachte eine deutliche Veränderung der Entwicklung, die auch im vorliegenden neunten Befund abgebildet wird. Am 27. Mai 2019 wurde der nach der Entlassung der von der FPÖ gestellten Minister neugebildeten Regierung Kurz vom Nationalrat das Misstrauen ausgesprochen, sodass Bundespräsident Alexander Van der Bellen eine hauptsächlich aus Spitzenbeamten bestehende „Übergangsregierung“ unter der früheren Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs Brigitte Bierlein als Bundeskanzlerin einsetzte, die bis dato die Amtsgeschäfte führt. Am 29. September 2019 kam es daher zu vorzeitigen Nationalratswahlen und gegenwärtig laufen Verhandlungen zur Regierungsbildung.

Wahlrechtsreform dringlich

Die IMWD möchte aus Anlass dieses Berichtes abermals auf die besondere Sinnhaftigkeit einer Wahlrechtsreform hinweisen und hat dazu seit Gründung 2008 immer wieder mit verschiedenen Modellen und bereits im Jänner 2011 durch die Vorlage eines voll ausformulierten Entwurfes anlässlich eines Symposiums im Parlament konkrete Beiträge geleistet.

Mit Sympathie verfolgt die IMWD auch die Bemühungen anderer zivilgesellschaftlicher Initiativen zur Diskussion um die Verbesserung des Wahlsystems und Wahlprozesses wie der Gruppe Wahlbeobachtung (www.wahlbeobachtung.org), mit der IMWD auch im Gesprächskontakt steht, oder www.demokratie21.at.

Der möglichst breite Diskurs über demokratiepolitische Fragen ist nicht nur in Österreich, sondern insbesondere auch international von besonderer Bedeutung, haben doch in den letzten Jahren populistische und nationalistische Bewegungen Auftrieb bekommen, die Grundwerte der liberalen Demokratie und offenen Gesellschaft in Frage stellen und von einer autoritären, illiberalen oder gelenkten Demokratie träumen.

Die IMWD tritt mit Entschiedenheit für die unteilbaren Menschenrechte und fundamentalen Grundwerte – Demokratie, Meinungsfreiheit, Gleichberechtigung, Rechtsstaatlichkeit, Toleranz, Minderheitenrechte etc. – ein und setzt sich diesbezüglich für nationale und internationale Allianzen ein.

Initiative MehrheitsWahlrecht und Demokratiereform

Qualitätsmedien und öffentlich-rechtlicher Rundfunk sind demokratierelevant

Ein unverzichtbares Element für den notwendigen offenen demokratischen Diskurs sind parteipolitisch und wirtschaftlich unabhängige Medien. Meinungs- und Medienfreiheit sind ein zentraler Wert, der konsequent gegen alle offenen und versteckten Angriffe verteidigt werden muss. Systemrelevant für die Demokratie sind daher Qualitätsmedien und auch ein unabhängiger qualitätsvoller öffentlich-rechtlicher Rundfunk. Dieses Credo haben die Gründungsmitglieder der IMWD Gerd Bacher, Kurt Bergmann, Hubert Feichtlbauer und Bernd Schilcher nicht nur vertreten, sondern auch gelebt. Ihr Vermächtnis ist verpflichtender Auftrag für unsere Initiative, die Diskussionen darüber intensiv weiterzuführen. Die IMWD ist daher besonders dankbar, dass sich der anerkannte österreichische Medienexperte Peter Plaikner bereit erklärt hat, auch diesmal das Medienkapitel unseres Befundes zu formulieren.

Es bleibt eine genuine Aufgabe der IMWD, die Diskussion fälliger Reformen einzumahnen und auf deren Umsetzung zu drängen. Wir halten tiefeschürfende Debatten für notwendig und nicht nur oberflächliche Alibiaktionen. Demokratiereform ist eine Verpflichtung der Bürgerinnen und Bürger eines Gemeinwesens, und nicht nur der politischen Klasse. Entscheidungen müssen sorgfältig unter Abwägung aller Umstände verbreitert werden.

Unsere Initiative will dazu einen substanziellen Beitrag leisten und erwartet, dass der neu gewählte Nationalrat und die neu zu bildende Bundesregierung sich dieser wesentlichen demokratiepolitischen Fragen und Reformfordernisse im besonderen Maße annehmen.

Renommierete ExpertInnen als GastautorInnen zu aktuellen Themen

In diesem Sinne ist die IMWD sehr dankbar, dass für sich für den Demokratiebefund 2019 wiederum renommierte und in ihrem Fachbereich durch hohe Qualifikation ausgewiesene GastautorInnen ihre große Expertise zu für die Demokratiereform wichtigen Fachbereichen eingebracht haben – es sind dies David F. J. Campbell, Peter Plaikner und Melanie Sully.

Es ist eine Spezialität unseres Demokratiebefundes, zusätzlich zu den alljährlich wiederkehrenden und vergleichenden Detailbefunden zu aktuellen und brisanten Themen renommierte ExpertInnen um Beiträge zu bitten, so z.B. in den letzten Jahren mehrfach zu den Herausforderungen und Chancen, die die Digitalisierung für Demokratie und Gesellschaft mit sich bringt oder zum Brexit. Siehe bitte die Demokratiebefunde 2011 ff. unter www.mehrheitswahl.at oder www.demokratie-Reform.at.

Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

2. Ziele der Initiative und des Demokratiebefundes

Die „Initiative Mehrheitswahlrecht“ bildete sich im April 2008 und trat mit einem Manifest unter dem Titel „Für eine lebendige Demokratie – gegen Parteienwillkür“ an die Öffentlichkeit. Die grundlegenden Befunde unseres Manifests aus 2008 sind nach wie vor gültig.

Stand zunächst „nur“ das Wahlrecht (stärkere Persönlichkeitsorientierung und leichtere Mehrheitsbildung und damit klarere Verantwortlichkeiten und selbstbewussterer Parlamentarismus) im Mittelpunkt, erweiterte die Initiative 2010 ihren Fokus auf „Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform“, wobei im Positionspapier vom Mai 2010 und im erstmals Ende September 2011 vorgelegten „Demokratiebefund“ – der eine alljährliche Einrichtung, veröffentlicht rund um den Jahrestag des Inkrafttretens der Bundesverfassung am 1. Oktober 1920 geworden ist – die direkte Demokratie als wichtiges Korrektiv und substantielle Ergänzung der repräsentativen Demokratie angesehen wird. Generell werden verstärkte Partizipationsmöglichkeiten als wesentlich für die Stärkung und Wiedergewinnung des Vertrauens der BürgerInnen in das politische System Österreichs angesehen.

Neue Balance von selbstbewussten Parlamentariern und direkter Demokratie

Es sollte aber bewusst sein, dass eine Stärkung der direkten Demokratie nicht „die“ Problemlösung für das politische System in Österreich ist, sondern auf sich allein gestellt Stückwerk bleiben muss. Es gilt insbesondere, die Stellung des Parlaments als dem zentralen Ort im demokratischen Prozess und das Selbstverständnis der MandatarInnen als seine wesentlichen Akteure zu stärken. Ein persönlichkeitsorientiertes Wahlrecht, das die Abhängigkeit von Parteiapparaten verringert und eine direktere Rückkoppelung zu den WählerInnen sicherstellt, ist daher unabdingbar.

Es ist also eine die Demokratie vitalisierende neue Balance von selbstbewussten MandatarInnen und engagierten BürgerInnen zu finden. Das bedingt auch die Förderung von Vielfalt, Unabhängigkeit und Qualität von Medien, die für die Demokratie systemrelevant sind, und intensivierete politische Bildung und Medienbildung in allen Lebensabschnitten sowie die Nutzung der Chancen, die die digitale Welt für Bürgerpartizipation bietet (Stichwort „liquid democracy“, open space, vgl. auch Demokratiebefund 2012). Eine starke und vitale Zivilgesellschaft ist ein starkes Fundament einer liberalen und vitalen Demokratie.

3. Empirischer Demokratiebefund

3.1. Vertrauen in die österreichische Politik wieder gesunken

Nachdem die alljährliche OGM-Exklusivumfrage für den Demokratiebefund 2018 erstmals nach Jahren des dramatischen Rückgangs des Vertrauens in Politik und Politiker sowie ihre Problemlösungskraft eine durch die im Dezember 2017 von Sebastian Kurz als Bundeskanzler neugebildete Bundesregierung eine Trendwende in der Vertrauensfrage zum Positiven zeigte, ergibt sich für den Demokratiebefund 2019 wieder ein Vertrauensrückgang, der wohl auf das Koalitionsende nach der Veröffentlichung des Ibiza-Videos, den Sturz der Bundesregierung durch ein Misstrauensvotum im Nationalrat und den Nationalratswahlkampf erklärbar ist.

Dies ist aus der diesjährigen OGM-Exklusivumfrage genauso zu erkennen, wie auch aus anderen Studien. So berichtete u.a. die „Kronenzeitung“ am 23.9.2019 über eine Umfrage mit großem Sample (1500 Befragte), wonach 72 % der Befragten feststellten, man könne den Politikern immer weniger vertrauen.

Laut einer am 13.9.2019 in der „Presse“ veröffentlichten Integral-Onlinestudie sehen 39 % die Demokratie in Österreich in Gefahr. Am 18.11.2018, also im Berichtszeitraum, aber noch deutlich vor „Ibiza“, wurden die ersten Ergebnisse des Österreichischen Demokratie monitors in Kooperation mit dem Parlament veröffentlicht, der nunmehr alljährlich zum Zustand der Demokratie in Österreich Auskunft geben soll. Danach hielten im Erhebungszeitraum 87 % der Befragten die Demokratie für die beste aller Staatsformen. Detaillierergebnisse siehe bitte www.demokratiemonitor.at.

Nach Ansicht des Instituts für Jugendkulturforschung in Wien sind die Aussagen der jungen ÖsterreicherInnen zur Politik in der Jugendwertestudie 2019 „alarmierend“. Über 80 % der Befragten stimmten der Aussage zu, „Die meisten Politiker haben keine Ahnung, wie es den meisten Menschen geht“. Fast 70 % stimmen mit keiner Partei wirklich überein und wählen, wenn sie wählen gehen, das geringste Übel.

3.2. ExpertInnenbefragungen Demokratiebefund 2011–2017¹: Unabhängige Justiz, politische Bildung und Entpolitisierung des ORF prioritär

Für den Demokratiebefund wurden in den Jahren 2011 bis 2017 jeweils ca. 200 ExpertInnen mittels eines einheitlichen Fragebogens befragt. Jeweils 50 Personen aus den vier Bereichen Wissenschaft, Medien, Wirtschaft/Interessenvertretung sowie Zivilgesellschaft wurden ausgewählt, wobei bei der Auswahl auf sachliche Ausgewogenheit in Bezug auf Geschlecht sowie institutionelle und regionale Herkunft geachtet wurde. In mehreren Frageblöcken wurden die Befragten gebeten, ihre Einschätzung mittels eines Schulnotensystems bekanntzugeben.

¹ Für die Unterstützung bei der Durchführung der ExpertInnenbefragung danken wir Mag. Manuel P. Neubauer.

Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

Im Rahmen dieser Expertenbefragung wurde ab 2014 mit der Sektion „Political Leadership“ der Österreichischen Gesellschaft für Politikwissenschaft zusammengearbeitet und ein einschlägiger Befragungsteil eingearbeitet.

Mit dem Demokratiebefund 2018 endete diese ExpertInnenbefragung. Ein Hauptgrund besteht darin, dass datenschutzrechtliche Bedenken die Durchführung der Befragung massiv erschwert hätten. Da aber die Forderungen und Feststellungen nichts an ihrer Bedeutung eingebüßt haben, seien die wesentlichen Ergebnisse erneut festgehalten.

Der Zustand der Demokratie in Österreich wurde in diesen Jahren nicht gerade positiv gesehen (im Durchschnitt). Jedoch erscheint es interessant, dass im Jahr 2017 sowohl in der Gesamtbetrachtung (2,59), als auch auf Bundesebene (2,83), auf Landesebene (2,59) und auf Gemeindeebene (2,10) die positivsten Werte erzielt wurden. Die negativsten Werte werden auf allen Ebenen im Jahr 2012 erzielt (Insgesamt: 3,13 / Bundesebene: 3,24 / Landesebene: 3,08 / Gemeindeebene: 2,59). Auch die Demokratie auf Europäischer Ebene erzielt den negativsten Wert 2012 (3,56). Bei der positivsten Beurteilung liegt jedoch knapp vor 2017 (3,20) noch das Jahr 2013 (3,19).

Im achtjährigen Durchschnitt spiegelt sich die jährliche Rangordnung wider: Gemeindeebene (2,41) vor Landesebene (2,89), Bundesebene (3,01) und europäischer Ebene (3,36). Interessanter Weise zeigt sich, dass Political Leadership sehr ähnlich bewertet wird (jeweils im Durchschnitt): Gemeindeebene (2,49) vor Landesebene (2,75), europäischer Ebene (3,40) und Bundesebene (3,77).

Die subjektive Wahrnehmung der Demokratiequalität in anderen Ländern folgt klaren Mustern und hat keine Überraschung parat. Maßstab der Demokratiequalität ist die Schweiz (im Durchschnitt 1,66). Weiters werden Deutschland (im Durchschnitt 2,18) und Großbritannien (im Durchschnitt 2,59; schlechteste Bewertung 2017: 3,0) noch positiv gesehen. Schlusslichter sind wenig überraschend China (im Durchschnitt 4,9), Russland (im Durchschnitt 4,85), die Türkei (im Durchschnitt 4,7) sowie Ungarn (im Durchschnitt 4,52) und Polen (im Durchschnitt 4,31). Der EU-Durchschnitt wird grundsätzlich mit 3,1 bewertet.

In Bezug auf Veränderungen der Demokratiequalität in Österreich wird die Lage von den ExpertInnen sehr stabil eingeschätzt. Im langjährigen Durchschnitt wird die Frage nach Verbesserungen oder Verschlechterungen sehr ausgeglichen beantwortet: Sowohl beim Blick zurück (im jeweils letzten Jahr: 3,23; in den jeweils letzten fünf Jahren: 3,32) als auch in die Zukunft (im jeweils nächsten Jahr: 3,08; in den jeweils fünf nächsten Jahren: 2,95). Als vertrauenswürdigste Staatsgewalt wird übrigens – auf nicht berauschendem Niveau – die Justiz betrachtet (im Durchschnitt 2,98). Das Parlament (im Durchschnitt 3,21) und die Bundesregierung (im Durchschnitt 3,51) schneiden hier klar schlechter ab.

Die Notenvergabe für unterschiedliche Policybereiche ist definitiv kein Ruhmesblatt der österreichischen Innenpolitik. Besser als 3,0 schnitten nur die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (im Durchschnitt 2,75) und die Geschlechtergleichstellung (im Durchschnitt 2,75) ab. Die schlechtesten Noten gab es für die Themen Pensionsreform (im Durchschnitt 4,01), Verwaltungsreform (im Durchschnitt 4,21) und Föderalismusreform (im Durchschnitt 4,44). Bei der Frage nach zukünftig zu setzenden Schwerpunkten war in allen acht Jahren Bildung der Dauerbrenner unter den Forderungen der ExpertInnen. Dahinter blieben konstant die Themen Verwaltungs- und Föderalismusreform sowie Pensionsreform. Ab 2015 war die Forde-

Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

rung, dem Themenbereich Asyl und Migration bedeutend mehr Aufmerksamkeit zu widmen, klar ersichtlich.

