

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

**Demokratiefund**

**2020**

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

Als zivilgesellschaftliche Gruppe ist die „Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratie-reform“ auf Spenden und Mitgliedsbeiträge angewiesen, die ebenfalls notwendig sind, um die Erstellung und Präsentation dieses Demokratiebefundes, dessen Inhalte von den Mitgliedern der Initiative selbstver-ständiglich ehrenamtlich erstellt werden, zu ermöglichen. Wir bedanken uns bei allen Unterstützerinnen und Unterstützern sehr herzlich.

Für eine Spende auf das Konto IBAN: AT74 1200 0516 5004 4644 wären wir sehr dankbar.

***Politik ist der Ort, an dem  
wir uns ausmachen, wie wir  
gut miteinander leben.***

***Unsere Verfassung***

***ist die unerschütterliche***

***Basis dafür.***

*Freiheit. Vertrauen. Erneuerung.*

**neos**  
PARLAMENTS KLUB

# Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

## Demokratiefund 2020

vorgelegt am 30.9.2020

durch den Sprecher der Initiative

Heinrich Neisser

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

*Wolfgang Bachmayer und Johannes Klotz (OGM-Institut), David F. J. Campbell und Matthias Keppel (beide Institut für Politikwissenschaft der Universität Wien), 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).*

## Inhaltsverzeichnis

- Vorwort: Zehnter Demokratiebefund – Neun bleibende Schwerpunkte
1. Einleitung – Zehnter Demokratiebefund mit besonderen Erkenntnissen im Ausnahmejahr der Corona-Pandemie 2020  
*Essay Heinrich Neisser*
    - 1.1. Die Herausforderungen der Demokratie der Gegenwart
    2. Rechtsstaat und Demokratie im Zeitalter der Pandemie
      - 2.1. Menschenrechte dürfen kein Pandemie-Opfer werden
      - 2.2. Politik und Verwaltung
  3. Ziele der Initiative und des Demokratiebefundes
  4. Empirischer Demokratiebefund
    - 4.1. Vertrauen in die österreichische Politik deutlich gestiegen, Optimismus und Zivilcourage gesunken
    - 4.2. Expert\*innenbefragungen Demokratiebefund 2011–2017: Unabhängige Justiz, politische Bildung und Entpolitisierung des ORF prioritär
  5. Demokratiepolitische Entwicklungen 2019/20 im Spiegel der Initiative
    - 5.1. Bundesregierung wird weiblicher
    - 5.2. Demokratiepolitische Vorschläge im Programm der Regierung Kurz/Kogler
    - 5.3. Wahlrechtsreform
    - 5.4. Entwicklungen im Zusammenhang mit der direkten Demokratie, insbesondere Volksbegehren
    - 5.5. „Ibiza“-Untersuchungsausschuss
    - 5.6. Novellierung des Parteienrechts bzw. der Parteienfinanzierungsregelungen: Stimmt die Richtung? *Klaus Poier*
    - 5.7. Reform des Föderalismus *Theodor Öhlinger*
    - 5.8. Diskussion um das Weisungsrecht und die Staatsanwaltschaften
    - 5.9. Gemeinderatswahlen im Zeichen von Corona
    - 5.10. Politische Bildung ist dringlicher denn je
  6. Demokratiepolitische Bewertung der österreichischen Nationalratswahl 2019 im Vergleich zur Nationalratswahl 2017 *David Campbell, Matthias Keppel*
  7. Medien und Medienpolitik *Peter Plaikner*
  8. Parlamentarische Demokratie in Großbritannien im Schatten des Coronavirus *Melanie Sully*
  9. OGM-Demokratiebefund 2020

# Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

## Vorwort

### Zehnter Demokratiebefund – neun 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 Demokratiebefund präsentiert. (Details siehe [www.mehrheitswahl.at](http://www.mehrheitswahl.at) bzw. [www.demokratiereform.at](http://www.demokratiereform.at))

Daher erhebt die Initiative schwerpunktmäßig folgende **neun Forderungen** an Bundesregierung und Parlament, die auch in diesem Demokratiebefund 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 Demokratiebüros 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.*

*Gestaltung und Layout des Demokratiebefundes: Herta Miessl, [www.so-ko.at](http://www.so-ko.at)  
Druck: [druck.at](http://druck.at), 2544 Leobersdorf*

# Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

## 1. Einleitung – Zehnter Demokratiefbefund mit besonderen Erkenntnissen im Ausnahmejahr der Corona-Pandemie 2020

Der nunmehr zehnte Demokratiefbefund wird in einem Ausnahmejahr der Politik vorgelegt. Das Jahr 2020 – in dem sich am 1. Oktober zum 100. Mal die Beschlussfassung unserer Bundesverfassung jährt – brachte die durch die Covid-19-Pandemie bisher größte, zumindest temporäre Einschränkung von Grund- und Freiheitsrechten in der Geschichte der österreichischen Demokratie, aber auch zahlreicher anderer europäischer Demokratien.

Die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel brachte es in ihrer Rede vor dem Europäischen Parlament anlässlich der Übernahme der EU-Ratspräsidentschaft durch Deutschland am 8. Juli 2020 in Straßburg besonders prägnant auf den Punkt: „Um die Infektionsketten zu durchbrechen, mussten vorübergehend die elementarsten Grundrechte eingeschränkt werden. Das war ein sehr hoher Preis, denn für diese Grundrechte haben Generationen in Europa hart gerungen. Menschen- und Bürgerrechte sind das wertvollste Gut, das wir in Europa haben. Sie dürfen nur aus sehr gewichtigen Gründen und nur sehr kurzfristig eingeschränkt werden. Eine Pandemie darf nie Vorwand sein, um demokratische Prinzipien auszuhebeln.“

In diesem Sinne hat unser Sprecher *Heinrich Neisser* folgenden grundlegenden Essay, der sich über die Kapitel 1.1. bis 2.2. erstreckt, verfasst, mit dem wir den Demokratiefbefund 2020 einleiten:

### 1.1. Die Herausforderungen der Demokratie der Gegenwart

Der jährlich erscheinende Demokratiefbefund hat es sich zur Aufgabe gesetzt, aufgrund von europäischen Grundlagen das Vertrauen der Bevölkerung in die Politik und in Politiker\*innen zu betrachten. Die Ergebnisse stimmen seit Jahren nachdenklich. Ein stetig rückgängiger Vertrauensverlust gefährdet die Demokratiequalität und zerstört das Leitbild der liberalen Demokratie. Europäische Untersuchungen belegen, dass sich demokratische und rechtskritische Standards verschlechtern. Populistische Parteien verstärken den Effekt der Polarisierung. Die Erzielung eines breiten gesellschaftlichen Konsenses über globale Lösungen wird immer schwieriger.

Derartige Entwicklungen sind weltweit festzustellen, sie finden aber vor allem auch in Staaten der OECD und der Europäischen Union statt.

In den osteuropäischen Staaten erfolgte vor allem durch wirtschaftliche Unsicherheit und die Flüchtlingskrise ein Abdriften in den nationalistischen Autoritarismus. Der Politikwissenschaftler Vedran Dzilic, ein ausgewiesener Kenner der osteuropäischen und südosteuropäischen Regionen, hat vor kurzem in einem Kommentar in der NZZ (20. März 2020, S. 12) zur Wachsamkeit aufgerufen, da dieses Modell auf den Westen überzuspringen drohe. In den europäischen Demokratien, vor allem im Osten und Südosten fanden strukturelle Verschiebungen in der Demokratie statt, die die Umriss eines neuen Autoritarismus sichtbar machen, der sich mit einem moralisierenden Nationalismus gegen Kritik im Inneren und von außen immunisiert und dem Regime die Legitimität verleiht. Es entstehen neue Machtstrukturen, die auf eine Ablöse der 1989 zaghafte gewachsenen Struktur demokratischer Herrschaft zielen, getragen von unbändigem Machtpragmatismus und narzisstischer bis messianischer Selbstwahrnehmung.

# Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

Für Österreich ergeben sich konkrete Herausforderungen auf zwei Ebenen. Die EU hat bis heute noch kein wirksames Gegenmittel gegen den neuen Autoritarismus gefunden. Notwendig ist ein permanentes Plädoyer für die liberale Demokratie. Lauwarme Debatten über die Aushöhlung der Demokratie sowie faule Kompromisse in dem Problem der Rechtsstaatlichkeit reichen nicht aus. Die österreichische Europapolitik muss eine Speerspitze im Bemühen um die Durchsetzung europäischer Werte werden. Dem Dualismus von übersteigendem Nationalismus und autoritärer Herrschaft muss Österreich eindeutig entgegenreten und für die Verbreitung der offenen Gesellschaft eintreten.

Eine zweite Herausforderung richtet sich an die innerösterreichische Diskussion. In Österreich ist die Debatte über eine Demokratiereform aus dem öffentlichen Raum verschwunden. Nicht einmal über eine Weiterentwicklung der direkten Demokratie findet ein Diskurs statt. Die Regierung und die Parlamentsparteien haben offensichtlich kein großes politisches Interesse an einer derartigen Debatte. Umso notwendiger wären kooperative Aktivitäten der Zivilgesellschaft, für die die Wissenschaft Impulse geben müsste. Ein wichtiger Ansatz hierfür wären die „Transparenzdiskussion“ und das angekündigte Projekt eines Gesetzes über die Informationsfreiheit.

Wenn man Maßnahmen zur Stärkung der Demokratie setzen will, muss eine genaue Analyse des gegenwärtigen Zustandes und sich abzeichnender Fehlentwicklungen erfolgen. Obwohl Österreich im Allgemeinen als funktionierende Demokratie angesehen wird, sind Symptome und Ansätze von autoritären Entwicklungen zu beobachten. Diese können sich in absehbarer Zeit auf das demokratische System auswirken und Erosionen der Demokratie beschleunigen. Hier genügen nicht Analysen, vielmehr ist es erforderlich, in einer öffentlichen Diskussion Handlungsbedarf zu erkennen und diesen durch Reformkonzepte schrittweise umzusetzen. In einem solchen Prozess kommt der Zivilgesellschaft als Katalysator eine besondere Rolle zu.

## 2. Rechtsstaat und Demokratie im Zeitalter der Pandemie

Die Pandemie ist eine der größten Herausforderungen an die Funktionsfähigkeit des Rechtsstaates und das System der parlamentarischen Demokratie. Um sie zu bekämpfen, braucht es im Besonderen eine funktionierende Organisation. Es sind dies die Einrichtungen der Gesetzgebung (Parlamente), Regierung und Verwaltungsbehörden und Gerichte; im Besonderen braucht es wirksame Institutionen der Kontrolle. Alle diese Institutionen müssen in der Lage sein, ihre Aufgaben im Rahmen der Krisenbekämpfung möglichst schnell zu erfüllen und stark zu agieren. Die Entwicklungen der vergangenen Wochen haben deutlich gemacht, dass wir uns in einer Krise mit unbestimmter Dauer befinden. Das Coronavirus gehört zumindest in absehbarer Zeit zu unserem Leben. Die neuen Lebensgrundlagen können nicht nur durch ein staatliches Corona-Management gewährleistet werden. Die Macht des Staates ist begrenzt. Die Bürger\*innen müssen ihre eigene Verantwortung erkennen und wahrnehmen. Sie müssen verstehen, dass sich Freiheit, Schutz, Verantwortung und Gemeinschaft gegenseitig bedingen. Der Umgang mit dem Risiko ist in erster Linie die eigene Sache der Bürgerinnen und Bürger. Jeder hat es selbst in der Hand, mit dem Risiko umzugehen. Er hat auch die Pflicht, seinen Teil zu tun, um das Risiko für sich und Andere einzugrenzen (Abstand halten, „Maske“ u.a.). Das verlangt Mut, Eigenständigkeit, aber vor allem Solidarität und Sensibilität für die Nöte und Probleme von Anderen.

Unverzichtbar ist die Rolle des Staates, spezifische Rahmenbedingungen für die Bewältigung und den Umgang mit der Krise zu schaffen. Diese müssen den verfassungsrechtlichen Vorgaben entsprechen. Ein besonderes Problem ist dabei das Verhältnis zwischen dem Erlassen von Verordnungen und deren gesetzlicher Grundlage (Art. 18 Abs. 2 Bundesverfassungsgesetz). Die Auswirkung der gesetzlichen Determination zur Verordnungserlassung ist häufig eine schwierig zu beurteilende Frage. Der zeitliche Druck der Verordnungserlassung hat offensichtlich zu jenen Mängeln geführt, die Ursache für die Aufhebung durch den Verfassungsgerichtshof waren. Angesichts der längeren Dauer der Pandemie wäre es legitim sinnvoll, ein Corona-Gesetz zu schaffen, das für alle Tatbestände von notwendigen Verordnungen als gesetzliche Grundlage dient.

Von besonderer Wichtigkeit ist die parlamentarische Mitwirkung für die demokratische Legitimation der Maßnahmen. Dass die Bundesregierung erst spät ankündigte, den Nationalrat (bzw. den Hauptausschuss) vor der Erklärung von Verordnungen zu informieren, liefert ein Bild für die Beziehung zwischen Regierung und Parlament. Ebenso, wenn Gesundheitsminister Anschöber ankündigt, er werde den Kontakt mit dem National- und Bundesrat intensivieren, „um die Balance zwischen Grundrechten und Gesundheitsrisiko sicherzustellen“ (Wiener Zeitung vom 2. Sept. 2020, S. 3). Dies gelte vor allem für Notsituationen.

Die Erlassung verfassungskonformer und inhaltlich klar zielgerichteter Gesetze verlangt nicht nur ein großes Maß an juristischer und inhaltlicher Kompetenz und Formulierungsfähigkeit, sondern ein starkes rechtsstaatliches Bewusstsein. Das gilt nicht nur für die Legislativbürokratie, sondern auch für die Mitglieder der Bundesregierung. Die legislativen Mängel der bisherigen Corona-Normsetzung scheinen auch darin begründet zu sein. Die am 23. bzw. 25. September im National- und Bundesrat beschlossenen Gesetzesnovellen deuten in die Richtung, dass die Bundesregierung Lehren aus rechtlichen und politischen Mängeln des „Corona-Krisenmanagements“ der vorangegangenen Monate gezogen hat.



# Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

## 2.1. Menschenrechte dürfen kein Pandemie-Opfer werden

Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf die Menschenrechte sind von einer besonderen Komplexität und Sensibilität. Der Staat muss zur Eindämmung der Pandemie angemessene und erforderliche Maßnahmen treffen. Der Staat muss allerdings Menschenrechte achten, jeder Eingriff muss gerechtfertigt sein.

Die Maßnahmen müssen verhältnismäßig sein, sie dürfen weder diskriminierend sein noch sich diskriminierend auswirken. In einem menschenrechtsbasierten Ansatz hat die Regierung ihre Überlegungen und Strategien offenzulegen und für alle zugänglich zu kommunizieren (siehe Amnesty International: Auswirkungen der Bekämpfung der Covid-19-Pandemie auf Menschenrechte in Österreich, Zwischenbericht vom 16. April 2020).

Der Maßstab für die Beurteilung menschenrechtlicher Fragen ist ein breitgefächertes System der in Österreich geltenden Menschenrechtsverankerungen. Es sind dies u.a. die Europäische Menschenrechtskonvention, das Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger aus dem Jahr 1867, die Grundrechtecharta der Europäischen Union sowie zahlreiche internationale Konventionen. Ohne auf Detailfragen einzugehen sollen im Folgenden einige grundsätzliche Perspektiven genannt werden.

Bei der menschenrechtsüblichen Beurteilung von Maßnahmen gelten folgende Grundsätze:

- Einschränkungen sind so gering als möglich vorzunehmen;
- ein Rechtsschutz gegen überbordende Maßnahmen muss gewährleistet sein;
- eine möglichst rasche Rückkehr zur Normalität muss angestrebt werden.

Die Einschränkungsgründe zum Zweck des Schutzes der Gesundheit betreffen vor allem folgende Grundrechte:

- Recht auf Familien- und Privatleben (einschl. Datenschutz);
- Religionsfreiheit;
- Meinungsäußerungs- und Informationsfreiheit;
- Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit.

Einschränkungen der durch Grundrechte geschützten Freiheit können nur durch Gesetz erfolgen, soweit die Notwendigkeit in einer demokratischen Gesellschaft besteht (nach der Jurisdikatur des EuGH bei Vorliegen eines „dringenden sozialen Bedürfnisses“).

Krisenzeiten sind Perioden der Bewährung der Effektivität und Schutzfunktion von Menschenrechten. Sie verlangen von der Bevölkerung einen hohen Wissensstand über die Inhalte und Durchsetzbarkeit von Menschenrechtsnormen. Sie sind eine Chance, breit angelegte Informationsaktivitäten und Dialoge zu menschenrechtlichen Themen durchzuführen. Internationale Organisationen haben auf die Bedeutung eines Menschenrechtsdiskurses in Zeiten einer Pandemie hingewiesen. Der Europarat hat den Mitgliedstaaten einen Leitfaden zum Umgang mit Menschenrechten im Zusammenhang mit der Pandemie zur Verfügung gestellt. Die in Wien angesiedelte Grundrechtsagentur der EU informiert regelmäßig über die grundrechtlichen Aspekte der beschlossenen Maßnahmen gegen die Epidemie; sie stützt sich dabei auf ein europaweites Netzwerk von Experten. Die Vereinten Nationen haben durch ihren Generalsekretär und die Hochkommissarin für Menschenrechte klargestellt, dass niemand bei den Hilfsmaßnahmen zurückgelassen werden dürfe.

# Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

Diese Beispiele zeigen, dass der menschenrechtliche Aspekt in einer Pandemie-Situation einen wichtigen Stellenwert besitzt und Chancen für einen tiefgreifenden Dialog eröffnet. Die Bewältigung der Covid-19-Krise darf in keinem Fall zu einem Zurückdrängen der Bedeutung der Menschenrechte und ihres Schutzes führen. Eine Ausweitung des Ermessensspielraumes der Behörden muss den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als unabdingbare Schranke gegen Diskriminierung, staatliche Willkür und unsachliche Lösungen gewährleisten. Seit Jahrzehnten wurde in Österreich der Versuch unternommen, die Vielfalt der Grundrechtsquellen zu vereinheitlichen und einen umfassenden Grundrechtskatalog auszuarbeiten. Alle Versuche (zuletzt Österreich-Konvent 2006) blieben erfolglos. Ein solches Projekt wäre nicht zuletzt im Hinblick auf die Dauer der Pandemie ein wichtiger Beitrag zu einer besseren Information über die Menschenrechte.