Die Frage nach wichtigen Maßnahmen zur Demokratiereform legte die Prioritäten Stärkung der unabhängigen Justiz (im Durchschnitt 1,74), Ausbau der politischen Bildung (im Durchschnitt 1,69), die Entpolitisierung des ORF (im Durchschnitt 1,61) und eine höhere Transparenz bei der Parteienfinanzierung (im Durchschnitt 1,78) fest. Keinen großen Zuspruch fanden ein Ausbau des Verhältniswahlrechts (im Durchschnitt 3,52) oder die Direktwahl der Landeshauptleute (im Durchschnitt 3,24).

Die Fragen nach den größten Gefahren und Problemen für die Demokratie in Österreich in den jeweils kommenden fünf Jahren führten zu vier Antwortclustern: Populismus, Demokratie- und Systemversagen, Reformstau und soziale Probleme. Ab 2015 wurde in hohem Ausmaß auch der Themenkomplex Asyl und Migration als zu erwartendes Problem genannt.

Bei den Regierungskonstellationen äußerten die befragten ExpertInnen im Hinblick auf eine Verbesserung bzw. Verschlechterung des Zustandes der Demokratie in Österreich eine Präferenz für eine Kleine Koalition aus SPÖ oder ÖVP und einer anderen Partei (im Durchschnitt 2,52), vor der Alleinregierung einer Partei (im Durchschnitt 2,61). Schlechter als die Große Koalition (im Durchschnitt 3,67) wurde nur eine Allparteienregierung (im Durchschnitt 4,12) gesehen.

Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

4. Demokratiepolitische Entwicklungen 2018/19 im Spiegel der Initiative

Die IMWD legt heuer bereits zum neunten Mal ihren Demokratiebefund vor. Dieser Demokratiebefund wird alljährlich rund um den 1. Oktober, dem Jahrestag des Inkrafttretens der Bundesverfassung 1920, veröffentlicht, um über Fortschritte bzw. Rückschläge, Problemstellungen und Zielvorstellungen der Demokratie in Österreich zu berichten.

Im Jahr 2010 hat die Initiative ein Programm mit sechs politischen Schwerpunkten vorgelegt:

1. Enquetekommission für eine Wahlrechtsänderung
2. Superwahlsonntag, um nicht durch Dauerwahlkämpfe und ängstliches Schielen auf Zwischenwahltermine die notwendige Reformarbeit zu lähmen
3. Bürgermeisterdirektwahlen in allen 9 Bundesländern
4. Kandidatenfindung durch stärkere Einbeziehung der WählerInnen (etwa Vorwahlen)
5. Sorgfältiger Umgang mit Volksbegehren
6. Forcierung von Elementen der direkten Demokratie

In den sieben vorangegangenen Demokratiebefunden wurden seit 2011 regelmäßig folgende Forderungen erhoben:

- ernsthafte Befassung des Parlaments mit Demokratie- und Wahlrechtsreform
- seriöse Europakommunikation
- Erleichterung des Zugangs zur direkten Demokratie
- transparente Parteien- und Medienfinanzierung
- Reform des Föderalismus
- Entparteiopolitisierung des ORF
- bessere politische Bildung
- Beschlussfassung eines Informationsfreiheitsgesetzes

4.1. Geringe Resonanz auf Vorschläge für ein Mehrheitswahlrecht

Nicht besonders intensiv wurde die Diskussion über das Wahlrecht, speziell ein mehrheitsförderndes Wahlrecht geführt. Es kam zu Jahresbeginn 2019 vereinzelt zu Stimmen in diese Richtung, u.a. vom Landesobmann der ÖVP Burgenland, Thomas Steiner. Nach dem Sturz der Regierung Kurz durch ein Misstrauensvotum im Nationalrat und der Festlegung von Neuwahlen haben verschiedene Medien-Kommentatoren angesichts der erwartenden schwierigen Koalitionsbildung u.a. in „Die Presse“, „Der Standard“, „Kurier“ und „Wiener Zeitung“ ein mehrheitsförderndes Wahlrecht gefordert. Auch ÖVP-Spitzenkandidat Sebastian Kurz sprach sich in einer der TV-„Elefantenrunden“ zur Nationalratswahl für ein mehrheitsförderndes Wahlrecht aus. Diese Forderung ist auch im ÖVP-Grundsatzprogramm verankert und ist in den letzten Jahren von Kurz immer wieder vertreten worden. Die Resonanz auf die Wahlrechtsvorschläge blieb gering.

Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

4.2. Entwicklungen im Zusammenhang mit der direkten Demokratie, insbesondere Volksbegehren

Bekanntlich hatte die ÖVP/FPÖ-Bundesregierung in ihrem Regierungsprogramm vom Dezember 2017 eine Aufwertung des Instruments des Volksbegehrens vorgeschlagen. Unter dem Schlagwort „Stärkung der Demokratie“ wurde programmatisch vor allem ein (langsamer) Kulturwandel propagiert:

„Unsere Demokratie lebt davon, dass die Bürger die Gesellschaft aktiv mitgestalten. Auf der Ebene politischer Entscheidungsprozesse sind die Möglichkeiten zur direkten Mitwirkung in Österreich schwach ausgeprägt. In unserem stark von Parteien geprägten politischen System muss direkte Demokratie in Zukunft eine größere Rolle spielen. Politische Entscheidungsprozesse müssen näher an die Wähler herangeführt werden. Politische Partizipation kann man aber nicht einseitig verordnen, sondern muss von selbst wachsen. Um mehr direkte Demokratie zu leben, muss eine neue Kultur des öffentlichen Diskurses erarbeitet werden. Der Ausbau direktdemokratischer Elemente soll daher Schritt für Schritt und gemeinsam mit den Bürgerinnen und Bürgern erfolgen.“

Folgerichtig sollte es erst gegen Ende der Gesetzgebungsperiode im Jahr 2022 zu einer größeren Reform kommen. Vorgesehen war dabei, dass ein Volksbegehren, das von mehr als 900.000 Wahlberechtigten unterstützt und vom Parlament nicht binnen eines Jahres umgesetzt wurde, den Wählern in Form einer Volksabstimmung vorgelegt wird. Allerdings sollte der Verfassungsgerichtshof vorab klären, ob es einen Widerspruch zu den grund-, völker- und europarechtlichen Verpflichtungen Österreichs gibt. Im Falle eines solchen Widerspruchs oder, wenn das Volksbegehren die Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union oder anderen internationalen Organisation betrifft, wäre eine Volksabstimmung nicht zulässig. Bei einer Volksabstimmung soll der Nationalrat einen Gegenvorschlag vorlegen können. Gültig und verbindlich wäre eine Volksabstimmung, wenn sie mehrheitlich angenommen würde und die Stimmen für die Umsetzung mindestens ein Drittel der wahlberechtigten Bevölkerung repräsentieren. Angekündigt war weiters, dass die vorgesehenen Hürden schrittweise gesenkt werden könnten, wenn sich dieses Instrument in der Zukunft bewährt.

Diese Reform würde allerdings einer Verfassungsänderung bedürfen und damit zumindest einer Zweidrittelmehrheit im Parlament. Darüberhinaus würde eine solche Reform nach der Judikatur des Verfassungsgerichtshofs auch eine Gesamtänderung der Bundesverfassung bedeuten, die zusätzlich noch eine Zustimmung des Volkes bei einer Volksabstimmung erforderte. Letztere wäre aber vermutlich die geringere Hürde für eine solche Reform als die Zweidrittelmehrheit im Parlament. Im Regierungsprogramm war diesbezüglich vorgesehen, dass – sollte die Zweidrittelmehrheit für die Reform nicht zustande kommen – eine Volksbefragung über die Reformidee abgehalten werden soll.

Tatsächlich brachte es das Volksbegehren über den NichtraucherInnenschutz im Oktober 2018 auf 881.569 Stimmen, was die Diskussion über ein allfälliges Vorziehen der im Regierungsprogramm vorgesehenen Reformmaßnahme anfachte, obwohl das Volksbegehren zwar nur knapp, aber doch unter der 900.000er-Hürde blieb.

Im Nationalratswahlkampf 2019 spielten Fragen der direkten Demokratie wie auch Wahlrechtsfragen nur eine untergeordnete Rolle. Lediglich die FPÖ erhob die Forderung, dass zwingende Volksabstimmungen nach Volksbegehren stattfinden sollten, wobei unterschiedli-

Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

che Unterstützerzahlen genannt wurden – entweder 4 % der Wahlberechtigten (ca. 250.000) oder 10 % der Wahlberechtigten (ca. 640.000 Personen).

Als nächstes Volksbegehren liegt das für ein „bedingungsloses Grundeinkommen“ von 18. bis 25. November 2019 zur Unterzeichnung auf, 14 Volksbegehren befinden sich laut www.oesterreich.gv.at in der Phase zur Sammlung von Unterstützungsunterschriften, so u.a. das Klimaschutzvolksbegehren oder ein Tierschutzvolksbegehren.

4.3. Briefwahl immer beliebter – Stimmenauszählung am Wahltag höchst wünschenswert

Unter dem Schlagwort „Besseres Bürgerservice sowie Vermeidung von Manipulationsmöglichkeiten bei Wahlen“ wurden im Regierungsprogramm der VP/FP-Koalition auch im Bereich des Wahlrechts Reformen angekündigt. So war zum einen vorgesehen, dass die Beantragung, Ausstellung und Stimmabgabe bei der Briefwahl in Hinkunft in einem einzigen Schritt ermöglicht wird, indem über eine längere Frist (ca. drei Wochen) bei den Gemeinden die entsprechenden zeitlichen (zumindest einmal in der Woche auch abends) und örtlichen (Wahlzelle oder Raum zur Wahrung des Wahlheimnisses) Möglichkeiten geschaffen werden. Durch die Abgabe der Briefwahlstimmen bei den Gemeinden sollte auch gewährleistet werden, dass bereits am Wahlabend ein aussagekräftiges Wahlergebnis inklusive der Briefwahlstimmen vorliegt. Die Umsetzung dieses Reformschrittes erfolgte nicht, obwohl von der Möglichkeit der Briefwahl immer mehr Bürgerinnen und Bürger Gebrauch machen und daher der Umstand, dass es am Wahlabend nur ein vorläufiges Ergebnis ohne Briefwahl gibt, immer unbefriedigender wird.

Dass die Briefwahl immer beliebter wird, zeigt sich am neuen Rekord der beantragten Wahlkarten bei den Nationalratswahlen 2019: 1.070.933 beantragte Wahlkarten bei 6.396.796 Wählern, bei der Nationalratswahl 2017 waren es erst 899.193. Die Wahlbeteiligung von 75,6 % setzt sich aus 60 % der Stimmen, die am Wahltag in den Wahllokalen abgegeben wurden, und 15 % Briefwählerinnen und Briefwählern zusammen.

4.4. Die Rolle von Parlament und Bundespräsident bei der Regierungsbildung (und Regierungsentlassung) in Österreich – Reformbedarf?

Klaus Poier

Über die Frage, welche Befugnisse dem österreichischen Bundespräsidenten zukommen sollen, gab es bekanntlich nicht nur bei der Entstehung des Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG) 1920 eine kontroverse Debatte. Immer wieder tauchte diese Frage in den Verfassungsdiskussionen der Ersten und Zweiten Republik auf. Die politischen Ereignisse 2019 geben Anlass, die Rolle des Bundespräsidenten im Regierungssystem Österreich erneut zum Thema zu machen.

War die Rolle des Bundespräsidenten entsprechend dem Kompromiss in den Verfassungsverhandlungen letztlich im B-VG 1920 als die eines bloßen „Staatsnotars“ konzipiert, wurde

Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

wenige Jahre später mit der Verfassungsnovelle 1929 der – nun direkt zu wählende – Bundespräsident verfassungsrechtlich stark aufgewertet. Insbesondere wurde ihm das Recht eingeräumt, den Bundeskanzler und auf dessen Vorschlag die übrigen Mitglieder der Bundesregierung zu ernennen sowie den Bundeskanzler bzw. die gesamte Bundesregierung ohne einen Vorschlag, einzelne Mitglieder der Bundesregierung auf Vorschlag des Bundeskanzlers zu entlassen (Art. 70 Abs. 1 B-VG). Weiters kommt ihm seither das Recht zu, – allerdings nur auf Vorschlag der Bundesregierung – den Nationalrat aufzulösen (Art 29. Abs. 1 B-VG).

Sowohl in der Theorie wie in der Praxis herrscht bis heute keine abschließende Klarheit, wie die Macht zwischen Parlament und Bundespräsidenten nach der Verfassungsänderung 1929 tatsächlich verteilt ist bzw. sein soll. In der Literatur findet man daher auch häufig die schwammige Beschreibung „parlamentarisches Regierungssystem mit präsidentiellem Einschlag“. In der Staatspraxis übten sich die Bundespräsidenten weitgehend in Zurückhaltung („Rollenverzicht“). Es gibt zwar schon frühere Belege für einzelne Fälle der Einflussnahme auf die Regierungsbildung bzw. -zusammensetzung, angesichts des Wortlauts der Verfassungsbestimmungen handelte es sich dabei allerdings wohl um einen eher zurückhaltenden Grad der Machtausübung. In den 1990er-Jahren versuchte Bundespräsident Klestil eine aktivere Rolle als bisher üblich im Amt auszuüben (z.B. bei Unterzeichnung des EU-Vertrages, Vertretung im Europäischen Rat, Ernennung von Mitgliedern des VfGH), scheiterte jedoch letztlich in diesen Bestrebungen am Widerstand der Bundesregierung. Mit der Regierungsbildung 2000, bei der sich Klestil „mit versteinierter Miene“ dem Willen der Nationalratsmehrheit beugte, war dieser „Machtkampf“ letztlich öffentlichkeitswirksam beendet. Die durch die Verfassung eingeräumten weitreichenden Befugnisse bei der Regierungsbildung schienen in der Praxis doch zwingenden, engen – durch die Mehrheitsverhältnisse im Nationalrat determinierten – politischen Grenzen zu unterliegen.

Im Zuge des Bundespräsidentenwahlkampfes 2016 flammte die Diskussion um die Rolle des Bundespräsidenten erneut auf, ausgelöst insbesondere durch die Bemerkung von FPÖ-Kandidaten Norbert Hofer: „Sie werden sich wundern, was alles gehen wird.“. In der öffentlichen Debatte wurde vor allem die Frage aufgeworfen, welche Auswirkungen es für das politische System haben würde, wenn ein Bundespräsident den üblichen „Rollenverzicht“ nicht akzeptiert und etwa – z.B. durch Blockaden – ein offener Machtkampf zwischen ihm und der parlamentarischen Mehrheit ausbricht. Möglicherweise war Hofers Bemerkung sogar ausschlaggebend dafür, dass er Alexander Van der Bellen in der Stichwahl unterlag. Van der Bellen wiederum nahm bei der Regierungsbildung 2017 – zumindest nach außen – eine auffällig zurückhaltende Rolle ein, obwohl eine ÖVP-FPÖ-Koalition gebildet wurde und er im Wahlkampf ausgeschlossen hatte, eine „FPÖ-geführte Bundesregierung“ anzugeloben.

Eine wesentlich aktivere Rolle nahm der Bundespräsident dann freilich nun im Jahr 2019 ein. Auch wenn Van der Bellen diese aktivere Rolle selbstverständlich nicht von vornherein von sich aus suchte, sondern von den politischen Ereignissen in Zusammenhang mit dem „Ibiza-Video“ bzw. in dessen Folge ebenso mehrfach überrascht wurde wie die meisten in Österreich, so muss man doch konstatieren, dass er jedenfalls den Versuch unternahm, ein „starker Bundespräsident“ in dieser Zeit zu sein. Zu erkennen war ein deutlicher „Schulterschluss“ mit Bundeskanzler Kurz in der Frage der Beendigung der Koalition und der Ausrufung von Neuwahlen, der Entlassung von Innenminister Herbert Kickl sowie im Wunsch, dass die einstweilige Bundesregierung unter Kurz und mit Einbeziehung von unabhängigen MinisterInnen bis zu den rasch durchzuführenden Neuwahlen im Amt bleiben sollte. Van der Bellen

Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

war daher erkennbar auch gegen ein Misstrauensvotum gegen Kurz bzw. die Bundesregierung. Als dieses doch erfolgte, passte er dann allerdings seine Worte und Tonlage rasch an die neuen Verhältnisse an. Als äußerst positiv ist es wohl anzusehen, dass es ihm gelang, trotz dieser in der Zweiten Republik bislang einzigartigen politischen Vorgänge Ruhe zu demonstrieren und eine trotz allem optimistische Grundhaltung an den Tag zu legen und dies auch in die Öffentlichkeit auszustrahlen. Van der Bellens „Stunde“ sollte jedoch dann im nächsten Schritt seinen Höhepunkt erreichen, nämlich bei der Ernennung der als „Übergangsregierung“ bzw. „Expertenregierung“ bezeichneten neuen Bundesregierung unter Bundeskanzlerin Brigitte Bierlein. Alles deutet darauf hin, dass es wesentlich am Bundespräsidenten (bzw. seinem Team/seinen Beratern, aber freilich unter seiner Verantwortung) lag, dass Österreich erstmals eine Frau an der Spitze der Bundesregierung bekam und welche Ministerinnen und Minister der neuen Regierung angehören sollten, auch wenn er dazu freilich Gespräche mit allen Parteien führte und dann die designierte Bundeskanzlerin miteinbezog. Dass diese „ExpertInnenregierung“ in Österreich von Beginn an bis heute ein derart hohes Ansehen genießt, ist damit zu einem Gutteil auch als Erfolg des Bundespräsidenten anzusehen.

Auch wenn der Bundespräsident immer wieder – wohl auch, um beruhigend zu wirken – darauf hinwies, dass unsere „elegante Bundesverfassung“ jeden Schritt, der bei diesen Geschehnissen notwendig war, vorgesehen und daher quasi für alles eine Lösung hat, handelte es sich dabei nicht nur um bislang einzigartige Vorgänge, in denen zum Teil für „totes Recht“ gehaltene Verfassungsbestimmungen lebendig wurden, sondern auch um eine zumindest kurzfristige Verschiebung der bislang gelebten Rollen und Machtverhältnisse. Es sollte daher jedenfalls die Frage hier angesprochen – und in einem wohl sinnvollen zeitlichen Abstand in den nächsten Jahren intensiviert – werden, ob die betreffenden Regelungen im Verfassungsrecht auch heute noch politisch sinnvoll sind bzw. ob es einen Reformbedarf gibt.

Die Rollen- und Machtverschiebung bei der Ernennung der „Übergangsregierung“ 2019 hatte vor allem einen politischen Grund: nämlich, dass es zwar eine politische Willensübereinstimmung von SPÖ, FPÖ und JETZT im Nationalrat für den Misstrauensantrag gegen Bundeskanzler Kurz gab, dass es aber offenkundig keine Übereinstimmung für die Bildung einer neuen Bundesregierung gab, die von diesen Parteien getragen worden wäre (aus inhaltlichen oder strategischen Gründen sei dahingestellt). Hätten sich die Parteien nämlich auch darauf geeinigt, wäre die Situation für den Bundespräsidenten eine ganz andere gewesen und es wäre nicht ihm zugekommen, federführend die Bundesregierung zu bilden.

Zu diskutieren ist daher jedenfalls auch, ob das bloß „destruktive“ Misstrauensvotum in Österreich der Weisheit letzter Schluss ist. In Deutschland kann demgegenüber bekanntlich nur ein „konstruktives“ Misstrauensvotum ausgesprochen werden: Ein/e Bundeskanzler/in kann nur abgewählt werden, wenn gleichzeitig ein/e neue/r Bundeskanzler/in gewählt wird. Würde es dies auch für Österreich geben, müsste eine neue Koalition im Parlament sich nicht nur auf die Abwahl der bisherigen Bundesregierung, sondern auch auf die Bildung einer neuen Bundesregierung einigen. Eine solche Einigung hätte es vermutlich im Mai 2019 in Österreich nicht gegeben und damit hätte in weiterer Folge die Machtverschiebung zwischen Parlament und Bundespräsidenten auch nicht stattgefunden. Im Übrigen hätte die Neubildung einer Bundesregierung auf Grundlage einer parlamentarischen Mehrheit auch eine wesentlich höhere demokratische Legitimation als die vom Parlament weitgehend losgelöste Bildung einer Regierung durch den Bundespräsidenten (wiewohl auch eine solche Regierung

Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

freilich demokratisch legitimiert ist und ihr insbesondere auch ohne Stützung im Nationalrat ein Misstrauensvotum drohen würde).

Freilich würde ein konstruktives Misstrauensvotum nicht in das aktuelle System der Regierungsbildung in Österreich passen. Denn wenn grundsätzlich die Kreation einer Bundesregierung vom Bundespräsidenten ausgeht, ist es ein Widerspruch, wenn diese Befugnisse bei einem Misstrauensvotum beim Parlament liegen. Daher müsste man grundsätzlich vor allem auch diskutieren, ob man auf die Verfassungsrechtslage vor der Novelle 1929 zurückgreifen sollte. In der ursprünglichen Version des B-VG 1920 war nämlich vorgesehen, dass die Bundesregierung vom Nationalrat auf einen Vorschlag des Hauptausschusses gewählt wird (Art. 70 B-VG alter Fassung). Dem Bundespräsidenten kam damit nur mehr die Rolle zu, die Regierung anzugeloben, aber eben nicht mehr zu ernennen.

Argumente für eine Rückkehr zu dieser Verfassungsrechtslage lassen sich mehrere anführen: Erstens übten die österreichischen Bundespräsidenten im Regelfall ohnedies eine weitgehend passive Rolle bei der Regierungsbildung aus (freiwillig bzw. – wie oben erläutert – faktisch zwingend aufgrund der politischen Machtverhältnisse). Zweitens wäre eine aktive Rolle des Bundespräsidenten in Ausnahmesituationen, wie sie 2019 brachte, gar nicht notwendig, hätte man ein konstruktives Misstrauensvotum in Österreich. Und drittens hinterlassen die jüngsten Ereignisse vor dem Hintergrund der Diskussion im Bundespräsidentenwahlkampf 2016 doch auch ein unwohles Gefühl, wie möglicherweise ein anderer Bundespräsident in dieser Situation oder – allenfalls auch unter Ausbruch offener Machtkämpfe – in Regelfällen handeln könnte.

Bei aller berechtigten Parteienkritik ist der Kern unserer Demokratie das parlamentarische System. Die Regelungen der Regierungsbildung in Österreich weichen von diesem Modell doch erheblich ab. Die jüngsten Ereignisse sollten Anlass geben, diese Regelungen sachlich und unaufgeregt zu hinterfragen.

4.5. Diskussion über die Parteienfinanzierung

Ein wesentliches Diskussionsthema des Jahres 2019 war die Parteienfinanzierung, insbesondere die Höhe der Parteispenden, der Wahlkampfausgaben und der Transparenz. Es wurde nach der Abwahl der von Bundeskanzler Kurz geführten Regierung im Frühsommer 2019 im sogenannten „freien Spiel“ der Kräfte von SPÖ, FPÖ und Grünen ungeachtet der Einwendungen von ÖVP und Neos ein neues Gesetz beschlossen, das wohl rigide Spendenobergrenzen vorsieht, aber eine tatsächliche Kontrolle der Parteifinzen durch den Rechnungshof nicht ermöglicht.

4.6. Europawahl in Österreich: 26. Mai 2019 – erfreulich gestiegene Wahlbeteiligung

Gerade angesichts der großen Herausforderungen, die sich Europa u.a. durch Brexit, Migration, Populismus, Position gegenüber den USA und China stellen, ist eine verstärkte Kommunikation und Bewusstseinsbildung für und über europäische Themen dringend geboten. Erfreulicherweise ist die Wahlbeteiligung bei der Europawahl am 26. Mai 2019 gegenüber 2014 in Österreich deutlich um 14,38 % auf 59,77 % gestiegen und liegt damit erheblich über

Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

dem Schnitt der EU-28 mit 50,62 %, was allerdings auch ein Plus von 8,01 % bedeutet. Die Wahlbeteiligung in den Mitgliedstaaten – Großbritannien durfte trotz des angestrebten Brexit mitwählen – lag von 88,47 % in Belgien und 84,24 % in Luxemburg bei Wahlpflicht bis zu jeweils knapp 29 % in Slowenien und Tschechien oder gar nur 22,8 % in der Slowakei.

Besonderer Diskussionsbedarf ergibt sich aus der nicht klar geregelten Vorgangsweise bei der Besetzung der Position des/der EU-Kommissionspräsidenten/in. Die Forderung vieler EU-Parlamentarier, dass der/die Spitzenkandidat/in der stärksten Fraktion im EU-Parlament die Kommissionsspitze bilden sollte, wurde diesmal nicht erfüllt. Statt des EVP-Spitzenkandidaten Manfred Weber wurde Ursula Von der Leyen von den EU-Regierungschefs als Kommissionspräsidentin nominiert. Auch die Frage einer europaweiten Kandidatenliste der einzelnen Parteienfamilien steht auf der Diskussionsagenda.

Die Vorzugsstimmen bei der EU-Wahl in Österreich hatten keine Mandatsauswirkungen, obwohl der an letzter Stelle kandidierende Ex-FP-Chef H.C. Strache genug Stimmen für eine Vorreihung gehabt hätte, aber auf das Mandat verzichtete.

4.7. Nationalratswahl 29. September 2019 – rückläufige Wahlbeteiligung – viele Vorzugsstimmen

Bei den Nationalratswahlen am 29. September 2019 ist die Wahlbeteiligung gegenüber 2017 von 80 auf 75,6 % gesunken. Das ist der zweitniedrigste Werte der bisher 23 Nationalratswahlen seit 1945, lediglich 2013 gab es mit 74,91 % eine noch niedrigere Beteiligung. Details siehe bitte www.bmi.gv.at. In der internationalen Betrachtung liegt die österreichische Wahlbeteiligung aber im Spitzenfeld. Andererseits erfreut sich das Instrument der Vorzugsstimmen großer Beliebtheit, wobei diese großteils als „Sympathiebekundungen“ für die Spitzenkandidaten eingesetzt wurden und kaum reale Auswirkungen in Form einer Vorreihung eines(r) Kandidat(e)n hatten. Lediglich im Wahlkreis Tiroler Unterland erhielt der ursprünglich als Listenvierter gereichte Kandidat das einzige VP-Direktmandat. In der Steiermark wurde FP-Landesparteiobmann Mario Kunasek im Regionalwahlkreis Graz vorgereicht, nimmt aber das Mandat nicht an. Auf der Bundesliste überholte in der FPÖ die Nummer Zwei Herbert Kickl deutlich Spitzenkandidat Norbert Hofer.

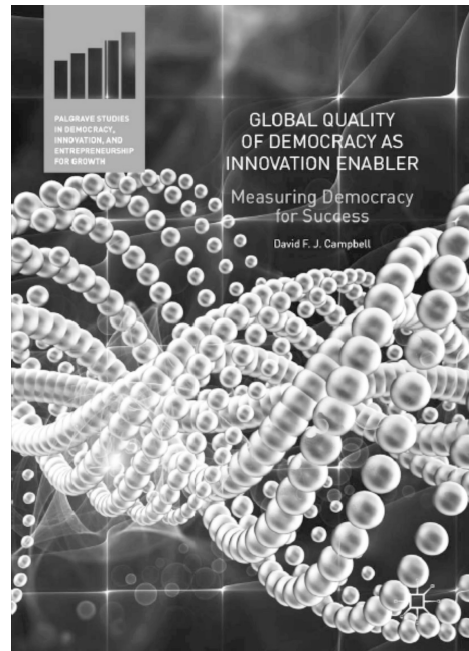
4.8. Landtagswahlen in der Steiermark und in Vorarlberg

Im Jahr 2019 waren auch zwei Landtagswahlen angesetzt – und zwar am 13. Oktober in Vorarlberg und am 24. November in der Steiermark. Bei der Vorarlberger Landtagswahl ging die Wahlbeteiligung gegenüber der Vergleichswahl 2014 um 2,9 % auf 61,4 % zurück, während sie bei der 14 Tage zuvor abgehaltenen Nationalratswahl im „Ländle“ bei 67,7 % und damit deutlich unter dem Österreich-Durchschnitt lag.

5. Demokratiequalität im globalen Kontext und ihre Messung

David F. J. Campbell¹

2019 wurde von Palgrave Macmillan aktuell eine Monographie² veröffentlicht, die sich mit dem Thema der Demokratiequalität im globalen Vergleich auseinandersetzt. Es entspricht einem gewissen politikwissenschaftlichen Theoriestandard, von derzeit drei theoretischen Grunddimensionen für Demokratie (und Demokratiequalität) zu sprechen (Freiheit, Gleichheit und Kontrolle). Bezogen darauf, welche anderen Dimensionen noch die Qualität einer theoretischen Grunddimension für Demokratie (und Demokratiequalität) beanspruchen können, besteht derzeit zwar kein Konsens, aber in diesem Zusammenhang wird auch die „nachhaltige Entwicklung“ genannt. Es gibt natürlich nicht nur eine Demokratietheorie (Theorie über Demokratiequalität), vielmehr ist das Feld der Demokratietheorien ein pluralistisches und heterogenes. Es co-existieren mehrere Theorien und Modell über Demokratie. Metaphorisch ließe sich sogar figuralisieren und zur Diskussion stellen, ob Demokratietheorie nicht auch als eine Meta-Theorie, basierend auf diesen (teilweise widersprüchlichen) Einzeltheorien, verstanden oder konstruiert werden könnte. Demokratie lässt sich theoretisch als multiparadigmatisch begreifen, bedeutend, dass es nicht nur ein (dominantes) Paradigma zu Demokratie gibt, sondern eben mehrere. Wir müssen deshalb einen Pluralismus, Wettbewerb, eine Co-Existenz und auch Co-Entwicklung verschiedener Theorien über Demokratie konstatieren. Die Analyse hier wird aber von der zusätzlichen Annahme getragen, dass es zwischen Demokratietheorie einerseits und Demokratiemessung andererseits wichtige (auch konzeptionelle) Wechselbezüge gibt. In dieser Logik verlangt eine Weiterentwicklung oder Verbesserung von Demokratietheorie, dass es systematische Versuche der Demokratiemessung geben soll, so unvollständig oder lückenhaft eine empirische Demokratievermessung auch jeweils sein mag. So wie es keine „perfekte“ Demokratiemessung gibt, so gibt es auch keine „perfekte“ Demokratietheorie.