## 2.2. Politik und Verwaltung

Die Bekämpfung einer Epidemie ist eine Staatsaufgabe, die den Staatsorganen besondere Befugnisse einräumt. Die operative Hauptlast trägt dabei die staatliche Verwaltung, in einem bundesstaatlichen System die Zentralverwaltung (Bundesverwaltung); in einem eingeschränkten Maß die anderen Verantwortungsebenen, nämlich Länder, Bezirke und Gemeinden. Koordination wird zum Schlüsselbegriff. Das bedeutet in einem Bundesstaat eine ständige intensive Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern und eine ständige wechselseitige detaillierte Information der Akteure.

Der im August 2020 durch einen Erlass des Gesundheitsministeriums hervorgerufene Grenzstau an der Grenze zwischen Kärnten und Slowenien war ein negatives Beispiel für die Informationspflicht. Die mittelbare Bundesverwaltung, der die Grenzkontrolle zuzuordnen ist, ist eine durchaus geeignete Struktur zur Bewältigung dieser Aufgabe. Der Bund ist für die Bekämpfung der Pandemie zuständig, die Länder bzw. Bezirksverwaltungsbehörden handeln in seinem Auftrag. Es ist klar, dass das System der mittelbaren Bundesverwaltung ein besonderes Maß an Kommunikation zwischen den einzelnen Ebenen erfordert. Dass die betreffende Verordnung des Gesundheitsministers von der Kärntner Bezirksverwaltungsbehörde „überbordend“ ausgelegt wurde und damit zu einem Megastau führte, lag an der Formulierung der Verordnung und der mangelnden Absprache zwischen dem Minister in Wien und dem Durchführungsorgan in Kärnten. Grenzschutzaufgaben sind keine legitime Denksportaufgabe. Sprachliche Klarheit und Präzision sind – nicht nur – aber vor allem in Krisenzeiten eine Voraussetzung für behördliches Handeln.

Koordination im Bundesstaat ist eine essentielle Herausforderung. Die Vielfalt der Bundesländer verlangt eine differenzierte Strategie der Kooperation und der Kommunikation. In der politischen Wirklichkeit ist davon nicht viel zu bemerken. Die Beziehungen zwischen dem Bund und den einzelnen Bundesländern sind punktuell und anlassbezogen. Wenn Ungarn seine Grenzen schließt, berührt dieses Verhalten in erster Linie die angrenzenden Bundesländer Niederösterreich und Burgenland. Es wäre aber auch Anlass für eine grundsätzliche Überlegung, wie sich Österreich in Fällen der Grenzschließung durch Nachbarstaaten verhalten soll.

Koordinationsprobleme gibt es auch im Bereich der Bundesverwaltung. Sie sind durch eine im Bundesministerengesetz festgelegte Zuständigkeitsverordnung zwischen den einzelnen Bundesministerien größer geworden, die sich häufig nicht an sachpolitischen Zusammen-

# Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

hängen orientiert, sondern Ausdruck eines politischen, im Koalitionsübereinkommen verankerten Kompromisses ist.

Das Jahr 2020 ist geprägt von einer Pandemie, deren Auswirkungen in Politik und Gesellschaft in vollem Ausmaß bis heute nicht erkennbar sind. Diese Situation wird noch weiter bestehen. Die Pandemie wird länger dauern als wir annehmen, sie wird vor allem durch Kurvenverläufe bestimmt, deren Ende heute kaum absehbar ist. Die notwendigen Einschränkungen werden von vielen Menschen als anstrengend empfunden und erzeugen Unbehagen. Regeln um der gesamten Gesellschaft willen einzuhalten, auch wenn es unmittelbar für den Einzelnen nichts bringt, ist eine große Herausforderung. Es verlangt ein gesellschaftliches Grundverständnis, an dessen Erarbeitung viele mitwirken müssen.

Dazu ist eine politische Verantwortung Voraussetzung, die einen wesentlichen Beitrag dazu leistet. Der derzeitigen Koalitionsregierung sind für die Wahrnehmung dieser Verantwortung zwei Grundsätze zu empfehlen:

Zum einen ist es die Erkenntnis, dass sich ein Partner der gemeinsamen Regierung im Rahmen der Krisenbekämpfung auf Kosten des anderen Partners nicht profilieren und damit seine Chancen für zukünftige Wahlen vergrößern kann. Die politische Verantwortung einer Koalitionsregierung muss eine solidarische Verantwortung sein, in der beide Partner entsprechend den Geboten eines Fair Play um bestmögliche Lösungen zur Beendigung der Krise ringen müssen – unter Zurückdrängung eigener Geltungsbedürfnisse und Machtambitionen.

Zum anderen ist ein Grundsatz zu beachten, der mit dem eben Geschriebenen eng zusammenhängt. Es ist die Verpflichtung zur Information, die den Regeln einer liberalen Demokratie entspricht. Ihr Ziel ist weder ein vorgetäuschter Optimismus noch ein Ängste und Befürchtungen provozierender Pessimismus. Es muss gelingen, den Stand der Entwicklung unter Abwägung verschiedener Argumente deutlich zu machen, wobei man mehr mit „Wahrscheinlichkeiten“ als mit „Gewissheiten“ argumentieren sollte. Bei allzu konkreten Prognosen ist eher Zurückhaltung zu empfehlen. Die Politik, das heißt Politikerinnen und Politiker, müssen in jedem Fall ihre Bereitschaft und Fähigkeit deutlich machen, zu handeln und Chancen für positive Änderungen zu nützen. Das verlangt ein Maß an persönlicher Glaubwürdigkeit, das allerdings mit Populismus und politischem Opportunismus unvereinbar ist.

Zu den großen Hoffnungen, die man mit dem Ende der Pandemie verbinden sollte, zählt das Heranwachsen eines neuen Typus von Politiker\*innen, die auf der Grundlage der Erfahrungen einer großen Krise bereit sind, in Zukunft mit Mut, Engagement und solidarischer Verantwortung das politische Leben zu gestalten.

# Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

## 3. 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 Bürger\*innen 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 Mandatar\*innen als seine wesentlichen Akteure zu stärken. Ein persönlichkeitsorientiertes Wahlrecht, das die Abhängigkeit von Parteiapparaten verringert und eine direktere Rückkoppelung zu den Wähler\*innen sicherstellt, ist daher unabdingbar.

Es ist also eine die Demokratie vitalisierende neue Balance von selbstbewussten Mandatar\*innen und engagierten Bürger\*innen 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 resilienten Demokratie.

### Verfassung hat sich als Fundament bewährt

Es überdies festzustellen, dass sich die österreichische Bundesverfassung trotz aller immer wieder vorgetragener und auch berechtigter Kritik an Mängeln als Fundament der heimischen Demokratie insbesondere auch durch den verantwortungsbewussten Umgang mit ihr gerade in den Jahren 2019 und 2020 als Fundament unserer resilienten Demokratie bewährt hat. So konnte auf dieser Basis im Jahr 2019 das Experiment einer von Bundespräsident Alexander Van der Bellen bestellten „Expertenregierung“ nach dem erstmals erfolgreichen parlamentarischen Misstrauensvotum gegen eine amtierende Bundesregierung für politische Stabilität sorgen. So hat der durch die Bundesverfassung 1920 institutionalisierte Verfassungsgerichtshof, der ein Vorbild für zahlreiche ähnliche Institutionen in anderen Demokratien wurde, 2020 auch das Augenmaß bei den Covid-19-Gesetzen und Verordnungen durch klare Entscheidungen hergestellt.

# Initiative MehrheitsWahlrecht und Demokratiereform

## **Reflexion zu 100 Jahre Bundesverfassung und Pandemie**

Die IMWD beabsichtigt auch, in einem Sammelband, an dem über die Mitglieder der Initiative hinaus, zahlreiche renommierte Expertinnen und Experten mitwirken, im Frühjahr 2021 100 Jahre Bundesverfassung und auch die Grundrechtsfragen zur Pandemie zu reflektieren.

## **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. Gerade auch die Coronakrise und die kursierenden Fake-News und Verschwörungstheorien haben im Jahr 2020 in besonderer Weise die Wichtigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und seriöser Medien unterstrichen.

Es bleibt eine genuine Aufgabe der IMWD, die Diskussion fälliger Reformen einzumahnen und auf deren Umsetzung zu drängen. Wir halten tiefschürfende 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 sich Parlament und Bundesregierung dieser wesentlichen demokratiepolitischen Fragen und Reformfordernisse im besonderen Maße annehmen.

## **Renommierte Expert\*innen als Gastautor\*innen zu aktuellen Themen**

In diesem Sinne ist die IMWD sehr dankbar, dass für sich für den Demokratiebefund 2020 wiederum renommierte und in ihrem Fachbereich durch hohe Qualifikation ausgewiesene Gastautor\*innen ihre große Expertise zu für die Demokratiereform wichtigen Fachbereichen eingebracht haben – es sind dies David F. J. Campbell und Matthias Keppel, 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 Expert\*innen 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](http://www.mehrheitswahl.at) oder [www.demokratie-Reform.at](http://www.demokratie-Reform.at).

## 4. Empirischer Demokratiebefund

### 4.1. Vertrauen in die österreichische Politik deutlich gestiegen, Optimismus und Zivilcourage 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 durch die im Dezember 2017 von Sebastian Kurz als Bundeskanzler neugebildete Bundesregierung eine Trendwende in der Vertrauensfrage zum Positiven zeigte, ergaben die Umfragen im Frühjahr 2020 angesichts der seit März in Österreich besonders spürbaren Coronakrise und der Aktivitäten der türkis-grünen Bundesregierung Zustimmungswerte, die kaum jemals davor gemessen wurden. Auch die diesjährige OGM-Exklusivumfrage zeigt die besten „Problemlösungswerte“ für die Bundesregierung und die besten Vertrauenswerte in die Politik seit Beginn dieser spezifischen Messungen für den Demokratiebefund.

Im April 2020 wurde laut „Market“ die türkis-grüne Bundesregierung zu 72 % positiv und nur zu 12 % negativ bewertet; dieser Wert hat sich im August auf hohem Zustimmungsniveau stabilisiert – 54 % positiv, 30 % negativ (Quelle: Der Standard, 24.8.2020).

„Research affairs“ erhob für „Österreich“ zwischen 31. August und 2. September sogar noch bessere Werte: Hier zeigten sich 62 % zufrieden mit der Bundesregierung und gar 64 % zufrieden mit dem Corona-Management der Bundesregierung. Die von 21. bis 23. September durchgeführte OGM-Exklusivumfrage zeigt, dass auch die Diskussionen um die Corona-Ampel und die für viele verwirrenden Regeln zu Schulbeginn keinen oder kaum einen negativen Einfluss auf die Beurteilung der Bundesregierung und auf die an sie gerichteten positiven Erwartungen im kommenden Jahr hatten.

Bedenklich ist allerdings, dass offensichtlich coronabedingt der von „Market“ im August 2020 erhobene „Optimismus in Österreich auf einem Tiefststand“ ist (Standard-Titelseite 24.8.2020): 35 % sind optimistisch, 28 % pessimistisch. Ebenso bedenklich ist, dass laut IMAS die wahrgenommene Bereitschaft zur Zivilcourage in der Bevölkerung in den letzten zehn Jahren gesunken ist. 39 % meinen, dass sie abgenommen hat, nur 19 % glauben an eine Zunahme. Im Untertitel der „Presse“, die am 25.7.2020 über die Ergebnisse dieser Untersuchung berichtete, heißt es: „Vor allem bei Fake News wird nicht widersprochen.“

Im Dezember 2019 präsentierte das SORA Institut seinen zweiten Demokratiemonitor. 87 % bezeichnen die Demokratie als die beste Staatsform, 60 % sprechen sich für mehr Beteiligungsmöglichkeiten über das Wahlrecht hinaus aus. Leicht gestiegen ist der Wunsch nach einem „starken Führer“ – von 18 % 2018 auf 22 % 2019. Details siehe [www.demokratiemonitor.at](http://www.demokratiemonitor.at).

## **4.2. Expert\*innenbefragungen Demokratiebefund 2011–2017<sup>1</sup>: Unabhängige Justiz, politische Bildung und Entpolitisierung des ORF prioritär**

Für den Demokratiebefund wurden in den Jahren 2011 bis 2017 jeweils ca. 200 Expert\*innen 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.

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 Expert\*innenbefragung. 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 Expert\*innen sehr stabil eingeschätzt. Im langjährigen Durchschnitt wird die Frage nach Ver-

---

<sup>1</sup> Für die Unterstützung bei der Durchführung der Expert\*innenbefragungen danken wir Mag. Manuel P. Neubauer.

# Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

besserungen 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 Expert\*innen. Dahinter blieben konstant die Themen Verwaltungs- und Föderalismusreform sowie Pensionsreform. Ab 2015 war die Forderung, 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 Expert\*innen 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

## 5. **Demokratiepolitische Entwicklungen 2019/20 im Spiegel der Initiative**

Die IMWD legt heuer bereits zum zehnten 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 Wähler\*innen (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
- Entparteipolitisierung des ORF
- bessere politische Bildung
- Beschlussfassung eines Informationsfreiheitsgesetzes

### 5.1. **Bundesregierung wird weiblicher**

Die im Jänner 2020 neugebildete Bundesregierung ist die erste seit Gründung der Zweiten Republik, in der die Mehrheit der Regierungsmitglieder weiblich ist. Nachdem die „Expertenregierung“ mit Bundeskanzlerin Brigitte Bierlein die erste weibliche Regierungschefin Österreichs hatte, ist nun ein weiterer Schritt zur faktischen Geschlechter-Gleichberechtigung in der Politik getan.

### 5.2. **Demokratiepolitische Vorschläge im Programm der Regierung Kurz/Kogler**

Einige der Forderungen, die die IMWD in ihrem Programm bzw. in den letzten Jahren erhoben hat, finden sich auch in den demokratiepolitischen Vorschlägen im Regierungsprogramm der im Jänner 2020 nach den Nationalratswahlen 2019 gebildeten türkis-grünen Regierung Kurz/Kogler, insbesondere was die Beschlussfassung eines Informationsfreiheitsgesetzes und mehr Transparenz in der Parteienfinanzierung betrifft – in diesem Sinne hat auch die

# Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

Präsidentin des Rechnungshofes Margit Kraker mehrfach Vorstöße unternommen (siehe zu diesem Thema auch den gesonderten Beitrag von Klaus Poier). Die IMWD erwartet, dass die im Programm angesprochenen Punkte so rasch wie möglich umgesetzt werden.

## 5.3. Wahlrechtsreform

Bezüglich einer Wahlrechtsreform sind im Regierungsprogramm lediglich die Sicherstellung, dass am Wahlabend das vorläufige Endergebnis inklusive Wahlkarten vorliegen muss, und eine Verbesserung der Briefwahlmöglichkeiten verankert – beides Desiderate der IMWD und im Demokratiebefund 2019 explizit angesprochen.

Allgemein ist jedoch festzustellen, dass der öffentliche Diskurs über eine notwendige Wahlrechtsreform in den letzten Jahren ziemlich ermattet ist. 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.

## 5.4. Entwicklungen im Zusammenhang mit der direkten Demokratie, insbesondere Volksbegehren

Im Berichtszeitraum wurden mehrere Volksbegehren zur Unterschrift aufgelegt, die allerdings in der Rangliste der 50 Volksbegehren seit dem ORF-Volksbegehren 1964 eher nicht sehr stark unterstützt waren und auch unter der von der türkis-blauen Regierung 2017 genannten 900.000-Wahlberechtigten-Hürde für eine mögliche Volksabstimmung blieben. Es war dies 2020 u.a. das Klimaschutzvolksbegehren – siehe Tabelle auf der nächsten Seite. Zwei Volksbegehren – nämlich das mit der Forderung nach einem bedingungslosen Grundeinkommen im November 2019 und „Smoke – JA“ im Juni 2020 – blieben sogar unter der 100.000-Unterschriften-Hürde für die verpflichtende Befassung durch den Nationalrat.

Die nächste Eintragungswoche für ein Volksbegehren ist für 18. bis 25. Jänner 2021 zum „Tierschutz“ festgelegt. Unterstützungserklärungen können für rund ein Dutzend Volksbegehren von „Ethik für alle“ bis „Impf-Freiheit“, „Zivildienst“ und „Wiedergutmachung der Covid-19-Maßnahmen“ geleistet werden – Details siehe [bmi.gv.at/volksbegehren](https://bmi.gv.at/volksbegehren).

# Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

## Alle Volksbegehren der Zweiten Republik (Quelle: BMI)

"Rang" beruht auf erzielter Anzahl der Eintragungen (gegebenenfalls inklusive Unterstützungserklärungen)

Jahr	Betreff des Volksbegehrens	Anzahl der gültigen Eintragungen und Unterstützungen	Stimm-beteiligung in %	Rang
1964	Österreichischer Rundfunk, Gesellschaft m.b.H.	832.353	17,27	7
1969	Schrittweise Einführung der 40-Stunden-Woche	889.659	17,74	5
1969	Abschaffung der 13. Schulstufe	339.407	6,77	21
1975	Schutz des menschlichen Lebens	895.665	17,93	4
1980	Pro-Zwentendorf-Volksbegehren	421.282	8,04	15
1980	Anti-Zwentendorf-Volksbegehren	147.016	2,8	34
1982	Konferenzzentrum- Einsparungsgesetz	1.361.562	25,74	1
1985	Konrad-Lorenz-Volksbegehren	353.906	6,55	20
1985	Volksbegehren zwecks Verlängerung des Zivildienstes	196.376	3,63	30
1985	Volksbegehren gegen Abfangjäger - für eine Volksabstimmung	121.182	2,23	40
1986	Anti-Draken-Volksbegehren im Bundesland Steiermark	244.254	4,5	28
1987	Anti-Privilegien-Volksbegehren	250.697	4,57	26
1989	Volksbegehren zur Senkung der Klassenschülerzahl	219.127	3,93	29
1989	Volksbegehren zur Sicherung der Rundfunkfreiheit in Österreich	109.197	1,95	41
1991	Volksbegehren für eine Volksabstimmung über einen Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum	126.834	2,25	39
1993	Volksbegehren "Österreich zuerst"	416.531	7,35	16
1995	Volksbegehren "Pro Motorrad"	75.525	1,31	44
1996	Tierschutz-Volksbegehren	459.096	7,96	14
1996	Neutralitäts-Volksbegehren	358.156	6,21	19
1997	Gentechnik-Volksbegehren	1.225.790	21,23	2
1997	Frauen-Volksbegehren	644.665	11,17	9
1997	Volksbegehren "Schilling- Volksabstimmung"	253.949	4,43	25
1997	Volksbegehren "Atomfreies Österreich"	248.787	4,34	27
1999	Familien-Volksbegehren	183.154	3,17	32
2000	Volksbegehren neue EU-Abstimmung	193.901	3,35	31
2001	Bildungsoffensive- und Studiengebühren Volksbegehren	173.594	2,98	33
2002	Volksbegehren Veto gegen Temelin	914.973	15,53	3
2002	Volksbegehren "Sozialstaat Österreich"	717.102	12,2	8
2002	Volksbegehren gegen Abfangjäger	624.807	10,65	11
2003	Volksbegehren "Atomfreies Europa"	131.772	2,23	38
2004	Pensions-Volksbegehren	627.559	10,53	10
2006	Volksbegehren "Österreich bleib frei!"	258.281	4,28	24
2009	Volksbegehren "Stopp dem Postraub"	140.582	2,23	35
2011	Volksbegehren "RAUS aus EURATOM"	98.678	1,56	43
2011	Volksbegehren Bildungsinitiative	383.724	6,07	17
2013	Volksbegehren Demokratie Jetzt!	69.740	1,10	46
2013	Volksbegehren gegen Kirchenprivilegien	56.673	0,89	47
2015	EU-AUSTRITTS-VOLKSBEGEHREN	261.056	4,12	23
2017	Volksbegehren "Gegen TTIP / CETA"	562.379	8,87	12
2018	Frauenvolksbegehren	481.959	7,56	13
2018	Volksbegehren "Don't smoke"	881.692	13,82	6
2018	Volksbegehren "ORF ohne Zwangsgebühren"	320.264	5,02	22
2019	Volksbegehren "Für verpflichtende Volksabstimmungen"	27.568	0,43	50
2019	Volksbegehren "CETA-Volksabstimmung"	28.539	0,45	49
2019	Volksbegehren "Bedingungsloses Grundeinkommen"	69.939	1,10	45
2020	Volksbegehren "Asyl europagerecht umsetzen"	135.087	2,12	37
2020	Volksbegehren "EURATOM-Ausstieg Österreichs"	100.482	1,57	42
2020	Volksbegehren "Smoke - JA"	33.265	0,52	48
2020	Volksbegehren "Smoke - NEIN"	140.526	2,20	36
2020	Klimavolksbegehren	380.590	5,96	18

## 5.5. „Ibiza“-Untersuchungsausschuss

Im Berichtszeitraum tagt der sogenannte „Ibiza“-Untersuchungsausschuss, in dem es heftige parteipolitische Geplänkel und ein Gezerre um die Zurverfügungstellung von Unterlagen bzw. Leaks gibt. Eine Verfahrensrichterin hat das Handtuch geworfen, der Verfassungsgerichtshof eine Entscheidung über den Umfang des Untersuchungsauftrages im Sinne der Opposition getroffen. Es wird sich zeigen, zu welchen Ergebnissen der Ausschuss gelangt und welche Konsequenzen empfohlen und gezogen werden. Vielfach wird auch die Übertragung wesentlicher Sitzungsteile des Untersuchungsausschusses unter Wahrung der Persönlichkeitsrechte der Auskunftspersonen in Internet und TV via Streaming vorgeschlagen.

## 5.6. Novellierung des Parteienrechts bzw. der Parteienfinanzierungsregelungen: Stimmt die Richtung?\*

*Klaus Poier*

### Einleitung

Nach den durch das „Ibiza-Video“ ausgelösten Umbrüchen im politischen System Österreichs beschloss im Juli 2019 eine parlamentarische Koalition aus SPÖ, FPÖ und JETZT gegen die Stimmen von ÖVP und NEOS eine umfangreiche Änderung des Parteiengesetzes 2012, mit der unter anderem Höchstgrenzen für Spenden an politische Parteien in Österreich eingeführt wurden.

Diese neuerliche Novellierung des Parteienrechts bzw. der Parteienfinanzierungsregelungen stand unter dem in der Öffentlichkeit geforderten Anspruch, mehr Transparenz und Kontrolle zu bringen, war gleichzeitig aber parteipolitisch dahingehend motiviert, die politischen Spielregeln in Österreich in mehr oder weniger „machiavellistischer Weise“ zu verändern.

Im folgenden Beitrag wird aufgezeigt, dass die gehäuften Widersprüche und Probleme im österreichischen Parteienrecht durch diese Novelle eher mehr denn weniger geworden sind. Insbesondere werden demokratie- und verfassungsrechtliche Bedenken skizziert.

Weitere Änderungen im österreichischen Parteienrecht werden freilich nicht lange auf sich warten lassen, sind doch im Regierungsprogramm von ÖVP und Grünen vom Jänner 2020 neuerliche umfassende Reformvorschläge enthalten.

### Parteiengesetz 2012 – wichtige Schritte, aber auch Lücken und Widersprüche

Das österreichische Parteienrecht gilt in der Literatur als „notleidend“.<sup>1</sup> Das Parteienrecht ist lückenhaft und widersprüchlich, viele wesentliche Rechtsfragen sind ungeklärt. Weder die große Reform des Parteiengesetzes 2012 und schon gar nicht die jüngste Novelle im Sommer 2019 haben daran grundlegend etwas geändert, vielmehr sind neue rechtliche Probleme hinzugekommen.

---

\* Der Beitrag basiert im Wesentlichen auf Klaus Poier: Novellierung des Parteienrechts bzw. der Parteienfinanzierungsregelungen: Stimmt die Richtung?, in: Andreas Khol u.a. (Hg.): Österreichisches Jahrbuch für Politik 2019, Wien/Köln/Weimar 2020 (Böhlau Verlag), 279–290.

<sup>1</sup> Bernd Wieser, Defizite des österreichischen Parteienrechts in rechtsvergleichender Perspektive, 2001, 258.

# Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

Das Parteiengesetz 2012 sollte vor allem mehr Transparenz und Kontrolle in das österreichische System der Parteienförderung bringen, wobei dabei insbesondere – so auch ausdrücklich die Erläuterungen – die von der vom Europarat eingesetzten „Staatengruppe gegen Korruption“ (GRECO) festgestellten Mängel aufgegriffen und beseitigt werden sollten.<sup>2</sup> Wesentlicher Bestandteil der Reform 2012 waren neue bzw. verschärfte Rechenschaftspflichten einschließlich einer Ausweitung der Aufgaben des Rechnungshofes, mehr Transparenz bei Spenden bzw. das Verbot bestimmter Spenden, eine höhenmäßige Begrenzung der erlaubten Wahlwerbungskosten sowie die Androhung von Sanktionen bei Vergehen gegen Vorschriften des Parteiengesetzes, die von einem neu eingerichteten „Unabhängigen Parteien-Transparenz-Senat“, dessen Mitglieder auf Vorschläge der Präsidenten der österreichischen Höchstgerichte zurückzuführen und weisungsfrei gestellt sind, in Form von Geldbußen zu verhängen sind.<sup>3</sup>

Auch wenn der Reform zugestimmt wurde, Schritte in die richtige Richtung – insbesondere mehr Transparenz – zu setzen, war sie von Anfang an von Kritik begleitet. Zum einen ging sie manchen nicht weit genug, was den Inhalt der Transparenzvorschriften bzw. Verbote, aber vor allem auch, was die Kontrollmöglichkeiten insbesondere des Rechnungshofes sowie entsprechende Sanktionen bei Verstößen betrifft. Zum anderen wurden vor allem auch legislative Schwächen des Gesetzes kritisiert, die von unsauberer bzw. widersprüchlicher Terminologie über offenkundige Lücken bis hin zu vermutlich verfassungswidrigen bzw. zumindest verfassungsrechtlich bedenklichen Regelungen reichen. Einige wenige Probleme wurden bislang vom Verfassungsgerichtshof geklärt,<sup>4</sup> viele Probleme sind hingegen nach wie vor ungelöst. Beim Parteienrecht handelt es sich freilich um eine „heikle“ Materie, die politische (Regierungs-)Parteien in der Regel nicht so gerne angreifen bzw. bei der politische Kompromisse sehr schwer zu finden sind. Daher gab es in der Literatur die Prognose an die Rechtspraxis, dass man „mittelfristig mit den mangelhaften Rechtsgrundlagen leben“ müsse.<sup>5</sup> Tatsächlich gab es bis Mitte 2019 auch keine nennenswerte Änderung des Parteiengesetzes 2012. Dann kam „Ibiza“.

## Novelle 2019 – Inhalt und Motive

Nach der Veröffentlichung des „Ibiza-Videos“ im Mai 2019, in dem insbesondere auch die Umgehung der Spendenvorschriften durch Vereinskonstruktionen zur Sprache kam, forderte der Rechnungshof umgehend eine Verschärfung der gesetzlichen Regelungen einschließlich effektiver Kontroll- und Einsichtsrechte des Rechnungshofes.<sup>6</sup> Auch in der öffentlichen Diskussion verschärfte sich in weiterer Folge der Druck in Richtung mehr Transparenz und Kontrolle, dann noch einmal gesteigert durch das Bekanntwerden von zum Teil massiven Überschreitungen der Wahlkampfkostenobergrenze bei der Nationalratswahl 2017 (ÖVP ca. 6 Millionen, FPÖ ca. 3,7 Millionen, SPÖ ca. 400.000 Euro) sowie von – rechtlich gedeckten –

<sup>2</sup> Vgl. Erläuternde Bemerkungen zur Regierungsvorlage, 1782 Blg.NR. XXIV. GP., 2.

<sup>3</sup> Vgl. zur Reform 2012 insbesondere *Patrick Segalla*, Neue Transparenzvorschriften für Parteien, 2013; *Hubert Sickinger*, Neue Regeln für die Parteienfinanzierung, 2012; *Hubert Sickinger*, Reform der Parteienfinanzierung – doch keine „mission impossible“, 2013.

<sup>4</sup> Insbesondere, dass sich die Beschränkung der Wahlwerbungsausgaben in § 4 Parteiengesetz 2012 – entgegen den eindeutig anderslautenden Erläuterungen – nur auf die Bundesebene bezieht. Mit dieser einschränkenden Interpretation vermied es der Verfassungsgerichtshof, die Regelung als verfassungswidrig aufheben zu müssen (VfSlg. 20.128/2016)

<sup>5</sup> Vgl. *Peter Bußjäger*, Rechtsfragen zum neuen Parteienrecht, 2013, 649.

<sup>6</sup> Vgl. die Presseinformation des Rechnungshofes, abrufbar unter [https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home\\_1/fragen-medien/Presseinfo\\_PartG\\_23.05.2019.pdf](https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home_1/fragen-medien/Presseinfo_PartG_23.05.2019.pdf) (eingesehen am 2.2.2020).

# Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

Stückelungen von Spenden an die ÖVP, die allerdings faktisch zur Umgehung von Spendenmeldepflichten führten. Alle Parteien legten in weiterer Folge neue und alte Änderungsvorschläge für das Parteiengesetz vor, die in Summe umfassend waren, sich jedoch nur zu einem geringen Teil deckten.<sup>7</sup>

Das Ende der ÖVP-FPÖ-Koalition in Folge der Veröffentlichung des „Ibiza-Videos“, der erfolgreiche Misstrauensantrag gegen die Bundesregierung unter Bundeskanzler Sebastian Kurz und die Ernennung einer sogenannten „Übergangsregierung“ unter Bundeskanzlerin Brigitte Bierlein hatten freilich auch eine neue politische Situation mit sich gebracht. Dies führte schließlich (unter anderem) zu einer parlamentarischen Mehrheit aus SPÖ, FPÖ und der Liste JETZT, die am 3. Juli 2019 im Nationalrat – gegen die Stimmen von ÖVP und NEOS – eine Novelle zum Parteiengesetz 2012<sup>8</sup> beschloss.<sup>9</sup>

Die Novelle war durchaus umfangreich und enthielt insbesondere folgende Neuerungen:<sup>10</sup>

- Einführung einer Spendenobergrenze von € 7.500 pro Kalenderjahr für alle Spender (juristische oder natürliche Personen; für juristische Personen, die Tochtergesellschaften oder ähnliche Strukturen haben, gilt diese Höchstsumme pro Kalenderjahr insgesamt; wobei diese Spendenobergrenze für eine neue politische Partei, die bisher keine Parteienförderung erhalten und Statuten hinterlegt hat, bei einem ersten Antreten, in dem Kalenderjahr ihrer ersten Wahl, € 37.500 beträgt);
- Spenden über € 2.500 sind unverzüglich dem Rechnungshof zu melden, welcher die Spendenhöhe und den Spender ebenso unverzüglich zu veröffentlichen hat;
- Einführung einer Spendenobergrenze pro politischer Partei von € 750.000 pro Kalenderjahr (darüber hinaus gehende Spenden sind von der politischen Partei unverzüglich dem Rechnungshof zu übermitteln, der diese in Zusammenarbeit mit dem Parlament für die Förderung der Demokratiebildung zu verwenden hat); diese Obergrenze beträgt bei einem ersten Antreten einer neuen politischen Partei, die bisher keine Parteienförderung erhalten und Statuten hinterlegt hat, in dem Kalenderjahr ihrer ersten Wahl € 1.500.000;
- Mitgliedsbeiträge sind ab einem Betrag von € 7.500 pro Kalenderjahr unter Nennung des Namens des Mitgliedes und der Höhe des Betrages auszuweisen;
- Spenden von ausländischen natürlichen oder juristischen Personen sind unzulässig;
- Barspenden und anonyme Spenden sind nur mehr in der Höhe von € 500 erlaubt;
- Verschärfung der Sanktionen bei Überschreitung der Wahlwerbungsausgaben (insbesondere werden bei Überschreitungen der Höchstgrenze für die Wahlwerbung ab 25 % Sanktionen von 100 % dieser Überschreitung ausgelöst, ab 50 % Überschreitung steigt die Sanktion auf 150 % dieser Überschreitung);
- Sanktionen für politische Parteien, die einen Rechenschaftsbericht oder einen Wahlwerbungsausgabenbericht entgegen den gesetzlichen Bestimmungen nicht übermitteln (in diesem Fall wird die Parteiförderung bis zur Übermittlung einbehalten);
- Einführung eines Wahlkampfmonitorings (der Unabhängige Parteien-Transparenz-Senat hat drei Sachverständige aus dem Bereich der Transparenz- und Kampagnen-

<sup>7</sup> Vgl. zur Vorgeschichte sowie zu den Parteivorschlägen umfassend *Christian Eisner/Michael Kogler/Ulrich Andreas*, *Recht der politischen Parteien*, 2019, XXVII ff.

<sup>8</sup> BGBl. I 55/2019.

<sup>9</sup> Vgl. dazu die entsprechende Parlamentskorrespondenz, abrufbar unter [https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR\\_2019/PK0778/#XXVI\\_NRSITZ\\_00086](https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2019/PK0778/#XXVI_NRSITZ_00086) (eingesehen am 1.2.2020).

<sup>10</sup> Vgl. den Ausschussbericht 661 Blg.NR. XXVI. GP., 3 ff.

# Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

forschung, aus dem Gebiet des Medienwesens sowie aus dem Kreis von Wirtschaftsprüfern zu bestellen, die die Wahlkämpfe der wahlwerbenden Parteien und in jeweils einem gesonderten Gutachten die Plausibilität der Einhaltung der Beschränkung der Wahlwerbungsausgaben beurteilen; dieses Gutachten ist der jeweiligen wahlwerbenden Partei möglichst fünf Monate nach dem Wahltag zu übermitteln; die wahlwerbenden Parteien können innerhalb von einem Monat nach Übermittlung schriftliche Stellungnahmen zu dem Gutachten abgeben);

- Klarstellungen beim Begriff der politischen Partei in die Richtung, dass jeweils die Gesamtpartei, gleichgültig ob territorial oder nicht territorial gegliedert, als politische Partei zu verstehen ist (damit soll einerseits die Transparenz erhöht werden, andererseits Umgehungen der Spendenobergrenzen durch die Teilung von Spenden auf verschiedene Gliederungen der Partei verhindert werden);
- Maßnahmen gegen Umgehungshandlungen durch Personenkomitees (Registrierungspflicht für Personenkomitees; Einzelspendengrenze gilt auch für Personenkomitees; bei Unterlassung der Registrierung ist eine Geldstrafe in fünffacher Höhe der Unterstützungsleistung vorgesehen; Klarstellung, dass Leistungen eines Personenkomitees ebenfalls in die Wahlwerbeobergrenzen einzurechnen sind).

## **Novelle 2019 – Verfassungsrechtliche und demokratiepolitische Bedenken**

Der Novelle 2019 zum Parteiengesetz kann man – nicht zuletzt angesichts der öffentlichen Diskussionen nach der „Ibiza-Affäre“ – durchaus positive Seiten abgewinnen, andererseits wirft sie allerdings eine Reihe verfassungsrechtlicher und demokratiepolitischer Fragen auf, die hier freilich nur punktuell skizziert werden können.