Die hier vorgestellte Analyse bezieht sich auf folgende Forschungsfragen: Wie können Demokratie und Demokratiequalität für einen globalen Vergleich konzeptualisiert und gemessen werden? Ferner: Wie ermöglicht und unterstützt Demokratie die Innovation? Das konzeptionelle Analysemodell bezieht sich auf eine „quintuple“-dimensionale Struktur von Demokratie und Demokratiequalität und identifiziert folgende Grunddimensionen als relevant für die wei-

¹ Privatdozent Dr. David F. J. Campbell, Zentrum für Bildungsmanagement und Hochschulentwicklung, Donau-Universität Krems – Universität für Weiterbildung, Department für Weiterbildungsforschung und Bildungstechnologien, david.campbell@donau-uni.ac.at.

² Campbell, David F. J. (2019). *Global Quality of Democracy as Innovation Enabler. Measuring Democracy for Success*. New York, NY: Palgrave Macmillan (<https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-319-72529-1> und <https://www.palgrave.com/de/book/9783319725284>).

Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

tere Analyse: Freiheit, Gleichheit, Kontrolle, nachhaltige Entwicklung und (politische) Selbstorganisation. In Regierungs-/Oppositions-Zyklen (politischen Schwingungen) findet unter anderem die Selbstorganisation von Demokratien ihren Ausdruck. Ein entscheidendes Argument dabei ist, dass ein Demokratieverständnis, welches Bezüge zwischen Demokratiequalität und nachhaltiger Entwicklung herstellt, sich auch besser dafür eignet, Wechselwirkungen mit ökonomischem Wachstum, aber mehr noch mit ökonomischer Entwicklung zu realisieren.

Das empirische Makromodell (*siehe Diagramm auf der Folgeseite*) bezieht sich auf 160 Länder (und Territorien) und schließt einen fünfzehnjährigen Zeitraum von 2002 bis 2016 mit ein. Damit erfasst das Modell grundsätzlich mehr als 99 Prozent der Weltbevölkerung. Das Modell bespricht nicht nur Demokratien, sondern auch die Nicht-Demokratien (Demokratien, Semi-Demokratien und Nicht-Demokratien). Solch eine globale Perspektive erscheint notwendig für ein umfassenderes Verständnis von Demokratie und Demokratieentwicklung, aber auch für die weitere Entwicklung von Demokratiequalität und der allgemeinen Fragestellung von „Demokratie als Innovationsermöglichung“. Folgende Länder und Ländergruppen werden detaillierter betrachtet: nordische Länder, USA, Europäische Union (EU-15 und EU-28), Japan, OECD-Länder, Brasilien, China, Indien, Indonesien, Nigeria, Russland, Lateinamerika, Asien und Durchschnittswerte für die Welt.

In der Schlussfolgerung werden mehrere Hypothesen entwickelt und zur Diskussion gestellt, die einerseits die empirischen Forschungsergebnisse zusammenfassen, andererseits aber auch auf Möglichkeiten verweisen, Forschung zu Demokratie und Demokratiequalität weiter voranzutragen. Durch Querbezüge zu Diskursen über Wissen und Innovation, auch mit Bezügen zu „Quadruple und Quintuple Helix“ Innovationssystemen, werden gleichermaßen Verständnisse zu „quintuple“-dimensionalen Zugängen zu Demokratie und Demokratiequalität hergestellt.

Tendenzielle Alleinstellungsmerkmale der Analyse sind:

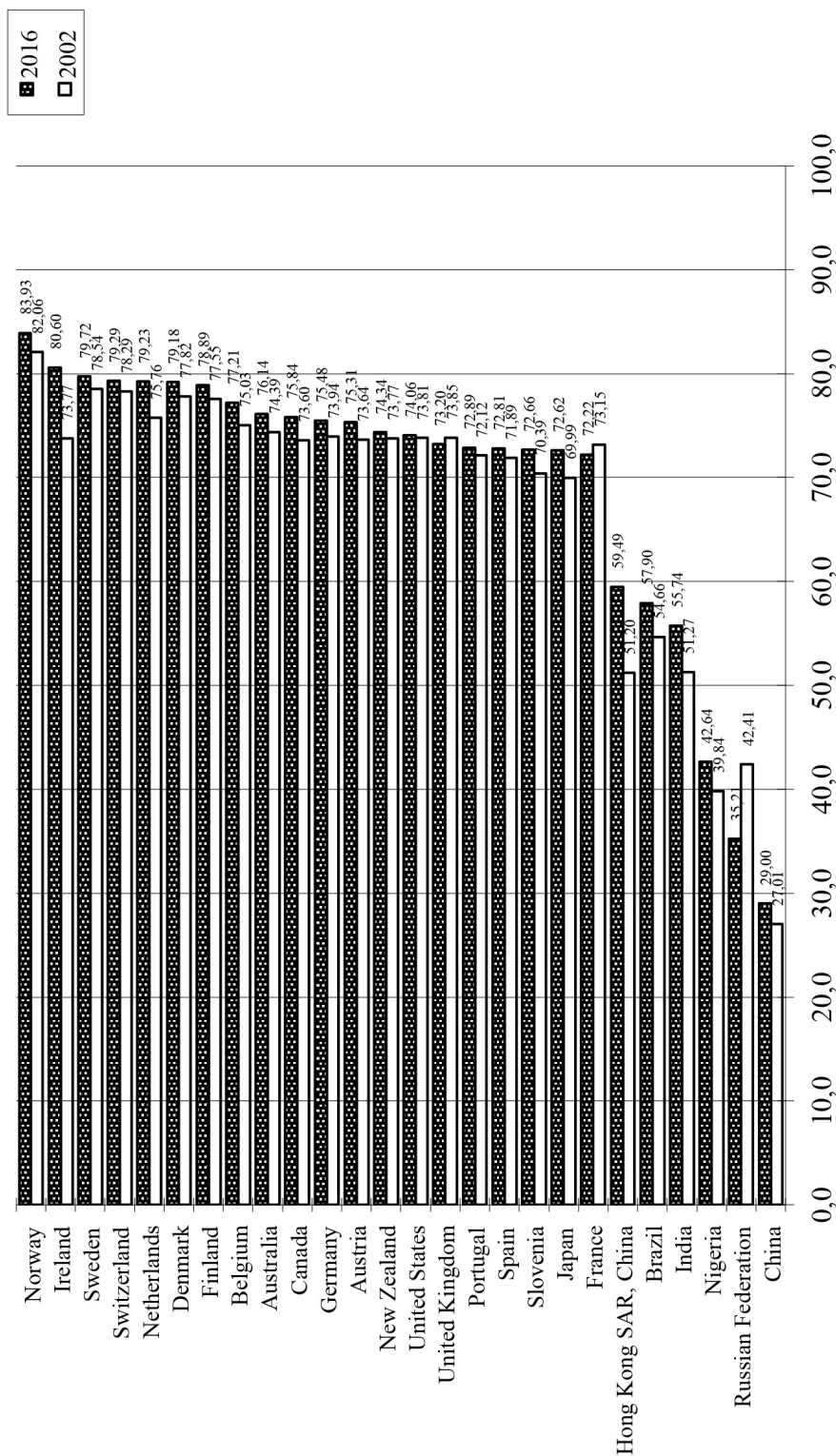
(1) Das Buch entwickelt eine echt globale, aber auch aktuelle Perspektive von Demokratie und Demokratiequalität. Länder mit unterschiedlichen ökonomischen Niveaus werden erfasst. Das Buch bezieht sich nicht nur auf Demokratien, sondern gleichermaßen auf Semi-Demokratien und Nicht-Demokratien.

(2) In seiner konzeptionellen Ausrichtung knüpft das Buch an Diskurse zu Demokratie und Demokratiequalität an, jedoch genauso auch an Diskurse zu Wissen, nachhaltige Entwicklung und Innovation.

(3) Einerseits basiert das Buch auf Theorien und Konzeptualisierungsarbeit, andererseits ist das Buch praktisch ausgerichtet, indem es empirische Modelle entwickelt, die sich auf Indikatoren stützen und diese verwenden.

(4) Das Buch sieht sich in einer Tradition akademischer Grundlagenforschung und eignet sich deshalb für Lehre. Das Buch unterstützt aber ebenfalls Praxisanwendungen für Strategie und Prozesse zu Entscheidungen und Problemlösungen.

Aggregated Global Quality of Democracy (Sustainable Development Comprehensive) in comparison for the years 2002 and 2016. The top 20 ranking countries in 2016 and further selected countries. Scores: 0 = minimum, 100 = possible maximum for covered years.



Source: Campbell 2019 (Global Quality of Democracy as Innovation Enabler).

6. Medien und Medienpolitik

6.1. Sieben Vorgänge, sieben ORF-Zwänge und sieben Vorränge

Peter Plaikner

Wenn der Demokratiebefund 2019 sinnvollerweise auf seinen vorhergehenden Ausgaben aufbauen soll, ist er auch im Bereich von Medien und Medienpolitik in Prä- und Post-Ibiza-Phase einzuteilen. Aufgrund der versetzten Redaktionsschlüsse ergeben sich dabei neun Monate vor und ein Quartal nach Veröffentlichung des letztlich regierungssprengenden und neuwahlverursachenden Videos.

Ungeachtet der zeitlichen Schwangerschaftsanalogie sind in der Prä-Phase mehr Vorhaben umgesetzt und auch Außeneinflüsse wirksam geworden, als es in der Konzentration auf die nächste Koalition öffentliche Beachtung findet. Das liegt vor allem daran, dass zwei im Nationalrat beschlossene Änderungen auf den ersten Blick lediglich medienwirtschaftlicher Natur sind und eine Entscheidung der Kommunikationsbehörde erst zwei Tage nach dem Erscheinen dieses Berichts hörbar wird. Letztlich haben aber sowohl die Ausnahme der Zeitungskolporteure im Sozialversicherungsgesetz und die Erhöhung der Dotation des Privatrundfunkfonds als auch die Vergabe einer weiteren bundesweiten Radiolizenz demokratiepolitische Auswirkungen, die sich zwar noch nicht abschätzen lassen, für die es aber Indizien gibt, die der genaueren Beobachtung bedürfen.

Dazu kommen noch viel diskutierte und völlig vernachlässigte Änderungen in den Besitzverhältnissen der größten privatwirtschaftlich organisierten Verlags- und Fernsehunternehmen in Österreich. Und schließlich sind auch auf EU-Ebene Entwicklungen insbesondere im Verhältnis zu digital und global im Kommunikations- und Mediensektor agierenden US-Konzernen zu verzeichnen. Das gilt von den Debatten zur Urheberrechtsreform unter Österreichs Ratspräsidentschaft in der Europäischen Union bis zur noch in der vorletzten Sitzung des Nationalrats vor der Neuwahl beschlossenen Digitalsteuer.

Dass sich die öffentliche Aufmerksamkeit für Medien und ihre Funktion in der Demokratie dennoch auch in diesem Beobachtungszeitraum fast ausschließlich mit „ORF“ buchstabieren ließ, bestätigt ein schon oft kritisierendes Zerrbild. Deshalb stehen am Ende dieses Kapitels Politische Bildung und Medienkunde unverändert gegenüber den Vorjahren in einem themenspezifischen Forderungskatalog.

Abseits des ORF

Die unterschätzten Zusteller

Die noch im Dezember 2018 vom Nationalrat beschlossene ASVG-Ausnahme von Zeitungskolporteuren, Hauszustellern und Selbstbedienungsaufstellern bewirkt, dass diese selbst für die Einhaltung ihrer Sozialversicherungspflicht verantwortlich sind. Eine solche Verselbständigung von Arbeitnehmern sehen Medienunternehmen, AK und Gewerkschaften klientelspezifisch nahezu zwangsläufig unterschiedlich. Das Thema ist mangels Lobby der einen und mangels Interesse der anderen Seite auch kaum öffentlich vermittelbar. Doch perspektivisch kann

Initiative MehrheitsWahlrecht und Demokratiereform

diese Entscheidung weit größere Auswirkungen haben, als sie in Überlegungen zu dieser Abänderung im Sozialversicherungsgesetz eingeflossen sind.

Die Hauszustellung der österreichischen Tageszeitungen gehört neben der Post und ihren internationalen Konkurrenten zur höchstens einer Handvoll tagesaktuell funktionierender Vertriebslinien. Mit Hinblick auf die Digitalisierung des Mediengeschäfts wirkt dieser Bereich wie von gestern. Für den rasant wachsenden Online-Versand liegt darin aber enormes Zukunftspotenzial. Der globale Erfolg von Amazon entsteht zu einem großen Teil aus seiner Zustellqualität.

Der neuartige Mitspieler

In diesem Zusammenhang erhält der schon im November 2018 bekannt gewordene indirekte Einstieg des Tiroler Investors René Benko bei „Kronen Zeitung“ wie „Kurier“ und somit deren gemeinsamem Unternehmen Mediaprint eine Bedeutung, welche weit über die vor allem diskutierte allfällige inhaltliche Einflussnahme hinausgeht. Benko hat in einer seiner selten öffentlichen Aussagen dazu „eine deutsche Antwort auf Amazon“ genannt. Seiner Unternehmensgruppe gehören unter anderem die Handelsketten Karstadt/Kaufhof in Deutschland und Kika/Leiner in Österreich. Beide gelten als Nachzügler in der Digitalisierung ihrer Geschäftsmodelle. Ebenso wie „Krone“ und „Kurier“ in Österreich, die aber neben 700.000 Abonnenten auch eine flächendeckende Hauszustellung bis in hinterste Tälchen haben. Benkos Signa Retail hingegen ist mit sieben Milliarden Euro Umsatz, 45.000 Mitarbeitern an 320 Standorten und 100 Webshops in 20 Staaten eine digital schon breit aufgestellte Handelsplattform. In diesem Zusammenhang wirkt auch die knappe Mehrheitsbeteiligung von Raiffeisen am „Kurier“ erwähnenswert. Das Geldinstitut ist neben der Familie Dichand, der die Hälfte der „Krone“ gehört, der dritte österreichische Part innerhalb des Gesellschafterkonglomerats mit der deutschen Funke Gruppe, an deren Auslandstochter Benko nun 49 Prozent hält.

Um die ursprünglich heftige Abwehr der Dichands gegen den neuen Mitgeschafter ist es nicht nur durch Thematisierung der „Krone“ im Ibiza-Video stiller geworden. Im Herbst 2019 verdichten sich die Signale für ein künftig kooperatives Verhältnis der Gesellschafter, das seit Jahrzehnten einerseits durch Auseinandersetzungen zwischen Dichand und Funke sowie zum anderen durch eine gefühlte Zurücksetzung des „Kurier“ gegenüber der „Krone“ belastet war. Ein Indiz dafür ist der Rückkauf des „profil“ durch den „Kurier“ von der VGN Medienholding. Da es immer noch als wichtigstes Magazin Österreichs gilt, werden dadurch aber wieder Stimmen laut, die – auch im Zusammenwirken mit Benko – insbesondere bei Raiffeisen eine Transformation von Gesellschaftereinfluss zu Meinungsmacht befürchten. Ein Auslöser dafür war die Auswechslung der „Kurier“-Chefredaktion.

Der verschwiegene Hintergrund

Weit weniger kritisch und genau beobachtet wurden unterdessen die Veränderungen bei Österreichs größtem Privatfernsehanbieter. Der hat Anfang September 2019 mit Puls 24 einen Nachrichtenkanal im Zuge des Nationalratswahlkampfes frühstarten lassen und verfügt nun bereits über vier austro-originäre Sender. Doch sie sind allesamt – also auch Puls 4, ATV und ATV2 – durchgerechnet hundertprozentige Töchter der ProSiebenSat.1 Media SE, dem nach der RTL-Gruppe zweitgrößten Fernsehkonzern Europas. Das an der Frankfurter Börse notierte Unternehmen ist zu 97 Prozent in Streubesitz, den Rest hält es selbst. Wenige Tage nach dem Ibiza-Video wurde bekannt, dass dort die Mediaset S.p.A. mit fast zehn Prozent der Aktien zum größten Einzelaktionär aufsteigt. Dabei handelt es sich um das Fa-

Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

milienunternehmen der Berlusconi. Deren Patriarch, der mehrfache italienische Ministerpräsident Silvio ist Abgeordneter zum Europäischen Parlament, wohin auch der Ibiza-Video-Hauptdarsteller Heinz-Christian Strache gewählt wurde, aber das Mandat nicht angenommen hat.

Berlusconi gilt geradezu als Begründer der Telekratie, dem – aus demokratiepolitischer Perspektive missbräuchlichen – Einsatz von Fernseheinfluss für parteiliche Machtausübung. Im Verband österreichischer Privatsender ist neben Ernst Swoboda als Geschäftsführer von Kronehit Markus Breitenecker als Geschäftsführer der ProSiebenSat.1 Puls 4 GmbH maßgeblich. Seine Vorstellungen haben schon die Gestaltung der ministeriellen Medienenquete im Juni 2018 stark beeinflusst. Er gilt mittlerweile als gewichtigster Gegenspieler des ORF-Generaldirektors Alexander Wrabetz.

Die aufgefüllte Gießkanne

Angesichts dieser Wechselspiele erscheint es bemerkenswert, dass just zwei Tage vor Veröffentlichung des Ibiza-Videos der Nationalrat die Aufstockung des Privatrundfunkfonds von 15 auf 20 Millionen jährlich beschlossen hat. Für diesen Regierungsantrag von Volkspartei und Freiheitlichen stimmten auch die oppositionellen Sozialdemokraten und Neos. Die Liste Jetzt begründete ihre Ablehnung unter anderem damit, dass in dieser Gesetzesnovelle keine nichtkommerziellen Anbieter berücksichtigt würden und nach wie vor offen bliebe, was die Bundesregierung im Hinblick auf den ORF plane.

Immerhin wird der Privatrundfunkfonds aus den Mitteln der Rundfunkgebühr gespeist. Bei seiner Steigerung um ein Drittel per anno handelt es sich um die erste Dotationserhöhung seit 2013 für diese im Jahr 2009 durch eine Novelle des KommAustria-Gesetzes (KOG) bei der RTR-GmbH eingerichtete Förderung. Kritik an ihr entzündet sich vor allem an der Subventionspraxis gegenüber der oe24-Sender aus dem Medienhaus der Familie Fellner. Während 2019 die vier Programme der Puls 4/ATV-Gruppe insgesamt mit rund 4,2 Millionen Euro bedacht werden, erhält allein oe24.tv schon € 2,1 Mio. – deutlich mehr als etwa Servus TV mit € 1,7 Mio. oder Krone TV mit € 1,3 Mio. Euro. Im Radiosektor geht an die Sender der Fellners mehr als doppelt so viel Fördergeld wie zum Beispiel an Kronehit, das knapp 264.000 Euro erhält. Die Bundesförderung für den nichtkommerziellen Rundfunk – die sogenannten freien Radios und Community TV-Programme – beträgt unterdessen insgesamt drei Millionen Euro.

Das zusätzliche Angebot

Dementsprechend betrachten die alternativen Hörfunkanbieter die Vergabe der zweiten bundesweiten Privatradiolizenz nach Kronehit besonders kritisch. Im Bescheid der KommAustria vom 20. Februar 2019 an die Antenne „Österreich“ und Medieninnovationen GmbH für die Dauer von zehn Jahren heißt es: „Das Programm der Antragstellerin ist ein 24-Stunden-Vollprogramm für eine Zielgruppe der 14- bis 59-jährigen Österreicher mit einem Musikprogramm in Form eines breiten Adult-Contemporary-Formats aus Musik der 1980er bis zu aktueller Musik mit einem melodiosen und harmonischen Musikflow. Neben dem Musikschwerpunkt sowie regelmäßigen Wetter- und Verkehrsberichten sowie Veranstaltungshinweisen legt das Programm auf aktuelle Informationen sowie zielgruppengerechte Inhalte aus den Bereichen Sport, Kultur, Gesellschaft, Wirtschaft sowie aktuelle Themen, die Österreich bewegen, wert, wobei tagsüber stündlich Welt- und Österreich-Nachrichten gesendet werden. Das Programm ist werktags in der Zeit von 06:00 bis 18:00 Uhr, samstags von 06:00 bis 16:00 Uhr und

Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

sonntags von 08:00 bis 16:00 Uhr moderiert. Insgesamt soll der Musikanteil bei ca. 80 %, der Wortanteil (einschließlich Verpackungselemente, Jingles und Werbung) bei ca. 20 % liegen.“

Gleichzeitig erlöschen insgesamt 13 bisher vom Medienhaus der Familie Fellner gesammelte Radiozulassungen auf regionaler und lokaler Ebene. Die Unternehmensgruppe verkündete anlässlich der Lizenzvergabe, noch vor dem Sommer mit über 50 Sendern in allen Bundesländern zu starten und bis 2020 die Reichweite auf 70 Prozent und 65 Sender auszubauen. Ende März sollten Name, Programm und alle Details des digitalen Angebots präsentiert werden. Es dauerte aber schließlich bis 9. August bis zur Ankündigung des Sendebeginns von „Radio Austria“ am 26. Oktober. Das Ultimatum der Aufsichtsbehörde für den Start beträgt neun Monate. Die Frist endet am 20. November 2019.

Die wirkliche Schwierigkeit

Deutlich komplizierter als diese nächste Etappe auf Österreichs enorm verspätetem Sonderweg in einen liberalisierten Medienmarkt gestalteten sich die Bemühungen der Bundesregierung um die Schaffung eines neuen Urheberrechts auf europäischer Ebene. Im Programm für den EU-Ratsvorsitz im zweiten Halbjahr 2018 wurde noch formuliert. „Österreich wird außerdem die Reformen des Urheber- und Gesellschaftsrechts weiterverfolgen, nicht zuletzt um auch in diesen Rechtsbereichen den zunehmenden Herausforderungen der Digitalisierung gerecht zu werden. Dabei wird ein Abschluss der Arbeiten an der Richtlinie über das Urheberrecht im digitalen Binnenmarkt und an der Verordnung mit Vorschriften für die Wahrnehmung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten in Bezug auf bestimmte Online-Übertragungen von Rundfunkveranstaltern und die Weiterverbreitung von Fernseh- und Hörfunkprogrammen angestrebt.“

Im September stimmte das EU-Parlament dann zwar nach mehr als 200 Abänderungsanträgen für eine Urheberrechtsreform mit Uploadfilter und Leistungsschutzrecht. Doch der Text muss erst mit den nationalen Regierungen geklärt werden. Österreichs Content-Verbände VÖZ, IFPI und VÖP haben deshalb noch im Dezember auf „positive Kompromisse“ gedrängt. „Die Copyright-Reform ist aus Sicht der Medienunternehmen verlegerischer Herkunft in ganz Europa von essenzieller Bedeutung“, betonte Markus Mair, Präsident des Zeitungsverbands VÖZ. Er schlug einen Blick nach Österreich vor, wo es „gelebte Praxis ist, dass Journalisten an Ausschüttungen aus Verwertungsgesellschaften beteiligt werden“. Bezüglich einer fairen Vergütung für Inhalte könnte das heimische Beispiel „auch als Kompromiss für Europa dienen“. Für den Privatsenderverband VÖP erklärte Ernst Swoboda, dass auch dieses Reformvorhaben „wichtige Ansätze“ für Chancengleichheit mit globalen Konzernen beinhalte: „Der Macht der Plattformanbieter müssen wirksame Schranken gesetzt werden.“

Unterdessen ließ Google im September 2019 erneut seine Muskeln gegenüber Europa spielen: Um das in der Urheberrechtsrichtlinie kodifizierte Leistungsschutzrecht zu umgehen, kündigte der US-amerikanische Konzern an, in Frankreich keine Presse-Snippets (Artikel-ausschnitte) mehr anzuzeigen.

Das zwiespältige Aufbegehren

Im Lichte solcher Machtdemonstrationen ist auch die lange von der Bundesregierung angekündigte Digitalsteuer zu betrachten – eine österreichische Initiative, von der ihre Betreiber allerdings seit jeher eingestehen, dass dieser nationale Beschluss nur ein Schritt auf einem europäischen Weg sein soll – für den allerdings weiterhin die Einstimmigkeit fehlt. Laut Parlamentskorrespondenz handelt es sich um „eine fünfprozentige Steuer auf Online-

Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

Werbeumsätze im Inland und trifft jene Unternehmen, die einen weltweiten Umsatz von 750 Mio. € bzw. einen jährlichen Umsatz aus Onlinewerbeleistungen von mindestens 25 Mio. € erzielen.“ Österreich gehört durch diese Entscheidung, die der Nationalrat neun Tage vor seiner Neuwahl wiederum mit den Stimmen der ursprünglichen Regierungsparteien ÖVP und FPÖ und der oppositionellen SPÖ und Neos getroffen hat, ausnahmsweise zu den Vorreitern. Im Normalfall ist es in solchen Belangen ein Nachzügler.

Die Frage nach der Exekutierbarkeit solcher Schröpfungsversuche gegenüber Facebook, Google & Co. bleibt aber vorerst unbeantwortet. Auch die Ernsthaftigkeit der Bändigungsversuche gegenüber den globalen digitalen Plattformen ist zu hinterfragen, wenn allein die zur Transparenz verpflichteten öffentlichen Stellen von Bund, Land und größeren Gemeinden schon mehr als fünf Prozent ihrer Werbeausgaben an die US-amerikanischen Giganten verbuchen. Dass nur Facebook in den 90 Tagen vor der Nationalratswahl 2019 mehr als eine Million Euro von den wahlwerbenden österreichischen Parteien kassiert hat, widerspricht ebenfalls den hehren Wehrhaftigkeitsbeteuerungen gegenüber diesen Konzernen. Politik und Verwaltung geben immer mehr Geld für jene globalen digitalen Kanäle aus, deren Besteuerung vorerst lediglich eine nationale legislative Theorie ist.

Die öffentlich-rechtliche Baustelle

Wer die Wiener ORF-Zentrale von der Portiersloge an der Einfahrt hinaufschlendert, erlebt seit Monaten eine Großbaustelle. So wird es auch noch länger bleiben. Es gibt kein besseres Sinnbild für den Zustand von Österreichs größtem, seinem einzigen öffentlich-rechtlichen Medienhaus. Die Veröffentlichung des Ibiza-Videos mit dem anschließenden Ende der ÖVP-FPÖ-Bundesregierung hat dem Marktführer bei Radio, Fernsehen und nationalen Online-Nachrichten allerdings eine Verschnaufpause gewährt. Während der Um- und Ausbau seiner Zentrale auf dem Wiener Küniglberg langsam voranschreitet, bleiben die Problemstellungen für die Institution ORF jedoch unverändert. Durch eine allenfalls nicht mehr in der Regierung befindliche FPÖ wird lediglich das politische Bedrohungsszenario für das Unternehmen gemindert. Der enorme Reformbedarf bleibt.

Das Gesetz

Die Basis hat vor 55 Jahren das Rundfunkvolksbegehren gelegt. Vor allem von den Tageszeitungen unterstützt, war sein Hauptziel die größtmögliche Unabhängigkeit des damals monopolisierten Radios und Fernsehens von der Parteipolitik. Dem entsprechenden Rundfunkgesetz ab 1967 folgte 1974 die Umwandlung des ORF zur Anstalt öffentlichen Rechts. Allein seit dem – online am weitesten zurück verfügbaren – Bundesgesetzblatt 379/1984 über „Die Wiederverlautbarung des Bundesgesetzes über die Aufgaben und Einrichtung des Österreichischen Rundfunks“ erfuhr dies mehr als 30 Änderungen; die jüngste 2018. Die letzte wirkliche Reform allerdings gab es 2001 mit der Umwandlung des ORF in eine Stiftung öffentlichen Rechts. Ihr Begünstigter ist die Allgemeinheit.

Dafür wiederum zahlt die Allgemeinheit einen Preis, der sich erst weit hinten im Gesetz findet, das vom Qualitätssicherungssystem (§ 4a.) bis zur Unterbrecherwerbung (§ 15.) alles im und rund um den ORF regelt. Im 6. Abschnitt, als § 31. (2) steht der Ausgangssatz für alle aktuelle Diskussionen um die Rundfunkgebühr: „Die Höhe des Programmentgelts ist so festzulegen, dass unter Zugrundelegung einer sparsamen, wirtschaftlichen und zweckmäßigen

Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

Verwaltung der öffentlich-rechtliche Auftrag erfüllt werden kann; hierbei ist auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung Bedacht zu nehmen.“

Die Politik

Insbesondere die FPÖ sieht diese gesetzliche Vorgabe zu wenig erfüllt. Der Regierungspartner ÖVP bestätigte noch im April, dass in der Koalition ein neues Gesetz in Verhandlung sei und betonte, dass es einen Paradigmenwechsel brauche, durch den der ORF zum Partner heimischer Privater werden könne, um gemeinsam eine „gute Konkurrenz“ für Google und Facebook zu sein. Während die FPÖ auf Abschaffung der Rundfunkgebühr pochte, legte sich die ÖVP in der Finanzierungsfrage nicht fest.

Der behauptete Zeitplan einer ORF-Novelle noch im Juni wurde von der Volkspartei mit dem Hinweis dementiert, dass für einen solchen Termin die Verhandlungen nicht weit genug gediehen seien. Als Fahrplan galt ein Beschluss im Laufe des Jahres, um das Gesetz Anfang 2020 in Kraft treten zu lassen.

Die SPÖ jedoch war nach wochenlanger öffentlicher Diskussion um eine künftige Finanzierung direkt aus dem Staatshaushalt hinreichend alarmiert, um einen Anschlag auf die Unabhängigkeit des ORF zu orten, der sich mit der Veröffentlichung des Ibiza-Videos vorerst allerdings ohnehin erledigt hatte.