In Hinblick auf die – wohl berechtigten – Forderungen nach mehr Transparenz und Kontrolle ist es jedenfalls als Schritt in die richtige Richtung anzusehen, dass die Höchstgrenze anonymer Spenden gesenkt und die Melde- und Veröffentlichungspflichten von Spenden erweitert wurden. Positiv ist auch, dass Sanktionen gegen Gesetzesverstöße verschärft und Maßnahmen gegen Umgehungskonstruktionen angestrebt wurden. Allerdings – und damit komme ich schon zu den Bedenken – erscheinen die konkret getroffenen Regelungen in vielem unausgegoren, auf (nicht einmal) halbem Weg stecken geblieben – insbesondere was die Kontrollrechte des Rechnungshofes betrifft – und unsymmetrisch (manche Umgehung wurde verboten, andere nicht) ausgefallen zu sein.

Dies deutet damit schon ganz allgemein auf ein demokratiepolitisches Manko dieser Reform hin. Das Recht der politischen Parteien und das ihrer Finanzierung gehören wie das Wahlrecht zu den „Spielregeln“ unserer Demokratie. In Österreich gibt es dabei die – gute – Tradition, dass man derartige Regeln in möglichst breiter Mehrheit ändert bzw. eine solche zumindest anstrebt und nicht in machiavellistischer Weise Regeländerungen im politischen Machtkampf einseitig vornimmt. Diese Tradition der politischen Kultur in Österreich wurde diesmal wohl gebrochen: Als wesentliches Ziel der parlamentarischen Koalition aus SPÖ, FPÖ und JETZT war erkennbar, die Regelungen derart zu gestalten, dass sie der ÖVP bzw. Sebastian Kurz den größtmöglichen Nachteil bringen sollten (insbesondere durch das Verbot von größeren Spenden, die absolute Spendenobergrenze sowie Strafverschärfungen bei Wahlkampfkostenüberschreitung), bei möglichst weitgehender Schonung der eigenen Rahmenbedingungen (etwa, was verbleibende Umgehungsmöglichkeiten insbesondere durch Vereinskonstruktionen sowie Kontrollrechte betrifft). Eine solche Vorgangsweise ist zwar nicht grundsätzlich verboten – sofern sie, worauf noch zurückzukommen ist, keine verfas-

# Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

sungsrechtlichen Vorgaben verletzt –, kann aber aus demokratiepolitischer Sicht nachhaltigen Schaden an der politischen Kultur bewirken. Freilich war die Vorgangsweise auch nicht sehr erfolgreich, wenn man das Wahlergebnis der Nationalratswahl 2019 betrachtet. Zudem – worauf noch zurückzukommen ist – dürfte manche Regelung nun die SPÖ härter treffen als die ÖVP.

Jedenfalls wirft die Reform auch eine Reihe verfassungsrechtlicher Bedenken auf. Die neuen Regelungen wurden allesamt einfachgesetzlich beschlossen und sind daher an den Vorgaben der Bundesverfassung zu messen. Maßstab der verfassungsrechtlichen Prüfung sind dabei insbesondere der Gleichheitssatz (Art. 7 B-VG) und die Betätigungsfreiheit sowie Chancengleichheit politischer Parteien (§ 1 Abs. 1 und 3 Parteiengesetz 2012; Art. 12 StGG, Art. 11 EMRK), aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger aber auch die Meinungsäußerungsfreiheit (Art. 13 StGG, Art. 10 EMRK) sowie das Recht auf Datenschutz (§ 1 DSG). Folgende Bedenken können dabei – hier nur angerissen und skizziert – unter anderem aufgeworfen werden:

- Die Spendenobergrenze für einzelne Personen von maximal € 7.500 pro Jahr schränkt die Betätigung politischer Parteien und gleichzeitig die Möglichkeiten des politischen Engagements der Bürgerinnen und Bürger ein. Der US-Supreme Court erklärte eine (konkrete) Spendenobergrenze in Hinblick auf die dadurch bewirkte Einschränkung der (politischen) Meinungsäußerungsfreiheit für verfassungswidrig.<sup>11</sup> Diese Entscheidung kann man freilich nicht eins zu eins auf Österreich übertragen. Aber der Schutzbereich des Grundrechts der Meinungsäußerungsfreiheit ist jedenfalls auch nach unserer Rechtsordnung betroffen.<sup>12</sup> Eine Spendenobergrenze kann man freilich grundsätzlich insofern als im öffentlichen Interesse liegend ansehen, als sie die Möglichkeiten und den Einfluss von Großspendern reduziert und damit die politische Chancengleichheit erhöht. Die nun eingeführte Grenze von € 7.500 ist – etwa im Vergleich zu Durchschnittseinkommen – nicht besonders niedrig angesetzt, weshalb sie deshalb auch eher als nicht unverhältnismäßig erscheint.
- Die Betätigung politischer Parteien wird allerdings noch mehr als durch die Begrenzung der Einzelspenden durch die neue Gesamtobergrenze für Spenden von € 750.000 pro Jahr eingeschränkt. Im Vergleich zum Ausmaß der öffentlichen Parteienfinanzierung insbesondere bei größeren Parteien erscheint diese Summe eher niedrig gewählt: Für solche Parteien hat sie de facto eine weitgehende Vollfinanzierung der Partei aus öffentlichen Mitteln zur Folge. Eine solche Vollfinanzierung wird in der Literatur allerdings für verfassungswidrig gehalten<sup>13</sup> und ist auch – worauf unten noch zurückgekommen wird – aus demokratiepolitischen Gründen bedenklich. Eine solche einheitliche Spendenobergrenze wirft auch aus dem Blickwinkel des Gleichheitssatzes weitere Bedenken auf. Bei kleinen Parteien bzw. Parteien mit wenigen Mitgliedern können sich diese mit nennenswerten Beträgen an der Finanzierung der Parteiaktivitäten beteiligen, bei großen Parteien führt schon eine Spende von nur einem Euro pro Mitglied und Jahr annähernd zum Erreichen der Obergrenze. Kleine

---

<sup>11</sup> *McCutcheon v. Federal Election Commission*, 572 U.S. 185 (2014). – Konkret erklärte der Supreme Court nicht die Höchstgrenze für zulässige Spenden an einen einzelnen Kandidaten/eine Kandidatin für verfassungswidrig, sondern die aggregierte Spendenobergrenze. Wie viele Kandidat\*innen unterstützt werden, müsse unbeschränkt bleiben.

<sup>12</sup> Vgl. zu Österreich etwa *Stephan Lenzhofer*, Die Parteienfinanzierung in Österreich, 2010, 64 f.

<sup>13</sup> Vgl. *Bernd Wieser*, §§ 1, 3 ParteienG, 2019, Rz 81; *Werner Zögernitz/Stephan Lenzhofer*, Politische Parteien – Recht und Finanzierung, 2013, 92, 184, 186, 199; vgl. auch VfSlg. 20.134/2017.



# Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

Parteien können zudem mit € 750.000 ihr Budget durch Spenden nennenswert erhöhen, große Parteien hingegen relativ gesehen kaum. Dies könnte man mit dem Argument der Verbesserung der Chancengleichheit der Parteien rechtfertigen, allerdings liegt den unterschiedlichen Parteigrößen ja eine demokratische Entscheidung bei Wahlen zugrunde, die derart letztlich in Frage gestellt wird.

- Besonders bedenklich erscheint aus verfassungsrechtlicher Sicht, dass die Regelungen einen doch weitgehenden Konkurrenzschutz der bestehenden Parteien gegenüber neuen Parteien mit sich bringen. Zwar steht neu antretenden Parteien im Kalenderjahr der ersten Wahl die doppelte Spendenhöchstgrenze zur Verfügung (also 1,5 Millionen Euro) und sind Einzelspenden in diesem Jahr bis zu € 37.500 zulässig. Allerdings haben neue Parteien damit gegenüber bestehenden Parteien, die zum Teil zig Millionen Euro Parteienförderung pro Jahr erhalten – und manches davon ja üblicherweise für Wahljahre ansparen können –, einen gehörigen Wettbewerbsnachteil. Dieser zeigt sich auch im Größenvergleich zur Wahlwerbungskostenbeschränkung von 7 Millionen Euro pro Jahr. Neue Parteien könnten diese Summe nur durch Schulden finanzieren; allerdings dürften sie wohl kaum – in marktkonformer Weise bzw. in Übereinstimmung mit den mittlerweile strikten Kreditvergabevorgaben – Darlehen in nennenswerter Höhe erhalten, da ein gutes Wahlergebnis und damit die Aussicht auf eine hohe Parteienförderung sehr spekulativ sind und andererseits in den Folgejahren nur mehr Spenden bis € 750.000 zulässig sind. Parteigründungen durch Einzelpersonen mit hohen Spenden – wie in der Vergangenheit etwa das Team Stronach – sind damit in Zukunft jedenfalls nicht mehr möglich. Auch wenn man dies angesichts des konkreten Falles aus demokratiepolitischer Sicht für positiv halten mag, erscheint die konkret getroffene Regelung aus den dargelegten Gründen – insbesondere in Hinblick auf die weitreichenden Beeinträchtigungen des Pluralismus und der Chancengleichheit in der Parteienlandschaft – aus verfassungsrechtlicher Sicht sehr bedenklich.
- Weiters stellt sich auch das Problem der möglichen Verletzung des Vertrauensschutzes. Es gibt zahlreiche Hinweise, dass einige österreichische Parteien hoch verschuldet sind. Bislang konnten sie zumindest darauf setzen – und auch ihre Gläubiger –, dass Parteispenden letztlich einen tatsächlichen Zahlungsausfall verhindern würden. Diese Möglichkeit wurde nun drastisch reduziert. Als Treppenwitz der Geschichte kann es bezeichnet werden, dass sich die SPÖ, deren kolportiert hohen Schulden nun angesichts des schlechteren Wahlergebnisses auch eine deutlich gesunkene öffentliche Parteienfinanzierung gegenübersteht, nun selbst Möglichkeiten genommen hat, diese Schulden abzubauen.
- Aus demokratiepolitischer Sicht soll abschließend eine grundsätzliche Frage aufgeworfen werden: Wie oben schon dargelegt, führt die Gesamtspendenobergrenze größere Parteien schon nahe an eine Vollfinanzierung aus öffentlichen Mitteln heran. Dies schränkt das finanzielle Engagement von Bürgerinnen und Bürgern bei politischen Parteien deutlich ein. Dies mag in Bezug auf Großspenden und damit verbundene echte oder vermeintliche Einflussnahme auf die Politik auch einen Fortschritt darstellen. Bei Kleinspenden und Kleinstspenden, bei denen das Argument der Einflussnahme keine Rolle spielt, hat dies jedoch negative Folgen. Es wird nämlich oft zurecht beklagt, dass es eine immer stärkere Kluft zwischen politischer Elite und Bürgerinnen und Bürgern gibt. Neben der Personalisierung des Wahlrechts stellen finanzielle Zuwendungen – als Ausdruck der politischen Meinungsäußerung und eines zumindest finanziellen politischen Engagements – eine grundsätzlich nicht zu unter-

# Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

schätzende Möglichkeit dar, um eine höhere Identifizierung der Bevölkerung mit den politischen Parteien zu begünstigen. Deutschland ging aus diesem Grund den umgekehrten Weg wie zuletzt Österreich: Die öffentliche Parteienförderung darf nicht höher sein als die Einkünfte, die eine Partei insbesondere durch Mitgliedsbeiträge und Spenden selbst erwirtschaftet.<sup>14</sup> Über eine solche Regelung sollte auch in Österreich der Diskurs verstärkt werden: Sie würde nämlich nicht nur die gesellschaftliche Einbettung und Verwurzelung der politischen Parteien befördern, sondern auch eine – oft geforderte – deutliche Senkung der öffentlichen Parteienförderung ermöglichen.

## Resümee und Ausblick: Regierungsprogramm 2020

Die Novelle 2019 zum Parteiengesetz 2012 brachte zwar einzelne Verbesserungen in Hinsicht auf Transparenz und Kontrolle der Parteienfinanzierung, wirft aber eine Reihe von verfassungsrechtlichen und demokratiepolitischen Bedenken auf. Zu sehr scheint parteipolitische Strategie denn „gute“ Gesetzgebung und Legistik Leitmotiv dieser Novelle gewesen zu sein. An den grundsätzlichen Defiziten des österreichischen Parteienrechts, insbesondere in Hinblick auf inhaltliche und terminologische Widersprüchlichkeiten, hat die Novelle nichts geändert. Eine umfassende und tiefgehende Reform des Parteienrechts steht damit jedenfalls weiter an.

Im Regierungsprogramm 2020 zwischen ÖVP und Grünen sind aber ohnedies schon die nächsten Änderungen durch ein „modernes Parteiengesetz als Grundpfeiler für das Funktionieren des demokratischen Staatswesens“ angekündigt.<sup>15</sup> Insbesondere soll „vollständige Transparenz der Parteien und vor allem im Bereich der Parteienfinanzierung“ hergestellt werden.<sup>16</sup> Dazu sind als konkrete Maßnahmen eine umfassende Stärkung der Rechnungshofrechte, verschärfte Meldepflichten bei Spenden, die weitergehende Verhinderung von Umgehungskonstruktionen, die Neustrukturierung der Rechenschaftsberichte, neue Rechenschaftspflichten betreffend die Wahlwerbungskosten sowie höhere Strafen bei Überschreitung der Höchstgrenze angekündigt.<sup>17</sup> Die ebenso geplante Einführung einer Bagatellgrenze von € 100 bei Spenden kann als wichtiger Schritt zur Beförderung der gesellschaftlichen Verwurzelung der politischen Parteien angesehen werden. Die Spendenobergrenzen an sich sollen jedoch unverändert bleiben. Eine Klärung der oben dargelegten verfassungsrechtlichen Bedenken wird damit wohl durch den Verfassungsgerichtshof erfolgen müssen. Vorerst gilt es, auf die tatsächliche Umsetzung der im Regierungsprogramm angekündigten Maßnahmen zu warten.

---

<sup>14</sup> § 18 Abs. 5 deutsches Parteiengesetz.

<sup>15</sup> Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020–2024, 21. – Der Autor hat diesen Teil des Regierungsprogramms in der für Verfassungsfragen zuständigen Untergruppe als von der ÖVP nominiertes Experte mitverhandelt.

<sup>16</sup> Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020–2024, 10.

<sup>17</sup> Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020–2024, 21 ff.

## 5.7. Reform des Föderalismus

Theo Öhlinger

### I. Föderalismusreform im Regierungsprogramm

Anders als nun schon seit Jahrzehnten ist das Regierungsprogramm 2020 in einem Punkt eher bescheiden. Es kündigt keine grundlegende Reform des Föderalismus mehr an, sondern verspricht lediglich, die Verhandlungen über Kompetenzvereinbarungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden auf der Grundlage bisheriger Vorarbeiten fortzusetzen, im Besonderen die Reduktion der Doppelgleisigkeiten zwischen Grundsatzgesetzgebung und Ausführungsgesetzgebung. Tatsächlich war die einschlägige Verfassungsnovelle aus 2018 als größte Verfassungsnovelle seit 1929 verkauft worden (was sie nicht im Entferntesten war). Sie weiterzuführen mag sinnvoll sein, geht aber an der grundsätzlichen Problematik des österreichischen Föderalismus weit vorbei.

Dass man dieser Problematik nicht ausweichen kann und dies anscheinend auch gar nicht will, belegt eine APA-Meldung vom 22. Juli dieses Jahres: „Verfassungsministerin“ Karoline Edtstadler eröffnet eine Bund-Länder-Konferenz, deren Thematik ein teilnehmender Landeshauptmann mit dem Wunsch illustrierte, die Schulverwaltung, inklusive der Bundeslehrer, übernehmen zu wollen.

Das Beispiel trifft den Kern der Problematik des österreichischen Föderalismus: die unheimlich detaillierte und dementsprechend komplizierte Verteilung der Kompetenzen zur Gesetzgebung und Verwaltung zwischen dem Bund und den Ländern. Allein was Lehrer und Schulen betrifft, erstreckt sich die einschlägige Regelung der Bundesverfassung (Art. 14 und 14a B-VG) in allen Ausgaben des Textes der Bundesverfassung über mehrere Seiten!

### II. Die Ausgangslage

Österreich ist ein Bundesstaat – so die programmatische Aussage des Art. 2 B-VG. Zu den essentiellen Merkmalen eines Bundesstaates gehört es, dass die Staatsfunktionen – Gesetzgebung, Gerichtsbarkeit und Verwaltung – zwischen dem Bund und den Ländern geteilt sind.

Österreich ist im internationalen Vergleich allerdings ein sehr kleiner Bundesstaat. Österreich ist außerdem von der Bevölkerungsstruktur her gesehen ein sehr homogener Staat, was ihn von anderen kleinen Bundesstaaten – wie die Schweiz oder Belgien – unterscheidet. Die bundesstaatliche Struktur Österreichs ist nur durch seine Geschichte erklärbar: Österreich entstand aus einer Verbindung relativ selbständiger Territorien im Rahmen des Heiligen Römischen Reiches durch ein gemeinsames Herrscherhaus; erst ab dem 18. Jahrhundert gelang es den Habsburgern, daraus einen (dezentralisierten Einheits-)Staat zu formen. Damit stellt sich aber zwangsläufig die Frage, was diese Bundesstaatlichkeit heute noch rechtfertigt. Welche Gründe sprechen für neun unterschiedliche Bauordnungen, neun unterschiedliche Regelungen der Mindestsicherung, neun unterschiedliche Tanzschulgesetze, neun unterschiedliche Jugendschutzgesetze usw.?

Diese Frage stellt sich insbesondere seit dem *EU-Beitritt*. Damit wurden weitreichende Gesetzgebungskompetenzen auf die EU übertragen. Das betrifft auch Materien der Landesge-

# Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

setzung. Im Österreich-Konvent war viel vom *Faktor 10* die Rede: Manche EU-Richtlinien bedürfen zu ihrer Umsetzung in Österreich eines Bundesgesetzes und neun Landesgesetze. Auch in der Bevölkerung finden die unterschiedlichen Regelungen der Landesgesetze immer weniger Verständnis. Die Jugendorganisationen fordern seit langem ein einheitliches Jugendschutzgesetz, die Bauwirtschaft stöhnt unter den unterschiedlichen Bauordnungen usw.

Es ist daher verständlich, dass seit Jahren immer wieder die Forderung artikuliert wird, alle Gesetzgebungskompetenzen auf den Bund zu übertragen. Bemerkenswert ist es, wenn diese Forderung sogar von hochrangigen Funktionären eines Landes artikuliert wird. So hat vor einigen Jahren ein steirischer Landesrat ein Programm unter dem Titel „Ein Österreich – eine Gesetzgebung“ präsentiert. Seine Idee, eine einheitliche Landesgesetzgebung dem Bundesrat zu übertragen, stieß freilich erwartungsgemäß auf eine geschlossene Ablehnung. Sie löst das Grundproblem der Zersplitterung von Bundes- und Landeskompetenzen nicht, sondern projiziert nur die Kompetenzkonflikte zwischen Nationalrat und Landtagen auf die Relation von Nationalrat und Bundesrat.

Andererseits hat eine föderale Staatsstruktur aber auch ihre Vorteile. Die Länder sind „näher“ beim Bürger als der Bund. Das ermöglicht bürgernahe und rasche Lösungen *konkreter Probleme*. In der Bevölkerung genießt die Landesverwaltung nach Umfragen ein höheres Vertrauen als die Bundesverwaltung. Eine Zentralisierung der Bundesgesetzgebung sollte daher von einer Stärkung der Landesverwaltung gegenüber dem Bund begleitet sein.

Von diesen grundsätzlichen Überlegungen ausgehend präsentiert die Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform den Entwurf einer grundlegenden Novelle der Bundesverfassung, die vom Autor konzipiert wurde. Wir sind insgesamt der Meinung, dass eine grundlegende Reform der parlamentarischen Demokratie in Österreich auch von einer grundlegenden Reform des Föderalismus begleitet werden sollte. Wir sind uns selbstverständlich bewusst, dass dies nicht in einem großen Akt gelingen könnte. Aber als Ziel und Leitlinie aller Reformbemühungen sollte es im Auge behalten werden.

## III. Der Reformvorschlag

### 1. Die Grundgedanken

#### a. Generalklausel zugunsten der Bundeskompetenz

Eine grundsätzliche Reform muss beim *System der Kompetenzverteilung* ansetzen. Im Kern besteht dieses System darin, dass die Kompetenzen der Länder auf einer *Generalklausel* beruhen (Art. 15 Abs. 1 B-VG), während die der Sache nach viel umfangreicheren Kompetenzen des Bundes taxativ aufgezählt werden (Art. 10–14b B-VG sowie zahllose Verfassungsbestimmungen in einzelnen Bundesgesetzen – wie schon gesagt: seitenlang). Das impliziert neben der Zersplitterung auch eine große Unübersichtlichkeit. *Diese Methode der Kompetenzverteilung sollte „umgedreht“ werden.*

Es wäre nämlich auch nicht sinnvoll, den Ländern – wie manchmal gefordert – jede Gesetzgebungskompetenz zu nehmen. (Selbst die Gemeinden haben mit ihrem ortspolizeilichen Ordnungsrecht gemäß Art. 118 Abs. 6 B-G eine Befugnis zu einer Gesetzgebung im materiellen Sinn!) Es gibt durchaus – begrenzte – Angelegenheiten, die sinnvollerweise von den Ländern zu regeln sind: z.B. die Organisation der Landesvollziehung, die Wahlen zum Land-

# Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

tag in den Grenzen einheitlicher wahlrechtlicher Grundsätze der Bundesverfassung, die Organisation und Kompetenzen eines Landesrechnungshofs, allenfalls auch Landes- und Gemeindeabgaben. (Darüber wird man im Detail noch diskutieren müssen.) Um das mit einem Beispiel zu illustrieren: Die Steiermark hat vor einigen Jahren mit dem *Gemeindestrukturreformgesetz* ein Landesgesetz zuwege gebracht, das der Bundesgesetzgebung kaum gelingen wäre.

Es sollte den Ländern auch vorbehalten bleiben, eine *Landesverfassung* im Rahmen der Bundesverfassung eigenständig zu regeln. Die derzeit sehr eingeschränkte Regelungsbefugnis der Länder in diesem Punkt könnte sogar erweitert werden. So sollte es bundesverfassungsgesetzlich nicht eingeschränkt sein, die *Kontrollbefugnisse der Landtage* über ein Mindestmaß hinaus *auszubauen* (dazu mehr bei *Öhlinger*, *Der Bundesstaat im Zeitalter der europäischen Integration*, in: Kriechbaumer/Bußjäger [Hrsg.], *Das Februarpatent 1861. Zur Geschichte und Zukunft der österreichischen Landtage*, 2011, 163 [170 ff]).

Um regionale Spezifika, die es nun einmal gibt, berücksichtigen zu können, wäre es auch sinnvoll, der Bundesgesetzgebung die Möglichkeit zu eröffnen, entgegen dem geltenden Delegierungsverbot Details einer Regelung an die Landesgesetzgebung zu *delegieren*. Möglichkeiten in diesem Sinn sollten flexibler und praktikabler gestaltet werden, als es die derzeitige starre Form der Grundsatz- und Ausführungsgesetzgebung ist (die ohnehin beseitigt werden soll – siehe zuvor).

## *b. Kompetenzen zur Vollziehung*

Eine grundsätzliche Neuregelung der Gesetzgebungskompetenzen kann auch nicht ohne Berücksichtigung der *Vollziehungskompetenzen* bleiben. Die Idee einer Vereinheitlichung der Gesetzgebung auf gesamtstaatlicher Ebene hat auch nur dann eine praktische Realisierungschance, wenn die Länder auf der Vollzugsebene „entschädigt“ werden. Für eine solche Stärkung der Landesvollziehung sprechen aber, wie schon gesagt, auch sachliche Überlegungen.

Eine solche Stärkung der Landesvollziehung könnte etwa darin bestehen, das Modell des Art. 11 B-VG – Gesetzgebung Bundessache, Vollziehung Landessache – über die Tatbestände des geltenden Art. 11 Abs. 1 B-VG hinaus zu erweitern. In diesem Sinn haben sich bereits im „Perchtoldsdorfer Paktum“ und der darauf beruhenden Regierungsvorlage einer Bundesstaatsreform [1706 BlgNR 18. GP, neuerlich eingebracht als RV 14 BlgNR 19. GP sowie 14 BlgNR 20. GP] Bund und Länder darauf geeinigt, die derzeitige „mittelbare Bundesverwaltung“ (Art. 102 B-VG) in eine autonome Vollziehung der Bundesgesetze durch die Länder – eben im Sinn des Art. 11 B-VG – umzuwandeln. (Die Bundesstaatsreform 1994 ist nicht an diesem Punkt, sondern aus anderen Gründen an einem Einspruch der Landeshauptleute gescheitert; näher *Öhlinger*, *Bundesstaatsreform 1994*, in: Kohl/Ofner/Stirnemann, *Österreichisches Jahrbuch für Politik* 1994, S. 543 ff.)

# Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

## 2. Entwurf einer Verfassungsnovelle

Im Licht dieser Überlegungen wird folgender Rohentwurf einer Änderung des B-VG zur Diskussion gestellt:

**Artikel 10.** Die Gesetzgebung ist Sache des Bundes, soweit sie nicht durch Bundesverfassungsgesetz den Ländern vorbehalten ist.

**Artikel 11.** (1) Die Vollziehung der Bundesgesetze fällt in folgenden Angelegenheiten in den selbständigen Wirkungsbereich der Länder:

1. ...

2. ... (usw.)

[Hier könnte etwa der geltende Art. 102 Abs. 2 B-VG zumindest teilweise eingebaut werden, soweit er nicht, wie schon gesagt, in eine autonome Landesverwaltung transferiert wird – siehe zuvor. Andererseits wäre aber auch durchaus zu erwägen, einzelne Tatbestände des geltenden Art. 11 Abs. 1 B-VG der Bundesvollziehung zu überlassen, z.B. das Staatsbürgerschaftsrecht. Über die geltenden Abs. 2–7 des Art. 11 wäre noch zu diskutieren.]

**Artikel 12.** Durch Bundesgesetz können die Länder ermächtigt werden, bestimmte, genau zu bezeichnende Angelegenheiten im Rahmen der Bundesgesetze landesgesetzlich zu regeln.

[Diese Bestimmung ersetzt den geltenden Art. 12 Abs. 1 B-VG über die Grundsatzgesetzgebung des Bundes, der nach dem Regierungsprogramm ohnehin abgeschafft werden soll.]

**Artikel 13.** Der Landesgesetzgebung sind folgende Angelegenheiten vorbehalten:

1. Landesverfassung; Wahlen zum Landtag
2. Organisation der Landesverwaltung
3. Organisation und Kompetenzen eines Landesrechnungshofes
4. Gemeinderecht nach Maßgabe des Art. 115 Abs. 2 B-VG
5. Landes- und Gemeindeabgaben
6. ... [über weitere Kompetenzen wäre durchaus noch zu diskutieren]

**Artikel 14.** [= dzt. geltender Art. 13 B-VG: Verweis auf das F-VG]

**Artikel 14a** entfällt

**Artikel 15** Absatz 1 entfällt

[über die weiteren Absätze dieses Artikels wäre noch im Detail zu diskutieren]

Zu diskutieren und anzupassen wäre ferner insbesondere das 4. Hauptstück des B-VG („Gesetzgebung und Vollziehung der Länder“).

# Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

## 3. Gesamtänderung der Bundesverfassung

Eine derartige Neugestaltung der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern wäre zweifellos als eine Gesamtänderung der Bundesverfassung zu qualifizieren. Sie bedürfte daher einer *Volksabstimmung* gemäß Art. 44 Abs. 3 B-VG. Österreich könnte in staatsrechtlicher Begrifflichkeit nicht mehr als ein Bundesstaat qualifiziert werden, sondern wäre ein *dezentralisierter Einheitsstaat*. Insofern bedürfte auch Art. 2 B-VG einer Anpassung. Er könnte folgendermaßen lauten:

**Artikel 2.** (1) Die Republik Österreich besteht aus den Ländern: Burgenland, Kärnten ...

(2) Die Länder sind selbständige Gebietskörperschaften mit dem Recht zur Gesetzgebung und Vollziehung in den durch Bundesverfassungsgesetz vorgesehenen Angelegenheiten.

Die Bezeichnung „Land“ bzw. „Länder“ stellt dabei kein Problem dar, wohl aber der Begriff „Bund“. Da dieser aber derart tief in der österreichischen Rechtssprache verwurzelt ist, kann er schwerlich gänzlich eliminiert werden und sollte daher beibehalten werden. Österreich ist rechtlich nicht daran gehindert, den Begriff „Bund“ autonom und in Abweichung vom internationalen Sprachgebrauch zu definieren. (Es ist keine Seltenheit, dass in der Rechtssprache Begriffe eine andere Bedeutung haben als in der Sprache der Wissenschaft oder der Alltagssprache.) Allerdings läge es nahe, den Gebrauch dieses Wortes zu reduzieren: So könnten beispielsweise die Bundesverfassung als *Verfassung der Republik*, der Bundespräsident als *Präsident der Republik*, der Bundesrat etwa als Senat bezeichnet werden usw.

## 4. Die künftige Rolle der Landtage

Die Zentralisierung der Gesetzgebung beim Bund wirft zwangsläufig die Frage nach der Rolle der Landtage in einem solchen System auf. Neben der Gesetzgebung kommt den Landtagen allerdings schon heute eine zweite typische parlamentarische Funktion zu: die *Kontrolle der Vollziehung*. Das wäre nach dem hier vorgelegten Konzept in Zukunft die Hauptfunktion der Landtage.

Die *Kontrollrechte der Landtage* sind nach geltendem Landesverfassungsrecht in allen Ländern eher bescheiden, trotz einiger Reformen in jüngerer Zeit. Sie könnten durchaus noch ausgebaut werden. Dabei sollte den Landtagen über eine bloße ex-post-Kontrolle hinaus auch eine stärkere *aktive Rolle in der Verwaltung des Landes* eingeräumt werden. Um das mit einem Schlagwort zu umschreiben: Nicht nur *Kontrolle* im engeren Sinn, sondern *Controlling* – und sollte eine Aufgabe der Landtage sein. Besondere Bedeutung hätte ein solches *Controlling* auf dem Gebiet der „Privatwirtschaftsverwaltung“, sei es, dass diese unmittelbar durch die Organe der Landesverwaltung, sei es, dass sie mittelbar durch ausgegliederte Unternehmen besorgt wird. Diese Privatwirtschaftsverwaltung ist bekanntlich nicht an die bundesstaatliche Kompetenzverteilung gebunden und würde den Ländern auch im Konzept einer einheitlichen Bundesgesetzgebung ohne eine spezielle verfassungsgesetzliche Neuregelung ungeschmälert verbleiben. Sie ist ein schwer verzichtbares Gestaltungsinstrument der Landesverwaltung. Umso wichtiger wäre neben der klassischen parlamentarischen Kontrolle eine aktive Mitwirkung der Landtage an dieser Verwaltung in dem erweiterten Sinn eines *Controlling*.

# Initiative MehrheitsWahlrecht und Demokratiereform

## 5.8. Diskussion um das Weisungsrecht und die Staatsanwaltschaften

Immer wieder flammt die Diskussion um das Weisungsrecht der Justizministerin bzw. des Justizministers und auch die Arbeitsweise der Staatsanwaltschaften auf. Volksanwalt Werner Amon will – laut „Presse“ vom 7.8.2020 – „die Staatsanwaltschaften über einen parlamentarischen Untersuchungsausschuss ständig kontrollieren lassen. An der Spitze der Ankläger sollte ein Bundesstaatsanwalt stehen“. Manche Experten begrüßen diesen Vorschlag, der ehemalige Justizminister der Expertenregierung, Ex-Verwaltungsgerichtshofpräsident Clemens Jabloner, schrieb in seinem Wahrnehmungsbericht im November 2019, die Idee habe ihn bisher „noch nicht recht überzeugt“. Der Präsident der Wiener Rechtsanwaltskammer Michael Enzinger bezeichnete wiederum am 13.8.2020 in einem Interview in der „Wiener Zeitung“ die Einbeziehung des Parlaments in die Weisungskette als „Schnapsidee“ und kritisierte die Wirtschafts- und Korruptionsstaatsanwaltschaft.

## 5.9. Gemeinderatswahlen im Zeichen von Corona

Während die Gemeinderatswahlen in Niederösterreich am 26.1.2020, die niederösterreichischen Landwirtschaftskammerwahlen am 1. März 2020 und die gesamtösterreichischen Wirtschaftskammerwahlen Anfang März termingemäß abgehalten werden konnten, mussten die Gemeinderatswahlen in der Steiermark und in Vorarlberg, die für März angesetzt waren, coronabedingt verschoben werden. Die Steiermark wählte dann Ende Juni und musste dazu landesgesetzliche Regelungen erlassen, Vorarlberg wählte mit September die neuen Gemeinderäte. Angesichts der Pandemie steigt die Attraktivität der Briefwahlmöglichkeit weiter. Für die Wiener Gemeinderatswahl am 11. Oktober wurden bis 23. September mit 243.541 Wahlkarten bereits deutlich mehr ausgestellt als für die letzte Gemeinderatswahl 2015 mit insgesamt 203.874 Wahlkarten, obwohl die Antragsfrist noch bis 7. Oktober läuft.

## 5.10. Politische Bildung ist dringlicher denn je

Gerade auch der leider steigende Antisemitismus, auch der importierte, in aus dem Nahen Osten in den Familien tradierte Antisemitismus, das vielfach fehlende zeithistorische Wissen und die Gefahren durch „Blasen“ und Fake News vor allem in sozialen Medien machen verstärkte politische Bildung vor allem in den Schulen dringlicher denn je. Fundamentale Kenntnisse über das demokratische System, über Zeitgeschichte und den Umgang mit Medien sollten zu den Grundkompetenzen aller – nicht nur, aber vor allem in Schulen – gehören. Politische Bildung stärkt damit auch das Immunsystem gegen Gefährdungen einer liberalen Demokratie, stärkt damit die Resilienz der Demokratie.



## 6. Eine demokratiepolitische Bewertung der österreichischen Nationalratswahl 2019 im Vergleich zur Nationalratswahl 2017

*David F. J. Campbell und Matthias Keppel*

Wird eine demokratiepolitische Bewertung der Nationalratswahl 2019 Österreich versucht und wird diese systematisch mit der Nationalratswahl 2017 verglichen, so lassen sich folgende drei Hypothesen zur Diskussion stellen:\*

- 1. Hypothese #1/ Die politische Rechte fokussiert auf die Arbeiter\*innenklasse, und die Neue Linke auf die Mittelschicht:** Die international vergleichende Wahlforschung legt nahe, dass der Rechtspopulismus teilweise vor allem in der Arbeiter\*innenklasse einen gewissen Zuspruch erhält, hingegen die Mittelschichten öfters „anti-rechtspopulistisch“, und damit manchmal sogar tendenziell links wählen. Zumindest lässt sich das so thesenartig formulieren, wenn die letzten Präsidentschaftswahlen in Österreich (2016), den USA (2016) und Frankreich (2017) miteinander verglichen werden (Campbell et al. 2017). Eingeschränkt gilt das auch für die Nationalratswahl 2017 (Campbell/Keppel 2018, 293–294). Diese Hypothese scheint sich für die österreichische Nationalratswahl 2019 weiterhin (wiederum) zu bestätigen. Trotz allgemein hoher Wahlverluste ist die FPÖ noch immer bei den Arbeiter\*innen die stimmenstärkste Partei. Umgekehrt verlor die FPÖ bei den Angestellten sehr deutlich, während hier die Grünen, gefolgt von der ÖVP, am deutlichsten hinzugewannen. Für die Angestellten lässt sich damit (zumindest teilweise) ein „anti-rechtspopulistisches“ Wahlverhalten behaupten.
- 2. Hypothese #2/ Tendenzial verlieren Regierungsparteien bei Wahlen, während die Oppositionsparteien häufig bei Wahlen hinzugewinnen können:** Für Wahlen in Westeuropa nach 1945 kann belegt werden, dass die Wahrscheinlichkeit für Regierungsparteien höher ist, bei Wahlen zu verlieren, als diese zu gewinnen (Müller/Strøm 2000, 589). Für die österreichische Nationalratswahl 2019 trifft diese Hypothese hingegen so nicht zu. Denn am stärksten gewannen die Grünen (aus der Oppositionsrolle heraus) und die ÖVP (in einer faktischen Regierungsrolle, wenn wir die Zeit der Übergangsregierung von der ersten Bundeskanzlerin Brigitte Bierlein im Zeitraum Juni 2019 bis Jänner 2020 analytisch ausblenden), während die Regierungspartei FPÖ am stärksten verlor, gefolgt von der Oppositionspartei SPÖ. Damit zeigt sich, dass eine Oppositionsrolle nicht automatisch Zuwächse bei einer kommenden Wahl produziert beziehungsweise ergibt. Ferner hat eine Regierungspartei die Möglichkeit, durch einen gelungenen Wahlkampf, eine starke Position noch weiter auszubauen. Formuliert mit Verweis auf die allgemeinen Wahlrends in Westeuropa lässt sich damit behaupten, dass dieser doppelte Wahlsieg der ÖVP (2017 und 2019) beinahe als „a-typisch“ zu sehen und zu werten wäre (aber eben nur „beinahe“).
- 3. Hypothese #3/ Das Thema „Migration“ begünstigt rechte Parteien, hingegen begünstigt das Thema „Ökologie“ linke Parteien:** Die „Saliency“-Theorie besagt, dass unterschiedliche Themen, und deren konkrete Dominanz in der öffentlichen Wahrnehmung, verschiedene Parteien in Wahlkämpfen unterschiedlich stark begünstigen (Budge/Farlie 1983, 21–56). Während das Thema „Migration und Sicherheit“ (vor allem

---

\* Für eine fundierte Analyse siehe ebenfalls weiterführend Campbell/Keppel 2020 und 2018 sowie auch Campbell 2019a und 2019b.

# Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

restriktive Positionen gegenüber und gegen Migration) besonders rechtspopulistischen Parteien nützt, verschaffen hingegen ökologische Themen vielfach den grünen Parteien gewisse Vorteile. Für die österreichische Nationalratswahl 2019 zeigt sich, dass das Thema „Flüchtlinge/Asylanten“ vor allem die Wähler\*innen von ÖVP und FPÖ beschäftigte, hingegen der Klimawandel den FPÖ-Wähler\*innen nicht so wichtig war. Bei den Wahlmotiven war für FPÖ-Wähler\*innen sowohl 2019 als auch 2017 eine „gute (strenge) Ausländer- und Asylpolitik“ bedeutsam, hingegen dominierte bei den Wahlmotiven für die Grünen sowohl 2019 als auch 2017 das Thema „richtige Klima- und Umweltpolitik“. Im Vergleich der beiden Wahlen 2019 und 2017 lässt sich folglich behaupten bzw. thesenartig argumentieren, dass ökologische Themen bei der österreichischen Nationalratswahl 2019 eine (wahrscheinlich) größere Bedeutung spielten als (noch) 2017, und es damit in der Wahlauseinandersetzung 2019 ein politisches Stimmungsbild (eine „politische Großwetterlage“) gab, welches die Grünen begünstigte und die FPÖ benachteiligte.<sup>1</sup>

Für das politische System Österreichs hatte die österreichische Nationalratswahl 2019 schlussendlich das Ergebnis, dass mit der neuerlichen Angelobung von Sebastian Kurz zum Bundeskanzler am 7. Jänner 2020 erstmals auf Bundesebene eine Koalition von ÖVP und Grünen gebildet wurde. Damit wurde in Österreich koalitionstechnisch auch politisches Neuland betreten.

## Literatur

Budge, Ian/ Farlie, Dennis J. (1983) Explaining and Predicting Elections: Issue Effects and Party Strategies in Twenty-Three Democracies. London.

Campbell, David F. J. (2019a) Global Quality of Democracy as Innovation Enabler. Measuring Democracy for Success. New York, auch verfügbar unter: <https://tinyurl.com/s54sv8n>, 7. 12. 2019 und unter: <https://tinyurl.com/r9kloqv>, 7. 12. 2019.

Campbell, David F. J. (2019b) The Quality of Democracy in Austria in Comparative Perspective. In: Bischof, Günther/ Wineroither, David M. (eds.) Democracy in Austria (Contemporary Austrian Studies Vol. 28). Innsbruck, 199–222.

Campbell, David F. J. et al. (2017) Innovations in Presidential Elections: The United States, France and Austria in Comparison. In: Carayannis, Elias G. et al. (eds.) Encyclopedia of Creativity, Invention, Innovation and Entrepreneurship. New York, 2<sup>nd</sup> edition, auch verfügbar unter: <https://tinyurl.com/vvs8k44>, 7. 12. 2019.

Campbell, David F. J./ Keppel, Matthias (2018) Eine Analyse des österreichischen Nationalratswahlkampfes und der Nationalratswahl 2017. Eine kurze vergleichende Betrachtung der Nationalratswahl 2017 und der österreichischen Bundespräsidentenwahl 2016. In: SWS-Rundschau, Nr. 3, 275–298.

Campbell, David F. J./ Keppel, Matthias (2020) Eine vergleichende Analyse der österreichischen Nationalratswahlen 2019 und 2017. In: SWS-Rundschau, Nr. 2, 142-165 (Open-Access-Link: <https://1drv.ms/b/s!AnRJcc73t6j6i1w4pp5pouZcUCTF?e=1oa211>).

Müller, Wolfgang C./ Strøm, Kaare (2000) Conclusion: Coalition Governance in Western Europe. In: Müller, Wolfgang C./ Strøm, Kaare (eds.) Coalition Governments in Western Europe. Oxford, 559–592.

---

<sup>1</sup> Auch wenn sich das hier nicht (mehr) weiter ausführen lässt, so stellt sich die Frage, ob nicht allgemein bei den Wahlen zum Europäischen Parlament 2019 die ökologischen Themen im gesamteuropäischen Trend vielfach eine bedeutendere Rolle spielten. Das gute Abschneiden von Grünparteien im mehreren Ländern lässt sich so deuten.

## 7. Medien und Medienpolitik

*Peter Plaikner*

### 1. Kontinuierlich wachsender Reformstau

So wie 2019 Ibiza überschattet 2020 Corona den Befund zur Medienpolitik in Österreich. Dabei hätte der geradezu konträre Wechsel des Juniorpartners in der Bundesregierung samt ihrem neuen Arbeitsprogramm durchaus substanzielle Entwicklungen und Änderungen erwarten lassen. Doch so wie die ersten drei Monate des Berichtsjahres gestalterisch unproduktiv infolge der Koalitionsbildung verstrichen sind, wurden die letzten sechs durch die Pandemie überlagert. Von „speed kills“, dem einstigen Motto von Andreas Khol für neue Besseren, die gut kehren sollen, war im Jänner und Februar zumindest medienpolitisch nichts zu spüren. Der seit Jahren kontinuierlich wachsende Reformstau wird noch bedrohlicher.

### 2. Der Hass im Netz und das Amtsgeheimnis

Abgesehen vom angekündigten Gesetzespaket gegen Hass im Netz, das wenige Tage vor dem Erscheinungstermin dieses Demokratiefbefunds zumindest in Begutachtung gegangen ist, wurde auf keiner der vielen medienpolitischen Großbaustellen ein Fortschritt erzielt. Dazu zählt auch ein zweites vollmundig angekündigtes und vor allem für die Medienarbeit essentielles Reformbündel rund um das Amtsgeheimnis. Dieses Informationsfreiheitsgesetz hätte wie die neuen Bestimmungen für Kommunikationsplattformen (vulgo „Hass im Netz“) bereits Ende Juli vorgestellt werden sollen. Nicht die Corona-Unbill, sondern der gegenseitige Unwille innerhalb der Koalition verzögert es weiterhin. Die Positionen von ÖVP und Grünen dürften hier noch weiter auseinanderliegen – auch infolge der unterschiedlichen Interessen auf den Landesverwaltungsebenen. Die im Regierungsprogramm angerissenen Punkte für das „Kontroll- und Transparenzpaket Informationsfreiheit“ wirken angesichts der Jahrzehnte währenden und unerhörten Forderungen in diesem Bereich allerdings derart ambitioniert, dass sich die Erwartung eines großen Wurfs eher verfestigt hat. Die Koalition muss fürchten, bei der Unterschreitung von Mindestanforderungen insbesondere bei der Abschaffung des Amtsgeheimnisses auf massiven Gegenwind aus den Medien zu stoßen. Denn deren journalistischer Alltag – von banaler Recherche bis zu wirklich investigativer Arbeit – ist direkt von diesen Bestimmungen betroffen und leidet unter einem in zahlreichen Punkten immer noch vom Obrigkeitsprinzip statt Dienstleistungsverständnis geprägten Status quo.

### 3. Die Kollateralschäden im Corona-Schatten

Mehr noch als einst die Ibiza-Affäre taugt die Covid-19-Krise zwar trefflich zur Entschuldigung für Stillstand in jedem der Gesundheit untergeordneten Politikfeld (also allen), doch die Einzigartigkeit dieser Notlage wirkt auch wie ein Vergrößerungsglas auf schon vorher vorhandene Schwachstellen. Von der Sonderpresseförderung für Zeitungen bis zur Kurzarbeit im öffentlich-rechtlichen Rundfunk offenbarten sich massenwirksamer als sonst die demokratiepolitisch bedenklichen Abhängigkeitsverhältnisse. Von der Schließung des Salzburger Gründungsstandortes des Kuratoriums für Journalistenausbildung bis zum Ende der Rechercheplattform Addendum reichten die Kollateralschäden für die kränkelnde Branche. Das neue ORF-Gesetz verharrt wie schon bei den vorhergehenden Regierungen im Ankündigungsstatus. Der „Public Value“ bleibt zwar in aller Experten Munde, mündet aber noch immer nicht in einer zeitgemäßen Medienförderung. Ihr ergeht es wie der politischen Bildung, dem theoretisch idealen Gefäß für eine inhaltlich basierte Medienkunde: Jeder betont ihren wachsenden Stellenwert, keiner gibt ihr den notwendigen Raum.

# Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

## 4. Von der Chefsache zum Prioritätendilemma

Angesichts dieses Multisystemversagens bis zum vollkommenen legislativen Stillstand erweist sich als Nachteil, was zum Start der Koalition als Aufwertung beworben wurde: Medienpolitik ist nun Chefsache. Sie ressortiert direkt beim Bundeskanzler. Der damit beauftragte Gerald Fleischmann ist ein ausgewiesener Kommunikationsexperte und gilt als einer der engsten Vertrauten von Sebastian Kurz. Bei beiden aber hat in Zeiten von Corona das Medienressort nicht Priorität – wiewohl keine österreichische Bundesregierung zuvor derart virtuos auf dem Medienklavier gespielt hat. Genau diese von der türkisen ÖVP vorgeführte und bei den Grünen zunehmend abgeschautete Fähigkeit erwies sich für die Krisenbewältigung zwar vor allem in der ersten Phase als enorm hilfreich, absorbierte aber die Kapazitäten aller Darsteller und Regisseure. Diese Blockade ist umso folgenschwerer, weil der Digitalisierungsschub durch das Corona-Dilemma einerseits die traditionellen Medien besonders stark betrifft und andererseits die neue Konkurrenz per Social Media weiter beflügelt. Dies geschieht vor allem aufgrund des Paradoxons, dass die Reichweiten von Zeitungen und Fernsehen ebenso enorm gestiegen sind wie das Vertrauen in ihre herkömmliche Berichterstattung, Analyse und Kommentierung, das gute alte Geschäftsmodell aber mit den Online-Zuwächsen nicht finanzierbar ist. Erschwerend wirkt dabei noch die Verzerrung des Wettbewerbs gegenüber den öffentlich-rechtlichen Medienhäusern und ihrer Finanzierung per Rundfunkgebühr oder Haushaltsabgabe.

## 5. Globaler Kampf um lokalen Journalismus

Die Verhältnisse zwischen Staat und Medien sind in Österreich zwar durchaus spezifisch, doch die Suche nach einer neuen Balance für die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Marktteilnehmer und damit die ökonomischen Grundlagen für den jeweiligen Journalismus sind längst international im Gange. In den USA helfen Google, Facebook & Co. mittlerweile mit hunderten Millionen Dollar Löcher zu stopfen, die sie selbst mitaufgerissen haben. Sie fördern regionale Medienprojekte und Vorort-Journalismus in immer mehr Countys, die über keine eigene Nachrichtenquelle mehr verfügen. In den vom Sterben der Lokalzeitungen betroffenen Gebieten gab es 2016 eine überdurchschnittlich hohe Trump-Wählerschaft.

Dass die digitalen Riesen ihre Förderprogramme auch in Europa anbieten, hat hier aber noch keine Krise des Lokaljournalismus als Ursache. Im Vergleich zu den national positionierten Medien funktionieren die Geschäftsmodelle mit geringerem Gebietsanspruch weiterhin vergleichsweise gut. Und zwar so gut, dass sie als Beuteperspektive für global agierende Plattformen taugen. Facebook hat bereits Anfang 2018 seine Strategie auf diese Märkte neu ausgerichtet. Und zwar nicht als Hilfe für lokale und regionale und lokale Medien, sondern in klarer Konkurrenz zu ihnen. Wenn seit April 2019 sein *Local Accelerator Program* auch für deutsche Projekte (und die Vorarlberger Russmedia) zwei Millionen Euro Förderung zur Verfügung stellt, mag das kein Ablenkungsmanöver sein, ist aber ein Tropfen auf den heißen Stein. Der Börsenwert von Facebook ist höher als das Bruttoinlandsprodukt von Österreich.

## 6. Vom nationalen Alleingang zum EU-Vorstoß

Dass es einem einzelnen Aktivisten wie dem Österreicher Max Schrems gelingt, über den Europäischen Gerichtshof (EuGH) das Datenschutzabkommen zwischen der Union und den USA zu kippen, zeigt auch, welcher Weg hier das Ziel sein muss. Wenn Einzelnen aus den EU-27 die europäischen Mühlen zu langsam mahlen und sie eigene Initiativen setzen, ist dies zwar aufgrund der Vorbildwirkung dennoch zu begrüßen, doch die in Österreich seit

# Initiative MehrheitsWahlrecht und Demokratiereform

2020 geltende Digitalsteuer veranschaulicht, wie locker die Mega-Konzerne solche Versuche kleiner Nationalstaaten parieren. Google verrechnet diese fünf Prozent Abgabe seinen Kunden 1:1 weiter. Zu diesen Auftraggebern gehört in immer noch größerem Maße die öffentliche Hand. Sogar die Medientransparenzdatenbank, die gerade bei Werbeausgaben für digitale Plattformen aufgrund der Bagatellgrenzen besonders unvollständig sein dürfte, weist diesen kontinuierlichen Anstieg aus. Ebenso ungebremst sinken unterdessen die Werbeeinnahmen herkömmlicher Medien, die im Gegensatz zur neuen Konkurrenz durch globale Plattformen kein wirklich funktionierendes digitales Geschäftsmodell haben.

Entsprechend hart sind die Sparmaßnahmen in den Redaktionen. Dass diese nicht nur der größte variable Kostenfaktor von Unternehmen sind, sondern auch für den demokratiepolitisch relevanten Journalismus sorgen, stellt Parlamente und Regierungen vor die Aufgabe der Neuregelung der Verhältnisse von Staat und Medien. Die viel geschmähte, aber nie entsprechend legitimierte vierte Gewalt gerät in eine Existenzkrise. Social Media gilt bereits als fünfte Gewalt in diesem Sinne (unter der Voraussetzung, dass die NGO's bzw. Nichtregierungsorganisationen diese Machtzusprechung nicht schon länger verdienen).

## 7. Überholte Grundlagen für Förderungen

Spätestens die staatliche Corona-Hilfe für die darbende Medienbranche zeigt aber, dass neben den bisherigen Bedingungen auch die Instrumente für allfällige Subventionen nicht mehr zeitgemäß sind. So wurden die zwölf Millionen Euro (von insgesamt 32 Millionen) Sonderförderung für die Tageszeitungen aufgrund der Druckauflage gestaffelt.

### Auflagenentwicklung 2009–2019 (laut ÖAK)

Auflagen	2009			2019		
	verbreitet	verkauft		verbreitet	verkauft	
<b>Tageszeitungen</b>						
<b>Kronen Zeitung</b>	854.336	798.216	93%	719.778	672.779	93%
<b>Heute</b>	483.099			547.647		
<b>Österreich</b>	282.987	108.880	38%	539.560	24.436	
<b>Kurier</b>	173.409	146.006	84%	124.145	115.654	93%
<b>Standard</b>	94.781	65.642	69%	70.112	56.041	80%
<b>Presse</b>	88.140	67.355	76%	76.324	68.206	89%
<b>Summe Wien</b>	<b>1.976.752</b>	<b>1.186.099</b>	<b>60%</b>	<b>2.077.566</b>	<b>937.116</b>	<b>45%</b>
<b>Kleine Zeitung</b>	298.463	273.814	92%	299.174	278.375	93%
<b>OÖNachrichten</b>	131.146	103.580	79%	124.142	101.067	81%
<b>Salzburger Nachrichten</b>	80.778	68.043	84%	82.207	70.207	85%
<b>Tiroler Tageszeitung</b>	101.987	86.324	85%	88.116	76.106	86%
<b>Vorarlberger Nachrichten</b>	66.469	62.611	94%	59.073	56.401	95%
<b>Neue Vorarlberger TZ</b>	11.361	5.682	50%	10.188	6.740	66%
<b>Summe Bundesländer</b>	<b>690.204</b>	<b>600.054</b>	<b>87%</b>	<b>662.900</b>	<b>588.896</b>	<b>89%</b>

*Der Vergleich von verbreiteter und verkaufter Auflage zeigt neben der Gesamtentwicklung (inklusive E-Paper) auch den Unterschied von Wiener und den Bundesländer-Zeitungen.*

# Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

Diese Vorgangsweise aber begünstigt vor allem den Wiener Boulevard und dabei ganz besonders die beiden Gratisblätter. Die Kriterien für die Geldvergabe an kommerzielle Privatsender (15 Millionen) stehen unterdessen ebenso in der Kritik wie die Einbeziehung des ohnehin größtenteils öffentlich finanzierten ORF in die Option der Kurzarbeit. Während die Diskussion um seine Speisung aus Rundfunkgebühren bzw. Haushaltsabgabe versus Direktfinanzierung aus dem Staatshaushalt mit dem Austausch von Grün statt Blau als türkischem Juniorpartner zumindest auf entscheidender politischer Ebene beendet wirkt, beschränkt sich die Grundsatzdebatte über eine künftige Medienfinanzierung weiterhin auf die stillen Kämmerlein für den Austausch mit den Lobbyisten. Dabei bedarf der Begriff des Public Value längst einer Neudefinition über den öffentlichen-rechtlichen Anspruch hinaus.