Die Finanzierung

Die Finanzierung ist der Hebel für eine allfällige politische Kandare des öffentlich-rechtlichen Medienhauses. Das Kalkül dahinter ist klar: Kaum jemand schätzt die extra eingehobene Rundfunkgebühr. Im Bundesbudget versteckt wäre sie ein leichter zu handhabender tagespolitischer Spielball und würde dem Bürger nicht so stark auffallen. Doch von den jährlich rund 900 Millionen Euro Rundfunkgebühr von zirka 3,3 Millionen Zahlern landen nur zwei Drittel beim ORF.

Die Erklärung dafür liegt einerseits bei der Begehrlichkeit des Finanzministeriums, das pro Beitragszahlung € 1,72 Umsatzsteuer einhebt. Dazu kommen noch € 1,16 Fernseh- und € 0,36 Radiogebühr sowie € 0,48 Kunstförderungsbeitrag. Den Löwenanteil der Nicht-ORF-Verwendung kassieren die Bundesländer: Von € 2,80 im Burgenland bis zu € 5,80 in der Steiermark reicht das Spektrum der für unterschiedlichste Zwecke gewidmeten Landesabgaben, die in der Rundfunkgebühr versteckt sind. Lediglich Vorarlberg und Oberösterreich verzichten auf solch heimliche Regionalsteuern. Deshalb reicht das Spektrum der monatlich zu leistenden Rundfunkgebühr von € 20,93 bis € 26,73. Anders ausgedrückt: Der Fern-Seher in Bad Aussee zahlt jährlich um 70 Euro mehr Gebühr als jener in Bad Ischl. Der ORF bekommt aber pro monatlicher Gebühreuzahlung nur € 17,21. Das hat sich zuletzt auf 625 Millionen Euro im Jahr summiert. Daneben sorgten 235 Millionen aus Werbung und 180 Millionen sonstige Erlöse für einen Milliardenumsatz.

Die Marktposition

In Sachen Quoten geht es dem ORF vergleichsweise im deutschsprachigen Raum am besten. 2018 hatte ORF2 noch 19,3 %, ORF eins 10,9 % Marktanteil, ähnlich wie in der Deutschschweiz SRF1 mit 18,7 % und SRF zwei mit 10,9 %. In Deutschland hingegen, wo das öffentlich-rechtliche TV-Monopol wesentlich früher gefallen ist, ist das ZDF mit 13,9 % Marktführer vor der ARD mit 11,5 %. Dazu kommt noch, dass ORF III hierzulande stärker

Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

sein dürfte als das vergleichbare SRF info (1,9 %) bei den Eidgenossen. Das Unternehmen hält seine Werte diplomatisch zurück, seit einmal bekannt wurde, dass sie ungefähr auf Höhe von ServusTV (2,4 %) liegen. ATV und Puls4 hatten 2018 jeweils 3,3 %.

Noch deutlicher ist die Marktführerschaft im Radio. Die ORF-Angebote brachten es 2018 auf 74, Kronehit als noch einziger bundesweiter Mitbewerber auf 8 % Marktanteil. Aufgeschlüsselt nach Sendern sind die Landesradios mit zusammen 35 % vor Ö3 (31), Ö1 (7) und FM4 (3). Abgesehen vom Teletext-Marktanteil von 63,3 % ist der ORF mit täglich insgesamt mehr als einer Million Unique Usern für seine Online-Auftritte auch bei den digitalen Informationsangeboten Marktführer.

Die Identifikation

Den Quoten entsprechend identifizieren sich die Österreicher auch in hohem Maße mit den Programmen des ORF. Das ist eine Haupteckdaten der Consulter von FehrAdvice, die nach erfolgreicher Begleitung der SRG in deren Kampf gegen die Abschaffung von Rundfunkgebühr auch den ORF berieten. Dazu haben sie vorerst 140 Stakeholder des ORF befragt und dann einen repräsentativen Online-Dialog mit 3.800 Menschen geführt. Demnach haben 68 % der Österreicher eine mittlere bis starke „ORF-Identität“. Das ist ähnlich wie anfangs in der Schweiz.

Um zukunftsfähig zu sein, empfehlen die Berater Maßnahmen zur Steigerung dieses zentralen Werts auf 80 % innerhalb von 12 bis 18 Monaten. Handlungsbedarf besteht, weil der ORF auf einer Skala von 1 bis 10 mit 4,9 als Institution nur eine durchschnittliche Identifikationsfläche bietet. Den Journalisten wird zwar hohe Kompetenz zugeschrieben, doch die Befragten haben weder das Gefühl, dass der ORF die Menschen versteht, noch dass er die Interessen der Bürger vertritt. Er wird nicht auf Augenhöhe und selten im Dienst des Publikums wahrgenommen. Die Befragten sprechen dem Unternehmen die Unabhängigkeit ab und benoten seine Glaubwürdigkeit und Objektivität schlecht.

Die Kooperation

Facebook hat bereits Anfang 2018 seinen Algorithmus mit Zielrichtung Regionalisierung umgebaut. Es bevorzugt seitdem lokale „Publisher“ und reiht professionelle Medien – wie die Beiträge von Unternehmen – zurück. Der Angriff gilt gleichermaßen verlagsbasierten privaten Angeboten wie dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Denn die Invasion dient der Eroberung von regionaler Inhaltshoheit. In den USA löst Facebook bereits das Lokalfernsehen als wichtigste Nachrichtenquelle ab.

In Österreich ist noch „Bundesland heute“ die täglich meistgesehene Sendung und erreichen Bundesländerzeitungen im Wettbewerb mit „Krone“-Regionalausgaben das größte Publikum. Um zu ermöglichen, dass weiterhin solche heimischen Angebote führend sein können, braucht es politische Eingriffe – und eine technologische Basis für eine zeitgemäße Medienregulierung. Deshalb heißt es im Regierungsprogramm: „Gründung einer gemeinsamen digitalen Vermarktungsplattform der österreichischen Medienlandschaft (ORF und Private), um österreichische Public-Value-Inhalte von nationaler und regionaler Relevanz im digitalen Raum zu stärken und wettbewerbsfähig zu machen.“

Dass kurz vor der Nationalratswahl zwischen ORF und VÖP ein heftiger Disput darüber ausgebrochen ist, was der öffentlich-rechtliche Anbieter in solch einem Kooperationsmodell (nicht) machen darf, wirkt allerdings als Rückfall in alte Verhaltensmuster aller Marktteilneh-

Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

mer. Davon profitieren letztlich bloß Google, Facebook & Co., die so zumindest noch mehr Zeit und Vorsprung gewinnen.

Die Aufsicht

Was in Deutschland und der Schweiz sicher besser funktioniert, ist die die Aufsicht des öffentlichen Rundfunks – zumindest unter dem Aspekt der Diskretion. Die aktuelle Besetzung des Stiftungsrats in Österreich hingegen weckt immer wieder Fragen nach seinem prinzipiellen Konstruktionsfehler. Wenn dessen Vorsitzender und auch andere Mitglieder öffentlich die Leistung von Journalisten in Informationssendungen heftig kritisieren, ist das zwar Ansichtssache, widerspricht aber einem im ORF-Gesetz festgelegten Grundsatz: § 20. (2) beginnt dort wie folgt: „Die Mitglieder des Stiftungsrates haben dieselbe Sorgfaltspflicht und Verantwortlichkeit wie Aufsichtsratsmitglieder einer Aktiengesellschaft.“ Wären die vorlauten Stiftungsräte im Kontrollorgan einer börsennotierten AG, würde diese durch ihre Aussagen wohl Kurseinbrüche erleben und Aktionäre könnten klagen.

Die Mitglieder des 35-köpfigen Gremium werden nominiert von den im Nationalrat vertretenen Parteien (6), den Ländern (9), der Bundesregierung (9), dem Publikumsrat (6) – der wiederum fast zur Hälfte vom Kanzler bestimmt wird – und dem Zentralbetriebsrat (5). Die einerseits via Gesetz suggerierte Unabhängigkeit von Parteien ist also andererseits durch diesen Bestellmodus lächerlich. Mehr aber noch fehlen einigen aktuellen Mitgliedern die vom Gesetz geforderte „persönliche und fachliche Eignung durch eine entsprechende Vorbildung oder einschlägige Berufserfahrung“ und die entsprechenden „Kenntnisse des österreichischen und internationalen Medienmarktes.“

Die medienpolitischen Herausforderungen

Die im Demokratiebefund 2017 aufgestellten und in der Auflage 2018 wiederholten zehn Forderungen an die Medienpolitik sind größtenteils weiterhin unerfüllt. Sie lassen sich im Sinne der formalen Einheitlichkeit dieses Artikels aber zu sieben Thesen zusammenfassen:

1. Eine nationale Medienordnung

ist sowohl für die Bändigung von Online-Riesen wie zur Wahrung der Identität neben dem zehnmal größeren gleichsprachigen Nachbarn sinnvoll. Das duale Mediensystem mit staatlich und privat finanzierten Anbietern ist nicht überholt, braucht aber mehr Trennschärfe zwischen demokratiepolitisch förderungswürdigen und rein kommerziellen Angeboten und muss sich mehr denn je auf betriebswirtschaftliche Zwittermodelle einlassen.

2. Die Medienmilliarde

aus 600 Millionen Rundfunkgebühr, 8 Millionen Presseförderung und hunderten Millionen aus öffentlichen Inseraten muss fairer verteilt werden. Ein Systemwechsel bei der Rundfunkgebühr braucht nicht zwangsläufig zur Haushaltsabgabe oder gar direkten Budgetfinanzierung zu führen, benötigt aber eine formale Begriffserweiterung bzw. Nutznießer-Veränderung auf Medien und die inhaltliche Ausrichtung auf Public Value.

3. Die Neudefinition des ORF

ist überfällig. Schon die Bezeichnung als öffentlich-rechtlicher „Rundfunk“ zeigt den dringenden Repositionierungsbedarf des trimedialen Anbieters. Sein Stiftungsrat benötigt eine Reform weg vom parteipolitischen Handlanger zu einem Aufsichtsrat mit Expertenwissen. Die

Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

Lösung könnte in der Ansiedlung einer Public Value-Kommission bei der Medienaufsicht RTR liegen, die zugleich die bisherigen Aufgaben des Stiftungsrates wahrnimmt.

4. Die Förderung von globalen Initiativen

wäre ein gutes Rezept der Zukunftstauglichkeit. Nicht von ungefähr richtet Facebook seinen Fokus immer mehr auf regionale Inhalte und fördert finanziell lokale Medien. In inhaltlicher Kompetenz für den Nahbereich liegt die größte Widerstandsfähigkeit gegen digitale Content-Kolonialisierung. Unter den demografischen Rahmenbedingungen von Urbanisierung und Landflucht verdienen Medieninitiativen in diesem Bereich besondere Förderung.

5. Die Qualitätssicherung im Journalismus

ist prägend für eine Demokratie und kann nicht nur Unternehmen mit betriebswirtschaftlichen Kriterien überlassen bleiben. Die angespannte Ertragslage der Medien zeigt sich sowohl in neuen Gehaltssituationen wie in mangelnder Aus- und Fortbildung. Es gibt dafür zwar mehr denn je, doch Redaktionen vermögen ihre Journalisten dafür immer weniger zu entbehren. Förderungsanreize könnten diese Situation positiv verändern.

6. Politische Bildung und Medienkunde

müssen Hauptfächer werden. Sie sind zentrale Elemente zur befähigten Mitwirkung an einer demokratischen Gesellschaft. Österreichs Bildungskanon leidet an altbackenen Unterrichtsinhalten. Der Lichtblick angesichts der Herabsenkung des Wahlalters auf 16 liegt heute am Ende des Tunnels. Ein nationaler Kraftakt ist überfällig. Aus Überlegungen des demokratischen Selbsterhalts gibt es kaum eine wichtigere Aufgabe für die neue Regierung.

7. Eine europäische Medienordnung

ist unabdingbar, um nationale gesellschaftliche Interessen gegen Konzerne wie Google, Facebook, Amazon & Co. durchzusetzen. Österreich ist zu klein dafür. Um vom Steuer- bis zum Urheberrecht vor allem die amerikanischen digitalen Riesen bändigen zu können, benötigt es die Europäische Union. Ständiges Lobbying für dieses Thema in Brüssel ist keine Orchideenpolitik, sondern Merkmal einer Bundesregierung mit Zukunftsorientierung.

Die Aufrechterhaltung, Stützung und allenfalls erst Etablierung einer ungeschriebenen vierten Gewalt in Form herkömmlicher Medien als öffentliche Kontrolle für Legislative, Exekutive und Judikative muss – langfristig, also strategisch gedacht – im Sinne der Kontrollierten sein, auch wenn diesen zunehmend eigene Medienmittel zur Verfügung stehen. Ohne journalistischen Ansatz im demokratiepolitischen Sinn entstehen daraus jedoch lediglich Propagandamaschinen von bislang ungeahntem Ausmaß. Ungeachtet aller Sonntagsreden scheinen vorerst sämtliche politische Parteien eher dem Reiz dieser digitalen Inkarnationen der einstigen Parteipresse zu erliegen. Solch kurzfristige Orientierung ist der Keim für Entdemokratisierung durch Agitation statt Information. In einer solchen Konkurrenz sind nicht nur die im öffentlichen Diskurs und bei Wahlen Unterlegenen die Verlierer – sondern die Demokratie selbst. Dass es umgekehrt auch die radikale Qualitätswende im Journalismus braucht, ist keine Kehrseite der Medaille, sondern das Yin zum Yang in Zeiten von Social Media.

6.2. Wenn Politiker zu Medienmachern und Journalisten zu politischen Akteuren werden

Peter Plaikner

Wenn zwei Drittel der FPÖ- und ein Viertel der ÖVP-Wähler die „Aufdeckung von Dingen wie dem Ibiza-Video durch Medien“ als wenig bis unwichtig für die Demokratie empfinden, liegt dies vor allem an ihrer Enttäuschung über das dadurch eingeläutete Ende der türkis-blauen Koalition. Die bei den Sympathisanten anderer Parteien zwischen drei und sechs Prozent liegende Skepsis gegenüber solchen Enthüllungen dürfte sich also je nach Betroffenheit ändern. In Verbindung damit, dass jeder fünfte FPÖ-Wähler zweifelt, ob die Demokratie „besser als jede andere Regierungsform sei“, streuen diese Nebenprodukte der ORF-Wahltagsbefragung von SORA/ISA aber Salz in eine gesellschaftliche Wunde: Unser System ist nicht so gefestigt, wie es scheint. Der grassierende Mangel an politischer Bildung insgesamt und Medienkunde ganz besonders lässt es leicht erschütterbar wirken.

Es hat vielfache Ursachen, warum das Fundament des gemeinen Demokratiebewusstseins so filigran ist. Dass dies heute deutlicher denn je erscheint, liegt aber an einem neuen Wechselspiel von Politik und Medien und einer sich rasant verändernden Rollenverteilung zwischen den einst klarer unterscheidbaren Akteuren und Vermittlern. Die Grundlage für diese Veränderung in der Balance zwischen den festgeschriebenen und nicht legitimierten Gewalten im Staat bietet die Digitalisierung der Kommunikation, die Rückkanalfähigkeit des Web 2.0 und seiner Plattform-Anwendungen. Die Bezeichnung Social Media führt dabei doppelt in die Irre – sowohl durch die positive Konnotation des einen Begriffsteils als auch mit dem Signal der Verantwortlichkeit des anderen. Die Aneignung dieses Wordings ist ein immer noch unterschätzter Coup von Facebook, YouTube, Twitter und Ähnlichem.