## 8. Ganzheitliche Neuordnung und Lobbying

Der dringende Reformbedarf zeigt sich allein schon an den Begrifflichkeiten: Die Konkurrenz- und Förderungslinien verlaufen immer noch entlang der Grenzen von Rundfunk, Verlag und Zeitung. Diese Herkunftsangaben verschleiern einen Wettbewerb, der von den meisten Marktteilnehmern digital auf allen Ebenen geführt wird. Lediglich die Eigentümerunterscheidung zwischen privaten und öffentlichen Medienhäusern taugt auch heute noch zur Klassifizierung. In ihrer Übersetzung in staatliche Finanzierungsleistung sorgt sie aber mehr denn je für Marktverzerrung. Nicht von ungefähr sind in kleineren Staaten wie Österreich und der Schweiz die öffentlich-rechtlichen auch die größten Medienhäuser. Da diese Entwicklung von der Europäischen Union zwar kritisch beobachtet, aber letztlich hingenommen wird, benötigt es zumindest neue nationale ganzheitliche Ansätze.

In Österreich geht es in der Gesamtbetrachtung wohl zumindest um eine öffentliche Medienmilliarde. Es gibt sie bereits – zum Teil gut getarnt. Zu den rund 650 Millionen Programm-entgelt für den ORF kommen noch zirka 175 Millionen transparente öffentliche Werbeausgaben. Doch allein die Bagatellgrenze von 5.000 Euro pro Medium und Quartal sorgt hier für eine wesentlich höhere Dunkelziffer. Knapp 20 Millionen für die Privatsender, 13,5 Millionen aus dem Fernsehfonds, knapp 9 Millionen durch die Presseförderung, 3 Millionen für den nicht kommerziellen Rundfunk und dazu noch diverse Landessubventionen: Die Medienmilliarde ist schon vorhanden, wird aber nicht aus einer ganzheitlichen Betrachtung heraus gesteuert, sondern ist durch Jahrzehnte währenden Wildwuchs entstanden. Das zähe Tauziehen im Hintergrund um Neuordnung wirkt zugleich nach Abwehrschlacht und Eroberungsfeldzug. Hauptkontrahenten sind der ORF und der Verlegerverband VÖZ. Der Privatsenderverband VÖP agiert als Hecht in diesem Karpfenteich. Seit 2016 sind drei Medienminister aus zwei Parteien an der Aufgabe gescheitert, über die Partikularinteressen hinaus eine im Sinne der Bürger bestmögliche Gesamtlösung zu finden. Aufgrund solcher Stillstandsbeobachtung ist die aktuelle Ressortverantwortung direkt beim Bundeskanzler also nachvollziehbar.

# Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

## Langzeitvergleich zur Entwicklung der ORF-Finanzierung

Anteil Gebühr	ORF	Erträge in Millionen Euro			
	Jahr	Gebühr	Werbung	sonstige	total
67,3%	1968	68,0	30,8	2,3	101,1
63,3%	1969	72,1	37,0	4,7	113,8
60,6%	1970	76,7	41,0	8,8	126,5
58,6%	1971	83,1	45,8	12,9	141,9
59,2%	1972	87,2	48,1	12,0	147,3
60,2%	1973	90,8	50,4	9,7	150,9
57,5%	1974	98,3	61,6	11,1	170,9
60,6%	1975	121,1	67,0	11,8	199,9
56,3%	1976	123,1	69,6	25,9	218,6
57,1%	1977	135,8	86,5	15,7	237,9
58,2%	1978	149,3	91,9	15,5	256,8
56,5%	1979	157,1	102,1	19,0	278,2
56,9%	1980	176,4	112,6	20,9	309,8
40,1%	1981	125,4	115,9	71,4	312,7
38,9%	1982	138,1	125,4	91,7	355,2
55,7%	1983	207,0	138,1	26,3	371,4
57,0%	1984	224,6	141,6	28,1	394,4
56,0%	1985	230,2	150,7	30,1	411,0
52,9%	1986	229,9	172,0	32,9	434,9
49,7%	1987	232,4	192,9	42,2	467,4
48,0%	1988	233,8	206,5	47,1	487,4
47,5%	1989	258,1	233,6	51,7	543,4
47,0%	1990	263,0	243,9	52,6	559,5
44,0%	1991	265,3	252,5	85,6	603,3
42,0%	1992	269,7	315,2	56,9	641,8
42,9%	1993	278,8	308,3	62,9	650,1
43,7%	1994	323,1	327,8	89,2	740,1
45,5%	1995	324,0	312,4	75,9	712,3
46,4%	1996	329,7	299,0	81,5	710,2
44,7%	1997	324,2	316,8	84,1	725,1
45,6%	1998	350,8	318,8	99,5	769,1
44,7%	1999	367,8	345,8	110,0	823,6
43,3%	2000	369,7	365,2	118,7	853,5
45,0%	2001	374,6	348,4	109,5	832,6
47,0%	2002	388,7	324,8	112,9	826,3
48,1%	2003	402,3	312,4	122,6	837,3
50,7%	2004	444,5	312,1	119,9	876,5
51,1%	2005	450,8	300,8	131,1	882,7
51,6%	2006	462,8	302,0	132,2	897,0
51,5%	2007	472,7	300,2	145,3	918,2
56,9%	2008	503,9	263,3	117,6	884,8
60,6%	2009	526,4	222,8	119,3	868,5
63,0%	2010	580,2	216,2	124,1	920,5
63,2%	2011	584,2	216,7	123,3	924,1
63,8%	2012	595,5	210,7	127,0	933,2
64,1%	2013	615,1	208,2	136,0	959,3
64,6%	2014	589,5	221,7	101,0	912,2
63,8%	2015	593,6	207,5	130,0	931,1
62,2%	2016	595,7	229,8	131,7	957,2
62,9%	2017	624,8	232,6	136,3	993,7
60,9%	2018	637,1	229,6	179,1	1.045,8
61,1%	2019	643,0	219,5	190,7	1.053,2

**Der Gebührenanteil an der Gesamtfinanzierung lag zuletzt 2002 unter 50 Prozent.**

# Initiative MehrheitsWahlrecht und Demokratiereform

## Langzeitvergleich zur Entwicklung von Presse- und Parteienförderung

in Mio. Euro	PRESSEFÖRDERUNG				PARTEIENFÖRDERUNG		
	Vertriebs...	Besondere...	Qualität *)	gesamt	Parteien	Akademien	gesamt
1975	2,544			<b>2,544</b>	1,817		<b>1,817</b>
1976	6,177			<b>6,177</b>	4,637		<b>4,637</b>
1977	5,868			<b>5,868</b>	4,419		<b>4,419</b>
1978	5,868			<b>5,868</b>	4,419		<b>4,419</b>
1979	5,861			<b>5,861</b>	4,419		<b>4,419</b>
1980	5,868			<b>5,868</b>	5,087	3,198	<b>8,285</b>
1981	5,868			<b>5,868</b>	5,087	3,198	<b>8,285</b>
1982	5,281			<b>5,281</b>	5,596	2,878	<b>8,474</b>
1983	5,281			<b>5,281</b>	5,596	3,198	<b>8,793</b>
1984	5,863			<b>5,863</b>	6,025	3,430	<b>9,455</b>
1985	6,226	2,907		<b>9,133</b>	8,931	4,057	<b>12,989</b>
1986	6,071	2,834		<b>8,905</b>	8,931	5,123	<b>14,055</b>
1987	4,228	1,974		<b>6,201</b>	7,044	5,770	<b>12,814</b>
1988	3,223	1,505		<b>4,727</b>	7,143	5,792	<b>12,935</b>
1989	4,884	2,791		<b>7,674</b>	7,284	5,982	<b>13,265</b>
1990	4,578	14,535		<b>19,113</b>	7,467	6,995	<b>14,462</b>
1991	4,121	9,622		<b>13,742</b>	13,891	7,993	<b>21,883</b>
1992	7,875	13,013	0,727	<b>21,615</b>	14,347	8,336	<b>22,683</b>
1993	7,714	12,623	0,701	<b>21,038</b>	14,931	8,666	<b>23,597</b>
1994	7,634	12,492	0,694	<b>20,820</b>	15,464	8,886	<b>24,350</b>
1995	7,674	12,556	0,698	<b>20,928</b>	15,933	9,935	<b>25,868</b>
1996	7,255	11,991	0,666	<b>19,912</b>	14,659	8,972	<b>23,631</b>
1997	6,674	11,032	0,613	<b>18,319</b>	14,659	8,995	<b>23,654</b>
1998	7,255	10,986	0,666	<b>18,907</b>	14,659	8,995	<b>23,654</b>
1999	7,255	11,391	0,666	<b>19,312</b>	14,659	8,995	<b>23,654</b>
2000	5,862	9,593	0,533	<b>15,988</b>	14,659	8,275	<b>22,934</b>
2001	5,862	7,283	0,533	<b>13,678</b>	14,010	8,467	<b>22,477</b>
2002	5,862	7,365	0,533	<b>13,760</b>	14,383	8,535	<b>22,918</b>
2003	5,495	7,384	0,505	<b>13,384</b>	14,383	8,535	<b>22,918</b>
2004	4,758	6,994	1,731	<b>13,483</b>	14,383	8,535	<b>22,918</b>
2005	4,525	6,644	1,668	<b>12,837</b>	14,680	9,562	<b>24,242</b>
2006	4,525	6,645	1,668	<b>12,838</b>	15,029	8,343	<b>23,372</b>
2007	4,525	6,645	1,658	<b>12,828</b>	15,248	10,914	<b>26,162</b>
2008	4,525	6,645	1,668	<b>12,838</b>	16,142	11,268	<b>27,410</b>
2009	4,525	6,645	1,668	<b>12,838</b>	16,075	11,607	<b>27,682</b>
2010	4,525	6,645	1,668	<b>12,838</b>	16,165	11,575	<b>27,740</b>
2011	4,362	6,406	1,608	<b>12,376</b>	15,583	11,270	<b>26,853</b>
2012	3,924	5,287	1,575	<b>10,786</b>	15,260	10,450	<b>25,710</b>
2013	3,885	5,242	1,712	<b>10,839</b>	36,069	10,164	<b>46,233</b>
2014	3,710	3,242	1,697	<b>8,649</b>	42,724	10,495	<b>53,219</b>
2015	3,874	3,242	1,764	<b>8,880</b>	29,368	10,495	<b>39,863</b>
2016	3,799	2,970	1,678	<b>8,447</b>	29,368	10,495	<b>39,863</b>
2017	3,885	3,242	1,785	<b>8,912</b>	29,368	10,495	<b>39,863</b>
2018	3,885	3,242	1,736	<b>8,863</b>	29,926	10,495	<b>40,421</b>
2019	3,885	3,242	1,756	<b>8,883</b>	42,927	10,495	<b>53,422</b>

**Seit Anfang der 1990er Jahre ist die Parteienförderung der Presseförderung enteilt.**



# Initiative MehrheitsWahlrecht und Demokratiereform

## 9. Regierungsprogramm aus Schlagworten

Der selbst auferlegte Druck, in diesem Bereich etwas zu ändern, ist allerdings überschaubar: Das Medienkapitel hatte Ende 2017 wie Anfang 2019 je drei Seiten – damals unter Türkis-Blau allerdings mit 9.600, aktuell von Türkis-Grün nur mit 5.500 Anschlägen. Dieses Weniger ist dennoch manchmal mehr: Immerhin „stehen“ die Koalitionäre „für einen unabhängig finanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunk“. Ein solches De-Facto-Bekenntnis zu Rundfunkgebühr oder Haushaltsabgabe fehlte unter FPÖ-Beteiligung. Dazu kommt die Konkretisierung dessen, was einst als gemeinsame digitale Vermarktungsplattform angeregt wurde: Der ORF-Player soll mit privaten Medien betrieben werden. Auch die Änderung des Fernseh-Exklusivrechtgesetzes – Anlass Fußball-Bundesliga – und die Öffnung des öffentlich-rechtlichen Archivs wirken nach handfesten Vorhaben. Der Rest bleibt ungefähr.

Da steht zum Beispiel bloß „Förderwesen weiterentwickeln“. Das ist eine Phrase und kein Programm. Gleiches gilt aber auch für „Kampf gegen Hass im Netz“ oder „Schutz vor Desinformation“. Ungeachtet der detaillierten Einwürfe von Opposition und NGO's empfinden das für diesen Bereich nun vorgelegte Gesetzespaket zahlreiche Experten bei ihrer Ersteinschätzung zumindest als sehr ambitioniert. Die Reduktion der Ankündigungen auf Bullet Points muss nicht zwangsläufig die Qualität mindern. Doch im Gegensatz zu „Hass im Netz“ gibt es für so etwas wie eine nationale Medienordnung zwar durchaus auch gemeinsame Außenfeinde, aber es ist vor allem ein innerösterreichischer Verteilungskampf.

## 10. Die Distopie vom Medienmarktversagen

Paradoxerweise wirkt ausgerechnet die immer häufiger genutzte Existenz der Medien-Alternativen von außen als Gesetzesbeschleuniger der besonderen Art. Die Abhängigkeit der Politik von herkömmlichen Medien schwindet. Die Parteien setzen immer stärker auf eigene digitale Auftritte – die Fortsetzungen ihrer einstigen Zeitungen. Dadurch verliert aber auch der öffentlich-rechtliche Anbieter langfristig an Stellenwert für sie. Das wiederum lässt, bei einer geringeren finanziellen Ausstattung des ORF den Druck zu Ausgleichshandlungen in Richtung Private sinken. Eine solche Abwärtsspirale könnte die staatliche Förderung von Medien und damit indirekt des Journalismus langfristig verringern. Die Sicherstellung der eigenen Kontrolle geschieht kaum aufgrund von Freiwilligkeit. Doch großer öffentlicher Druck für den Erhalt einer vielfältigen und qualitätsvollen Medienlandschaft ist aufgrund mangelnder Politischer Bildung und (inhaltlicher) Medienkompetenz kaum zu erwarten.

Die Distopie einer in viele kleine desinformierte Parallelgesellschaften zerfallende Bevölkerung wirkt angesichts der derart schon geschmiedeten Allianz Corona-Maßnahmen-Gegnerschaft in Deutschland, aber auch am Beispiel aktueller Entwicklungen in den USA nicht allzu weit hergeholt. Die Stärkung verlässlicher Informationsquellen und die Hebung der Qualität auf Diskussionskanälen erscheinen deshalb für den Erhalt der sogenannten liberalen Demokratie unumgänglich. Es ist die wichtigste Aufgabe der österreichischen Medienpolitik, sich einem Marktversagen in diesem Bereich entgegenzustemmen.

## 11. Förder-Allianz und ungarische Verhältnisse

Das gilt nicht nur hierzulande. In den Nachbarstaaten reichen Einzelaktionen mittlerweile vom Tabubruch bis zur Aufrüstung. Mit 220 Millionen Euro soll in Deutschland künftig die digitale Transformation der Verlage gestützt werden. Geld vom Staat war dort für private Medien bisher ein No-Go. „Lieber Insolvenzen bei Zeitungen als der Verlust ihrer Unabhängigkeit durch Subventionen“, hatte davor noch der Verlegerpräsident postuliert. Um ihre

# Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

Glaubwürdigkeit nicht zu verlieren, hätten die Unternehmen am liebsten eine pure Vertriebsförderung bekommen. Doch das deutsche Wirtschaftsministerium hält das offenbar für ein überkommenes Geschäftsmodell und beharrt auf Verwendung für digitale Transformation. In der Schweiz gab es schon bisher jährlich 50 Millionen Franken für die Zeitungszustellung per Post. Die Förderung soll nun mehr als verdoppelt und zweckmäßig ausgeweitet werden. Streitpunkt auch hier: Wieviel bekommt Print, wieviel Online?

Neben der wirtschaftlichen Bedrohung durch die Coronakrise dürfte die Entwicklung des Verhältnisses von Staat und Medien in Ungarn ausschlaggebend für die rasant wachsenden Mediensubventionen in Deutschland und der Schweiz sein. Kaum war der jüngste EU-Gipfel beendet und das Beharren von Parlament und Kommission auf Rechtsstaatlichkeit verwässert, wurde beim ungarischen Nachrichtenportal index.hu der Chefredakteur entlassen. Die ihm und ihrem demokratischen Kontrollauftrag treue Redaktion kündigte. Medien überall in der Union zeigten wütende Solidarität. Denn so wie in Polen die Regierung die Justiz, nimmt in Ungarn die Politik den Journalismus an die Kandare. Die wirtschaftliche Stärkung von Medien ist ein demokratisches Gegenmodell zu solchen Entwicklungen. Um diesen Balanceakt zwischen Subvention und Unabhängigkeit zu bewältigen, braucht es möglichst viel Öffentlichkeit. Die massive Berichterstattung und intensive Diskussion des Gesetzespakets gegen Hass im Netz ist ein Anzeichen dafür, dass zumindest dieser Aspekt sich im Sinne des Gemeinwesens entwickelt. Die eigene Betroffenheit muss vom Nicht- zum Pflicht-Thema von Medien werden. Als Selbstschutz.