Neue Drehscheibe Social Media

Diese Netzwerke sind der zentrale Schauplatz für ein Doppelspiel, das von den USA über Großbritannien bis nach Österreich die grundsätzliche politische Verortung verändert. Hier sammelt die FPÖ auch in Regierungsverantwortung als Immer-Noch-Protestpartei das ursprünglich kleine Potential der Skeptiker am demokratischen System und vergrößert es durch Infragestellung von Institutionen. Eine Hauptzielscheibe des Dauerfeuers wider Vertrauen und Glaubwürdigkeit sind Medien. Also reichen die Attacks von der Verunglimpfung des ORF als Rotfunk bis zur Vernaderung der Zeitungen als Lügenpresse. Dieses Stakkato der Verunsicherung hat Erfolg. Das Vertrauen in Medien und Journalismus sinkt rasant – auch wenn es noch nicht die Talsohle der Politik erreicht hat.

Eine solche inhaltliche Strategie, wie sie entscheidende Teile der US-Republikaner, der britischen Tories oder der Allianz für Deutschland erfolgreich betreiben, verfolgen andere Parteien nicht. Doch sie drängen nun ebenso vehement, wie es populistische Gruppierungen vorexerziert haben, auf Social Media. Entweder direkt in Facebook und Instagram, YouTube und Twitter oder diese als ideale Vertriebskanäle für die digitalen Enkel der Parteizeitungen nutzend. Das gilt für die riesigen Fan- und Follower-Zahlen des ÖVP-Bundesparteiobermanns genauso wie für die SPÖ und das von ihren parlamentarischen Mitarbeitern betriebene Kontrast Blog. Wohl auch, weil sie – wie die FPÖ – institutionell weniger im ORF verankert sind als die beiden einstigen Großparteien, nutzen Grüne und Neos ohnehin bereits länger und personell breiter die neuen Social Media-Möglichkeiten. Je höher die Verwaltungsebene, desto mehr muss ein Politiker heute auch ein Quasi-Medienmacher sein.

Initiative MehrheitsWahlrecht und Demokratiereform

Propaganda und Patschenkino

Mit Journalismus hat das selten etwas zu tun. Doch dieser ist mitunter nahezu gezwungen, die neue Bewegtbild-Propaganda 1:1 zu übernehmen. Das hat der grüne Bundespräsident schon Anfang 2016 bei seiner Kandidatur für dieses Amt vorgemacht und die SPÖ-Vorsitzende im Herbst 2019 nachvollzogen: Verkündigungen via Facebook und YouTube und dann einige Zeit nicht ansprechbar sein. Die meisten Medien übernehmen dann das vorhandene PR-Videomaterial. Botschaft gelungen.

Es braucht diese lange Hinführung, um zu erklären, warum Medien und Journalisten ihrerseits immer mehr zur Grenzüberschreitung neigen. Sie zahlen die politischen Einbrüche in ihr angestammtes Handlungsfeld zuweilen mit gleicher Münze zurück, indem sie von Kontrolleuren und Beobachtern zu Akteuren werden. Das gilt nicht nur für den Zeitungsboulevard, der längst im eigenen TV-Studio für seinen Fernsehkanal Hof hält. Der Bildschirm übt auch auf früher wesentlich weniger prominent arbeitende Printjournalisten eine unwiderstehliche Faszination aus. Die routinierten Gate Keeper des Patschenkinos nutzen diese Eitelkeit der Schreibenden und schmieden hintergründige Netzwerke und Allianzen von Fernsehmoderatoren mit Politikexperten und Zeitungsjournalisten. In einem kleinen Staat wie Österreich werden die vielen Querverbindungen zu Wahlzeiten schnell auffällig. Zumal dann, wenn es hier – wie soeben – eine global rekordverdächtige Zahl an politischen TV-Auseinandersetzungen dazu gibt. Alles in allem wird es wohl eine Hundertschaft innerhalb eines Monats gewesen sein. Und so wie die Spitzenkandidaten sich kaum vertreten lassen, ist dies auch bei – wissenschaftlichen wie journalistischen – Analysten. Für das Publikum insgesamt entsteht dadurch der Eindruck eines Wanderzirkus mit den immer gleichen Akteuren, für ohnehin politik- und demokratieskeptische Gruppen gar das Bild einer einzigen, großen, unentrinnbaren Verhaberung.

Vom Beobachter zum Darsteller

Die wichtigste Eigenschaft von politischen Spitzenkandidaten ist die Darstellungskompetenz auf Bildschirmen. Wir reden weniger davon, was er oder sie können, sondern eher darüber, wie sie wirken. Chaplin würde eine Politiksatire heute „Der große Kommunikator“ nennen – unabhängig davon, ob sie Despoten oder Demokraten beträfe. Umgekehrt sind ursprüngliche Medienmacher heute mehr denn je auch Hauptdarsteller – aufgrund des Zwangs zur Selbstvermarktung sowohl des eigenen Produkts als auch von sich innerhalb der Branche. Die Ursache dafür liegt wiederum in der technologisch getriebenen Medienentwicklung. Einst pure Zeitungs-, Radio- und Fernsehmacher handeln fahrlässig, wenn sie nicht alle Möglichkeiten zur digitalen Transformation ihrer Marken nutzen. Der ideale Chefredakteur heute ist mehr Repräsentant und Manager, eher Diskutant und Moderator als operativer Journalist. Das gilt sowohl für Auswärts- wie für Heimspiele. Der integrierte multimediale Newsroom gilt als „State of the Art“: Viele Print- und Online-Redaktionen verfügen über direkt angeschlossene Radio- und Fernsehstudios. Die Verbreitung von Breaking News ist längst ein Wettbewerb von allen mit jedem – nicht nur aus der Medienbranche. Die Politik spielt dabei ebenso mit wie NGO's, Blogger und die Unmenge an Mitbewerbern via Facebook, Instagram, YouTube und Twitter, die es mit dieser individuellen Macht früher nicht gab. Social Media ermöglicht eine Parteien gefährdende Partizipation und eine Redaktionen bedrohende Kommunikation.

So war im Nationalratswahlkampf 2019 die Veröffentlichung von internen Aufzeichnungen der ÖVP durch die Wochenzeitung „Falter“ ein weiteres Puzzlestück für die Diskussion über

Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

die Trennlinien zwischen Journalismus und Aktivismus sowie zwischen Medien und Opposition. Wie schon bei der Präsentation des Ibiza-Videos durch „Süddeutsche Zeitung“ und „Spiegel“ reicht die Argumentation vom Vorwurf der Grenzüberschreitung bis zum Lob der Kontrollfunktion. Ein Blick zurück in den Wahlkampf von 2017, als „Presse“ und „profil“ die interne Kommunikation der SPÖ enthüllt haben, beweist aber, dass Bezeichnung und Verteidigung in dieser Auseinandersetzung nicht von hehren Grundsätzen getragen werden, sondern lediglich parteilicher Betroffenheit und Präferenz folgen.

Permanente Grenzverschiebung

Welche Rolle Journalismus in einer vollkommen veränderten Gemengelage spielen kann und darf, ist nicht nur seinem Publikum, den Bürgern, sondern auch den Ausübenden immer weniger klar. Das liegt einerseits daran, dass es statt privilegierten Gate Keepern von Information einen rasanten Austausch auf Augenhöhe zwischen Sender und Empfängern mit ständig wechselnden Rollen gibt. Diese Position ist dem herkömmlichen Journalismus ungewohnt. So paradox es klingen mag: Er muss lernen zu kommunizieren, das war in der einstigen Top-Down-Vermittlung nicht notwendig.

Dazu kommt die Demokratisierung des Fernsehens – wenn die aktuelle Bewegtbildproduktion noch so genannt werden darf. Abgesehen von der Erweiterung der Ausdrucksmittel sind die dort deutlich besseren Möglichkeiten der Selbstdarstellung als nur per Text oder Ton ein Verführer weg von journalistischen Tugenden. Nicht das Medium, auch sein Macher wird zur Botschaft.

Diese Neuordnung der gesellschaftlichen Machtverhältnisse verändert auch die Beziehungen der deklarierten und mitwirkenden staatlichen Gewalten. Die Grenzen verschieben sich dabei so rasant, dass Überschreitungen von allen Seiten geradezu zwangsläufig geschehen. Damit daraus kein größeres Problem entsteht, braucht es Kritik und Kontrolle. Das ist die Aufgabe des Journalismus. Damit er nicht Teil des Problems wird, muss er transparenter als gewohnt agieren und sich permanent selbst thematisieren, kontrollieren und kritisieren. Wenn er dann noch als parteipolitische Opposition wahrgenommen wird, ist das ein Versagen der wahren Opposition.

7. Brexit – Demokratie und Vertrauen

Melanie Sully¹

Nach Monaten des Aufschiebens, des Zeitschindens und verpasster Fristen ist Theresa May letztendlich als Premierministerin zurückgetreten und hat dabei ein gänzlich uneiniges und beunruhigtes Land zurückgelassen. Das Vertrauen in Politiker befindet sich auf einem Tiefstand und der Glaube an die Durchführbarkeit demokratischer Verfahren ist so gut wie verfliegen. In dieses Vakuum der Verwirrung und Verzweiflung trat der extravagante Boris Johnson, der nach Jahren nationaler Demütigung Hoffnung und Optimismus ausstrahlte.

Der Vertrauensverlust in Politiker hatte lange vor dem Brexit begonnen. Der Berufsstand des Politikers, der einst einigermaßen anerkannt war, kletterte bis an das unterste Ende der Vertrauensskala herab. Lehrer und Direktoren an Schulen, Ärzte und Krankenschwestern, sie alle stehen traditionell an der Spitze und genießen die Hochachtung und das Vertrauen der Öffentlichkeit. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Menschen die Art der Arbeit, die diese Berufsgruppen zugunsten aller ausführen, verstehen und wertschätzen. Viele haben jedoch Probleme damit, zu verstehen, was Politiker tun oder wofür sie gut sind und schlussfolgern, dass sie zum Großteil aus eigenem Interesse dabei sind. Abgeordnete sind sich ihrer Arbeit oftmals unsicher und der Beruf ist von Natur aus gegensätzlich, es mangelt ihm an dem für zahlreiche Spitzenjobs charakteristischen Esprit de Corps. Politiker sind in Großbritannien daran gescheitert, einen Kompass bereitzustellen, um das Land durch unsichere Gewässer zu navigieren, was zum endlosen Treiben um das Brexit-Bermuda-Dreieck geführt hat.

Boris Johnson hat eine klare Botschaft, die einfach ausgedrückt folgendes besagt: Brexit umsetzen, Nigel Farage und anschließend Jeremy Corbyn besiegen. Bemerkenswert war seine Rede auf den Stufen der Downing Street, als er das Amt des Premierministers übernahm. Mehrere Sätze begannen mit dem Ausdruck „Meine Aufgabe ist es...“, mit denen er praktisch seine eigene Arbeitsplatzbeschreibung erläuterte. Im Gegensatz zu vielen anderen Berufen gibt es keine Beschreibung in Bewerbungen um ein politisches Amt. Die einzige Voraussetzung scheint zu sein, Wahlen zu gewinnen und wenn möglich redegewandt zu sein. Als Tony Blair Premierminister wurde, hatte er bis dahin kein hohes Amt inne.

Die Öffentlichkeit scheint zu akzeptieren, dass ein Politiker nicht gerade ein Einstein ist, aber sie möchte, dass er ihre lokalen Interessen vertritt. Daher gibt es oft einen Konflikt zwischen den Prioritäten einer politischen Partei, welcher ein Abgeordneter angehört, und den Interessen im Wahlkreis, den er vertritt. Dies zeigte sich in zahlreichen Abstimmungen im Parlament, bei denen Mitglieder der Labour Party aus Wahlkreisen, die für den Brexit gestimmt haben, zusammen mit der konservativen Regierung für den Deal zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich gestimmt haben. Sie widersetzen sich den Anordnungen ihrer eigenen parlamentarischen Fraktion und sind bereit, etwaige Folgen – beispielsweise auf die hinteren Bänke verwiesen zu werden – in Kauf zu nehmen. In letzter Zeit haben mehrere Abgeordnete ihre Fraktion verlassen, um aus Prinzip anderen beizutreten. Weder das Parlamentsmitglied noch die jeweilige Fraktion haben dadurch einen finanziellen Verlust oder

¹ * Melanie Sully, britische Politologin, leitet das Institut für Go-Governance in Wien.

Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

Gewinn. Ein Abgeordneter kann jedoch angetrieben werden, die Seite zu wechseln, wenn es darum geht, von der lokalen Partei als Kandidat erneut aufgestellt zu werden.

Allerdings gilt: Je höher der politische Posten, desto größer die Erwartungen, dass die Vertreter des Volkes qualifiziert sind. Dabei kann es sich um auswärtige Angelegenheiten, Fremdsprachenkenntnisse oder militärische Ausbildung für Verteidigungsfragen handeln. Allerdings fehlt es auch an einer konkreten Stellenbeschreibung für einen erfolgreichen Minister. Möglicherweise brauchen sie keine derartigen Eigenschaften, sondern müssen talentierte Führungskräfte in ihrem Ressort oder gute Diplomaten sein, die mit ihren Mitarbeitern umgehen können und sie motivieren.

Das Referendum von 2016 über die Mitgliedschaft des Vereinigten Königreichs in der Europäischen Union offenbarte Schwachstellen in Gesetzen, die für die direkte Demokratie relevant sind und mit denen sich noch befasst werden muss. Neben den vermeintlichen „Lügen“, die von Befürwortern des Brexits propagiert werden, nutzte Regierungschef David Cameron alle ihm zur Verfügung stehenden Mittel, um Material für einen Verbleib in der EU zu verbreiten. Für einige überschritt er die Grenze, als er bei einer Wahl den Regierungsapparat einsetzte. Downing Street warnte jedoch nachdrücklich vor den Folgen des EU-Austritts und machte die Wähler darauf aufmerksam, dass die Nebenwirkungen etwa ein Jahrzehnt andauern könnten. Trotzdem stimmten Millionen für den Austritt aus der EU, nicht aus wirtschaftlichen Gründen, sondern weil sie sich nicht um die Art und Weise kümmerten, wie Politik gemacht wird, und weil sie sich von den Politikern, die ihren Problemen kein Gehör schenkten und dies wohl noch immer nicht tun, vor den Kopf gestoßen fühlten. Seit dem Referendum und den langwierigen Verhandlungen gibt es einen spürbaren Anstieg von Wut gegenüber Politikern. Viele Parlamentsmitglieder fühlen sich bei ihrer Arbeit unsicher und insbesondere Frauen und Abgeordnete aus ethnischen Minderheiten beklagen, dass sie ein Ziel von Hasspostings in sozialen Medien sind.

Die nachfolgenden Verhandlungen zeichnen ein düsteres Bild. Beide Seiten, das Vereinigte Königreich und die EU, bewegten sich in eingefahrenen Bahnen. Die EU fürchtete, dass andere Länder dem Beispiel des Vereinigten Königreichs folgen könnten oder dass die Grundsätze des Binnenmarktes auf dem Altar des Brexits geopfert werden würden. Für das Vereinigte Königreich wurde der Backstop in Bezug auf Irland ein ebenso politisches Symbol. Beide Seiten gruben sich ein, unfähig zu blinzeln, ohne das Gesicht zu verlieren.

Das mangelnde Vertrauen in die Politik, Ergebnisse abzuliefern, war bei den Ergebnissen der Wahlen zum Europäischen Parlament im Mai 2019 deutlich zu sehen. Die Brexit Party unter Nigel Farage, die nur eine Botschaft vermittelte, nämlich sich für ein No-Deal-Szenario zu entscheiden, war der Sieger. In Wales belegte die Brexit Party trotz der Bedenken, EU-Fördermittel zu verlieren, ebenfalls den ersten Platz und die Labour Party, die hier traditionell stark ist, fiel in ein historisches Tief. Corbyns verworrene kreative Zweideutigkeit, wie man den Brexit bewältigt, untergrub seine einstige Popularität.

Der Brexit hat das Potential, das Parteiensystem wie wir es kennen zu zerlegen und die Politik des Vereinigten Königreichs rundzuerneuern. Damit dies jedoch eine positive Kraft ist, muss das Vertrauen in Demokratie und Parlament wiederhergestellt werden. Die folgenden Bereiche müssen angesprochen werden:

- Die Abhaltung von Referenden und Vorschriften in Bezug auf Finanzausgaben und soziale Medien

Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

- Die Rolle des Parlamentssprechers
- Geschäftsordnung im Parlament
- Die verfassungsrechtliche Rolle des Monarchen
- Gesetze in Bezug auf vorgezogene Parlamentswahlen
- Beziehungen zwischen den vier Nationen England, Schottland, Wales und Nordirland
- Eine geschriebene oder ungeschriebene Verfassung
- Die Rolle eines Parlamentsmitglieds
- Das Wahlsystem
- Die Rolle der Wahlkommission
- Die Rolle nicht gewählter Berater auf hoher Regierungsebene

Ein Verfassungskonvent mit Experten aus einem Querschnitt der Bevölkerung basierend auf in Irland und Kanada getesteten Modellen könnte den Weg weisen. Dies braucht Zeit und eine ruhigere Arbeitsatmosphäre.

Der durch den Brexit zugefügte Schaden hat den Kern des parlamentarischen Regierungssystems in Mitleidenschaft gezogen. Bis das Brexit-Dilemma auf die eine oder andere Weise gelöst ist, ist es unwahrscheinlich, dass die Arbeit daran gestartet wird.

8. OGM-Demokratiefbefund 2019

DEMOKRATIEBEFUND 2019

DER INITIATIVE MEHRHEITSWAHLRECHT UND DEMOKRATIEREFORM

BENCHMARKSTUDIE 2011 BIS 2019

OGM
Österreichische Gesellschaft für Marketing
+43 1 50 650-0; Fax - 26
office@ogm.at
www.ogm.at

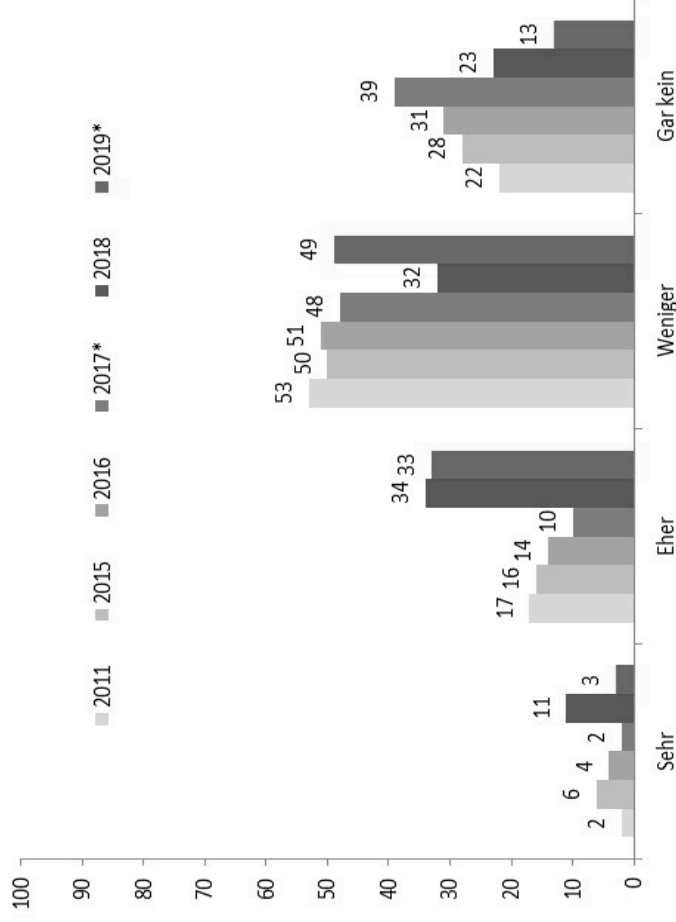
Zur Untersuchung

- ★ Auftraggeber: Initiative für Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform, 1010 Wien
- ★ Ausführendes Institut: OGM Gesellschaft für Marketing, 1010 Wien
- ★ Zielgruppe: Wahlberechtigte ÖsterreicherInnen ab 16 Jahren
- ★ Stichprobengröße: 587 Interviews
- ★ Methode: Online Befragung mit Hilfe des OGM-Online-Panels (offline rekrutiert)
- ★ Max. Schwankungsbreite: $\pm 4,0\%$
- ★ Befragungszeitraum: 14. bis 17. Oktober 2019

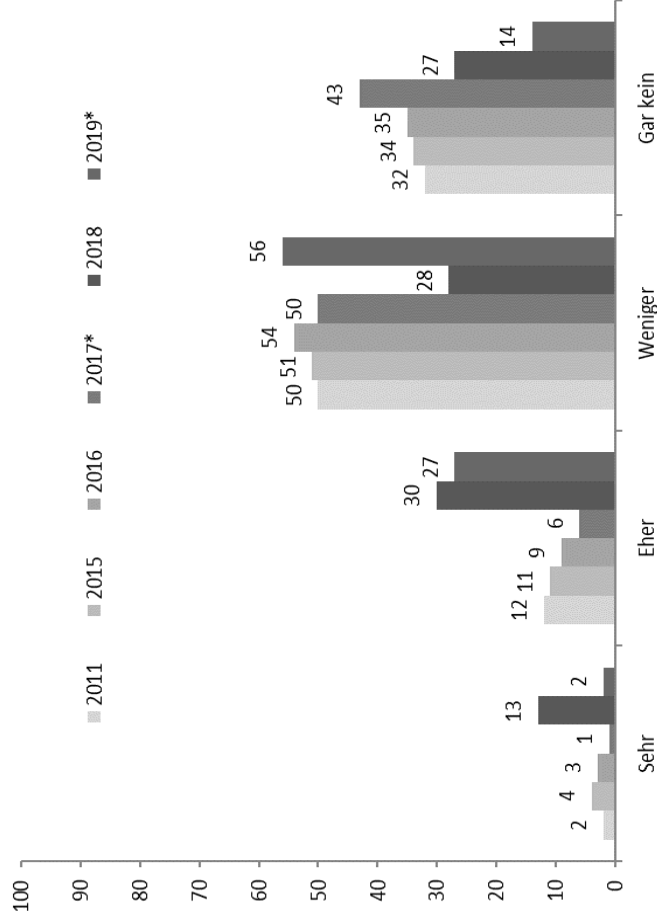
Vertrauen in Politik und PolitikerInnen

(in Prozent)

Vertrauen in Politik?



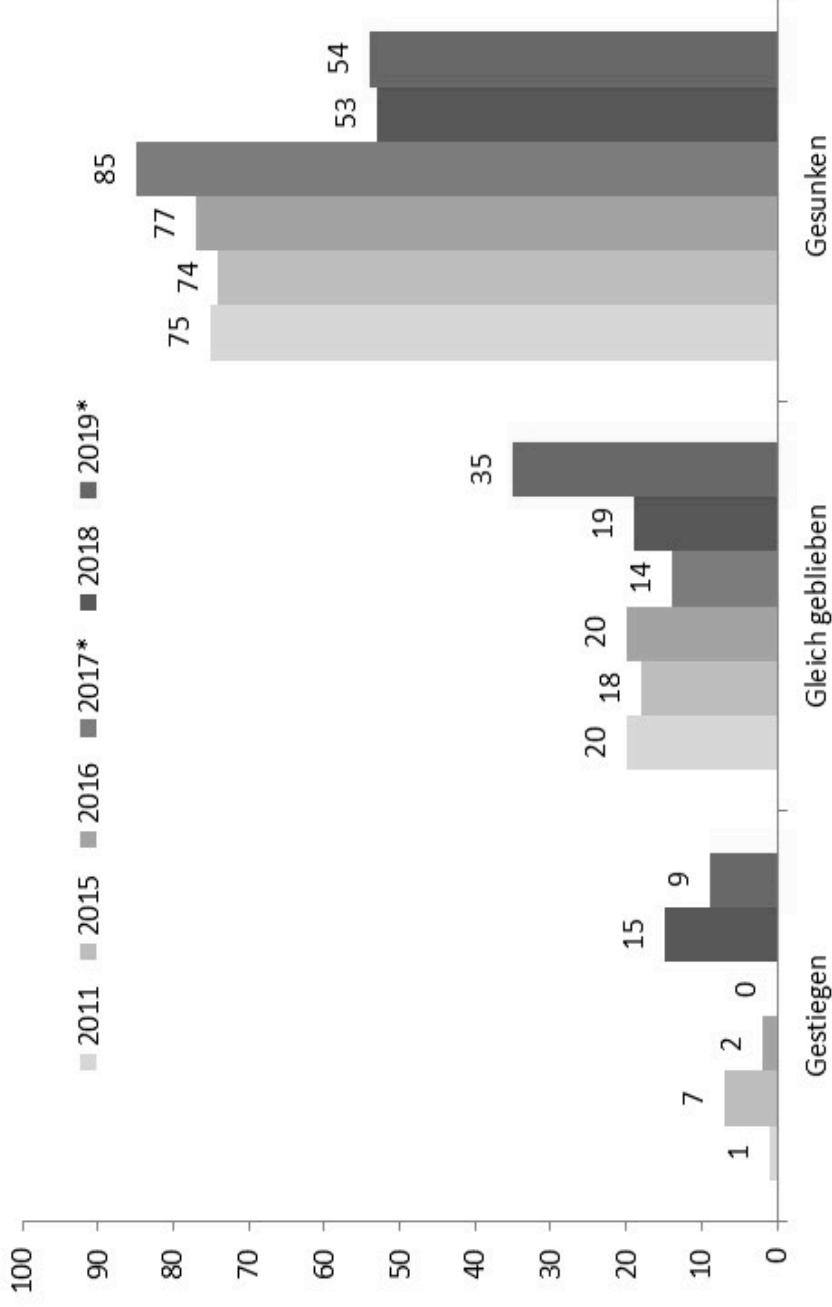
Vertrauen in PolitikerInnen?



* 2017 und 2019 Nationalratswahlen
Rest auf jeweils 100% = weiß nicht, keine Angabe

Vertrauensverlust (in Prozent)

Vertrauen in Politik in den letzten Jahren gestiegen, gleich, gesunken?



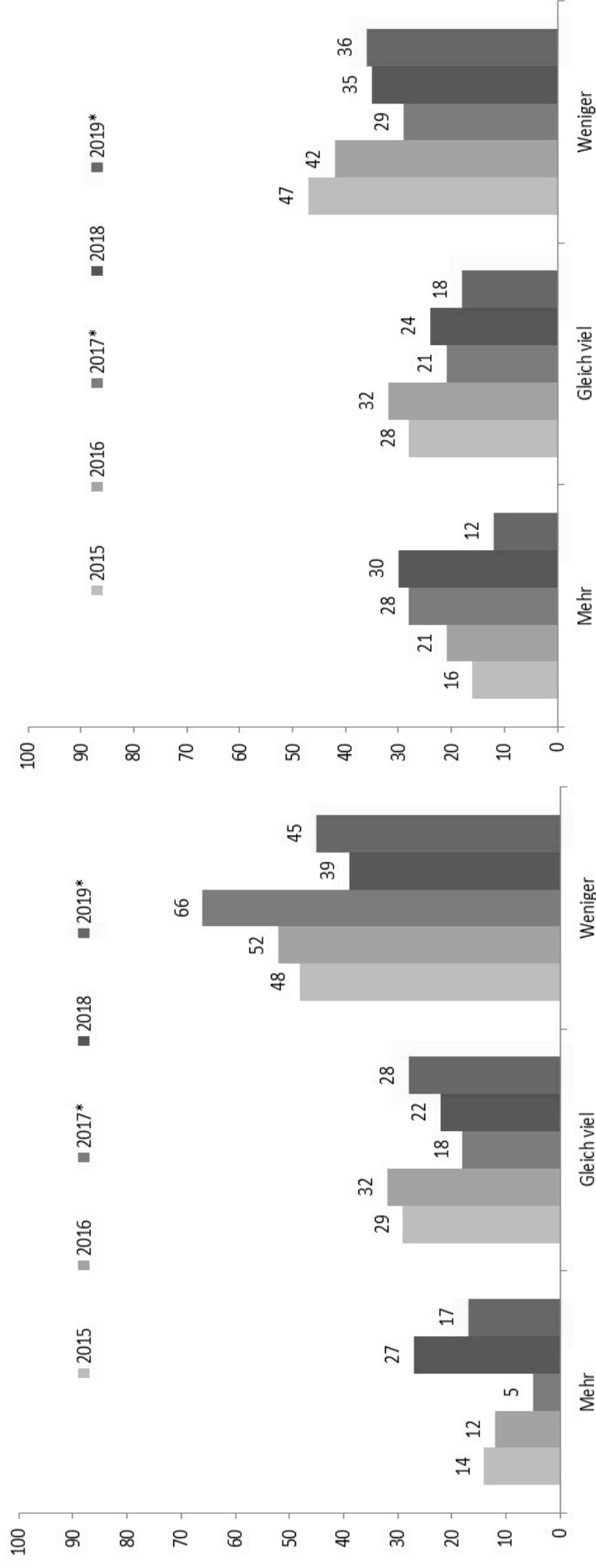
*2017 und 2019 Nationalratswahlen; Rest auf jeweils 100% = weiß nicht, keine Angabe

Problemlösungskompetenz der Regierung

(in Prozent)

Hat die Bundesregierung in diesem Jahr mehr, weniger oder gleich viele Probleme erfolgreich zu lösen versucht als in den Jahren davor?

Wird nächstes Jahr die kommende Regierung mehr, weniger oder gleich viele Probleme erfolgreich zu lösen versuchen?



*2017 und 2019 Nationalratswahlen; Rest auf jeweils 100% = weiß nicht, keine Angabe