## **12. Pro Journalismus und kontra Algorithmus**

Die Europäische Union und Österreich müssen ihre Verhältnisse zu Medien nach demokratiepolitischen Gesichtspunkten neu regeln. Das gilt für grundsätzliche Werthaltungen pro Journalismus und kontra Algorithmus sowie für neue Förderungsmodelle durch die Union und auf staatlicher Ebene. Letztlich werden diese Systeme (mit)entscheidend für die Neupositionierung Europas im Wechselspiel mit den USA und China. Dazu benötigt der „Public Value“ eine Neudefinition, die privatwirtschaftliche Medien umfasst und sie gleichberechtigt bzw. -bedürftig neben öffentlich-rechtliche stellt. Aber es ist zu befürchten, dass hierzulande mehr über weitere Corona-Sonderförderungen für tote Geschäftsmodelle und die Neuwahl des ORF-Generals im Sommer 2021 geredet wird.

## 8. Parlamentarische Demokratie in Großbritannien im Schatten des Coronavirus

Melanie Sully\*

Das Coronavirus, das im Jahr 2020 die Nachrichten beherrschte, stellte für Gesetzgeber allerorts eine Herausforderung dar. Während „Speed kills“ einst mit Skepsis und als zu starke Machtverlagerung auf Regierungen betrachtet wurden, war klar, dass auch das Virus ein Killer ist, der gezügelt werden musste.

Schnelligkeit war von entscheidender Bedeutung und Zeit für parlamentarische Kontrolle oder Begutachtungsverfahren fiel unter den Tisch. Erlässe, Verordnungen und Notstandsgesetzgebung wurden in einem verzweifelt Versuch, die Ausbreitung des Virus einzudämmen, beschleunigt, und während die Öffentlichkeit zunächst mitzog, warnten mit der Zeit Kritiker ungeduldig vor den Gefahren für die Demokratie.

### London im Belagerungszustand

Das Vereinigte Königreich wurde von dem Killervirus besonders hart getroffen. Die Gründe für die enorme Todesrate müssen erst noch untersucht werden. Zweifellos hinterließ es ein unsichereres Land als selbst während der endlosen Brexit-Debatten.

Ende Jänner 2020 verließ das Vereinigte Königreich nach Jahren voller aufreibender Konflikte und politischer Krisen schließlich die Europäische Union. Man konnte den Eindruck gewinnen, in eine bessere Zukunft zu blicken. Ganz bestimmt mussten die Einzelheiten der Beziehung mit der EU erst noch ausgehandelt werden, doch wurde dies im Wesentlichen als technisch und als Aufgabe für Ökonomen und „Experten“ angesehen.

Es zeigte sich jedoch bald, dass die bessere Zukunft von dem Virus übertönt werden würde und die Brexit-Experten verschwanden und wurden von Virologen mit täglichen Statistiken und Berichten ersetzt, die ein immer deprimierendes Bild der menschlichen Tragödie und des Verlusts von Leben malten.

In Rekordzeit wurde eine Reihe von Gesetzen verabschiedet, um auf den Notfall zu reagieren. Wahlen für den Posten des Londoner Bürgermeisters und Gemeinderatswahlen wurden um ein Jahr verschoben. Wer im nächsten Jahr gewählt wird, wird allerdings eine um 12 Monate kürzere Amtszeit als üblich haben. Ein Coronavirus-Gesetz passierte das Parlament in nur drei Tagen, bestehend aus Hunderten von Seiten, allerdings mit regelmäßigen halbjährlichen Überprüfungen, um festzustellen, ob die Maßnahmen noch immer gerechtfertigt sind. Die Regierung unter Premierminister Boris Johnson machte keinen Gebrauch vom *Civil Contingencies Act*, sondern entschied sich stattdessen für den *Public Health Act* und andere Gesetze, die mit weniger parlamentarischen Hürden verabschiedet werden konnten.

Es zeigte sich bald, dass das Virus das Herzstück der britischen Machtzentren attackierte. Der Thronfolger, Prinz Charles, wurde mit Covid-19 infiziert. Der schon etwas ältere Monarch wurde vor der Fortführung öffentlicher Amtshandlungen geschützt und Abgeordnete wie auch Minister begannen, mit Symptomen des Virus zu erkranken. Kurz nachdem der Monarch eine seltene Fernsehansprache an die Nation und das Commonwealth gehalten hatte,

---

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

# Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

ließ die Nachricht über die Erkrankung des Premierministers, Boris Johnson, die nächste Bombe platzen. Zunächst wurde sie von den Spindoktoren heruntergespielt, doch Johnsons eigene Videos erzählten eine ganz andere Geschichte. Ein einst so überschwänglicher Premierminister war blass und schnappte nach Luft. Bald wurde er auf die Intensivstation verlegt, wo die meisten wussten, dass 48 Stunden zwischen Leben und Tod entscheidend sein würden. Die Vorkehrungen für die Vertretung eines arbeitsunfähigen Premierministers waren bereits getroffen worden und in Regierungshandbüchern niedergeschrieben. Was im Falle eines Ablebens des amtierenden Premierministers geschehen würde, war nicht so klar und gab viel Stoff für Spekulationen. Nach einem Erlebnis auf Messers Schneide kehrte der Premierminister von der Schwelle des Todes zurück zur traditionell schwarzen Tür von Downing Street Nr. 10. Doch er war sichtlich erschüttert und geschwächt. Seine Audienzen bei der Königin fanden telefonisch statt und seine Geplänkel im Parlament mit dem neuen Oppositionsführer, Keir Starmer von der Labour Party, waren peinlich, als Johnson sich bemühte, präzise, klare Fragen zusammenhängend zu beantworten.

Die Zahl der Todesopfer stieg weiterhin an und es wurden Fragen zu den Ratschlägen an die Regierung gestellt. Pressekonferenzen mit Journalisten schienen Fragerunden im Parlament zu ersetzen. Die Erläuterung im Zusammenhang mit dem Lockdown war ein Durcheinander. Und dann wurde bekannt, dass Johnsons Chefberater über Ostern gegen Ausgangsbeschränkungen verstoßen hat und am Geburtstag seiner Frau einen Spaziergang in einem malerischen Teil Nordenglands gemacht hat. Er verteidigte sich so, dass er beim Ausflug sein Sehvermögen habe testen müssen, um festzustellen, ob er sicher nach London zurückfahren könne. Zu diesem Zeitpunkt löste sich jegliches Vertrauen, das der Regierung von der Öffentlichkeit entgegengebracht wurde, in Luft auf. Sogar noch bedrohlicher für Johnson war, dass die Unterstützung und Bewunderung, die er von den neu gewählten Parlamentsabgeordneten erhielt, die für die Konservativen gewählt wurden, verloren ging. Von nun an hinterfragten sie jede falsche Bewegung und Erklärung. Verabschiedete Gesetze haben nur aufgrund der Tatsache Gewicht, dass sie von Bürgern anerkannt und befolgt werden. Wenn sich die für die Gesetzgebung verantwortlichen Personen nicht an die rechtlichen Rahmenbedingungen halten können, ist die Autorität und Legitimität der Regierung beeinträchtigt.

## **Corona und Westminster**

Eine weitere Herausforderung für das politische System war die Organisation der parlamentarischen Arbeit. Social-Distancing-Vorschriften konnten in den archaischen Westminster-Gebäuden unmöglich eingehalten werden. Beengte Räume und schmale Gänge, wo Abstimmungen stattfanden, ganz zu schweigen von dem engen Plenarsaal, bedurften eines schnellen Umdenkens der parlamentarischen Administration. Rund 150 der 650 Abgeordneten im britischen Unterhaus konnten aufgrund ihres Alters oder ihrer Vorerkrankungen als Risikopersonen eingestuft werden. Jeremy Corbyn, der frühere Parteichef der Labour Party, ist über 70 und Theresa May, Johnsons Vorgängerin als Premierminister hat Diabetes. Sie wurden nichtsdestotrotz im Sitzungssaal gesehen, für den neue Vorschriften galten und der auf 50 zum selben Zeitpunkt persönlich anwesende Personen beschränkt war. Die Entscheidung über den Zugang wurde vom Parlamentspräsidenten getroffen, der bei der Auswahl ein Gleichgewicht zwischen Ansichten und Vertretung der Regionen berücksichtigen musste. Er hielt regelmäßig Rücksprache mit der Führungsriege der drei größten Parteien, was bedeutete, dass die anderen von dem Verfahren praktisch ausgeschlossen wurden.

# Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

Weitere 120 Parlamentsabgeordnete nahmen mittels *Zoom* an den Sitzungen teil<sup>1</sup>, das vom Nationalen Zentrum für Cybersicherheit als sicher eingestuft wurden. Zumeist waren vor der Krise kaum mehr als 100 Abgeordnete zur gleichen Zeit bei Plenardebatten dabei. Wie in normalen Zeiten im Saal wurde auch von denjenigen, die virtuell teilnahmen, ein Dresscode akzeptiert. Die virtuelle Teilnahme an Parlamentsdebatten war besonders für jene attraktiv, die Wahlkreise weit von London entfernt vertraten, beispielsweise in abgelegenen Gebieten Schottlands. Dies könnte zu einer langfristigen Lösung werden, sobald die Krise abgeklungen ist. Die virtuelle Teilnahme wird als „parlamentarisches Verfahren“ angesehen und dementsprechend genießen die Abgeordneten weiterhin Immunität.

Die nächste Hürde stellte sich jedoch bald, da einige Gesetze eine Abstimmung erforderten. Die Anzahl an Gesetzesvorlagen, die für eine Abstimmung erforderlich ist, wurde auf ein Minimum beschränkt, konnte jedoch nicht vollständig umgangen werden. Erneut war die Antwort die Digitalisierung und dank der Parlamentsmitarbeiter, die ununterbrochen arbeiteten, wurde ein MembersHub eingerichtet, damit die Abgeordneten mit maximaler Sicherheit online abstimmen können. Es wurde ein System entwickelt, das den Anmeldungen zum Online-Banking ähnlich ist. Abstimmungen im britischen Unterhaus werden öffentlich aufgezeichnet und die Bürger können im Nachhinein sehen, wie ihre Vertreter abgestimmt haben. Dieses System wurde bei der virtuellen Abstimmung beibehalten und neben einen Abgeordneten, der online abgestimmt hatte, wurde ein V („virtual“) geschrieben. Die erste historische virtuelle Abstimmung fand im Mai statt und verlief trotz einiger Schwierigkeiten zufriedenstellend. Auch dies könnte ein fester Bestandteil werden, sobald die Krise vorbei ist. Dies würde bedeuten, dass ein Abgeordneter weniger Gründe hätte, eine Abstimmung zu verpassen, und es könnte auch die Erwartungen der Bürger erhöhen, dass die Abgeordneten ihres Wahlkreises öfter anwesend sind<sup>2</sup>.

Die nächste Stufe war die Entwicklung der bereits bestehenden Stimmrechtsübertragung (Proxy Voting), damit all jene in Elternzeit einen anderen Parlamentsabgeordneten ernennen können, um ihre Stimme für sie abzugeben. Der Parlamentspräsident musste diesem Verfahren zustimmen. Über hundert Mitglieder machten von dieser Möglichkeit Gebrauch. Die meisten von ihnen übertrugen ihre Stimme den jeweiligen Chief Whips (ähnlich wie Klubobleute), was erneut Fragen zur demokratischen Natur des Verfahrens aufwarf.

Die Ausschusstätigkeiten des Parlaments verliefen ebenfalls weitgehend per Videokonferenzen. Dies war jedoch gut entwickelt und weniger herausfordernd.

Die Regierung war erpicht darauf, Parlamentsabgeordnete wieder persönlich nach London zu bringen und war den virtuellen alternativen Vorkehrungen gegenüber skeptisch. Zum einen wurde davon ausgegangen, dass Johnson in den Debatten im Nachteil sei, da er von der lautstarken Unterstützung seines eigenen Teams abhängig war. In einem nahezu leeren Saal hatte er mit seinem Pendant, dem Labour-Parteichef, einem ausgebildeten Juristen, sichtlich Mühe. Das Plenum hatte die Stimmung eines Gerichtssaals angenommen, die dem extravaganten Johnson fremd war. Die Regierung versuchte auch, die Menschen dazu zu ermutigen, nach einem langen Lockdown mit negativen Auswirkungen für die Wirtschaft zu-

---

<sup>1</sup> Information House of Commons, London.

<sup>2</sup> Siehe Interview Melanie Sully, Zukunftsvisionen <https://www.derstandard.at/story/2000012220665/wenn-die-schwangere-abgeordnete-elektronisch-abstimmt> Der Standard, 27.2. 2015 sowie <https://www.derstandard.at/story/2000085543637/was-abgeordneten-die-schwaenzen-in-anderen-laendern-alles-droht> und „Türkiye offen für Karenzierung von Abgeordneten“, Der Standard, 4.9. 2018.

# Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform

rück zur Arbeit zu gehen. Der Anblick von Abgeordneten, die bequem zu Hause arbeiten, passte nicht zu dieser *Message Control*. Darüber hinaus fehlten aufgrund der Fernabstimmung die üblichen Verhandlungen in den Korridoren der Macht – der Druck, den der Parteiapparat auf die Abgeordneten ausüben konnte, um auf eine bestimmte Weise abzustimmen. Oft erstellten andersdenkende Abgeordnete WhatsApp-Gruppen und konnten so unabhängig von der Partei kommunizieren, um ihre Gegenstrategien zu planen.

Auch andere Parlamente mussten sich an das Virus anpassen, wie das stark von Corona betroffene Brasilien, wo *Zoom* die physische Anwesenheit im Plenum ersetzte<sup>3</sup>. Das Parlament in Spanien hat schon vor der Pandemie Erfahrungen mit Fernabstimmungen gemacht. Länder wie Irland verlagerten das Plenum in größere Gebäude. In Neuseeland arbeitete ein Epidemieausschuss mittels Videokonferenz, um die Regierungsgesetzgebung zu prüfen. In den meisten Parlamenten wurde die für die Öffentlichkeit zugängliche Galerie frühzeitig geschlossen. Die Digitalisierung der parlamentarischen Demokratie bringt Chancen, aber auch Nachteile.

---

<sup>3</sup> Siehe dazu: Chamber of Deputies Brazil, „Virtual Plenary, Strategy and Architecture“.

**9. OGM-Demokratiefbefund 2020**

# **DEMOKRATIEBEFUND 2020**

## **INITIATIVE MEHRHEITSWAHLRECHT UND DEMOKRATIEREFORM**

### **BENCHMARKSTUDIE 2011 BIS 2020**

**ÜBERBLICK ERGEBNISSE 2015, 2017, 2018, 2019, 2020**

OGM

Österreichische Gesellschaft für Marketing

+43 1 50 650-0; Fax - 26

[office@ogm.at](mailto:office@ogm.at)

[www.ogm.at](http://www.ogm.at)

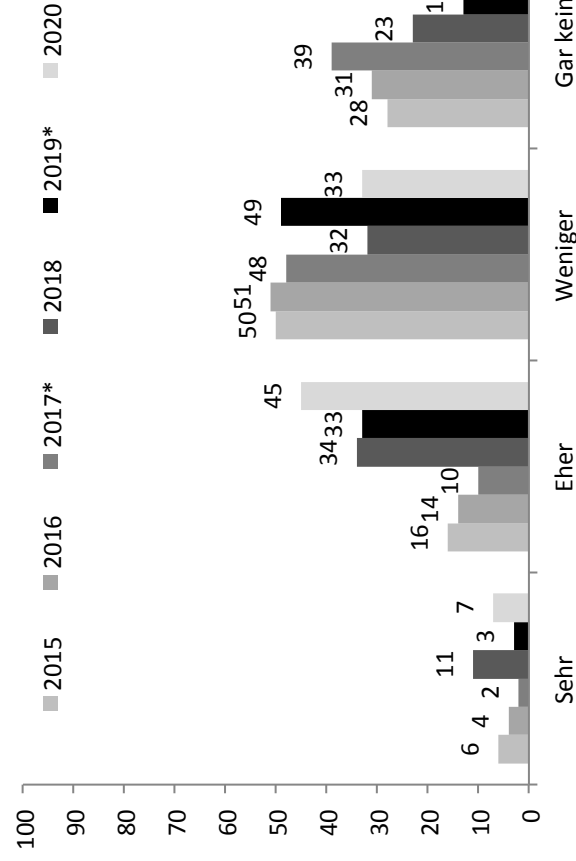
## Zur Untersuchung

- ★ Auftraggeber: Initiative für Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform, 1010 Wien
- ★ Ausführendes Institut: OGM Gesellschaft für Marketing, 1010 Wien
- ★ Zielgruppe: Bevölkerung Österreichs ab 16 Jahren
- ★ Stichprobengröße, -methode: 800 Interviews online repräsentativ für die Internet – affine Bevölkerung (90% der Gesamtbevölkerung)
- ★ Max. Schwankungsbreite:  $\pm 3,5 \%$
- ★ Befragungszeitraum: 21. bis 23. September 2020

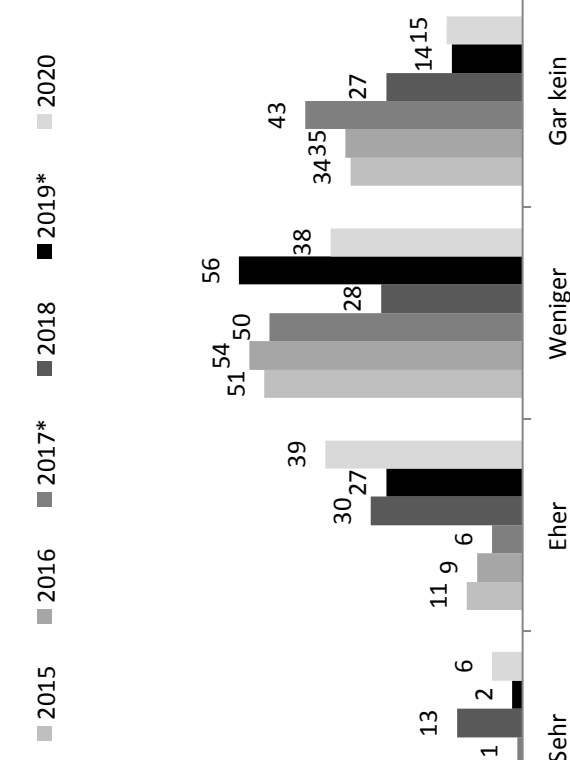


# Vertrauen in Politik und PolitikerInnen (in Prozent)

## Vertrauen in Politik?



## Vertrauen in PolitikerInnen?

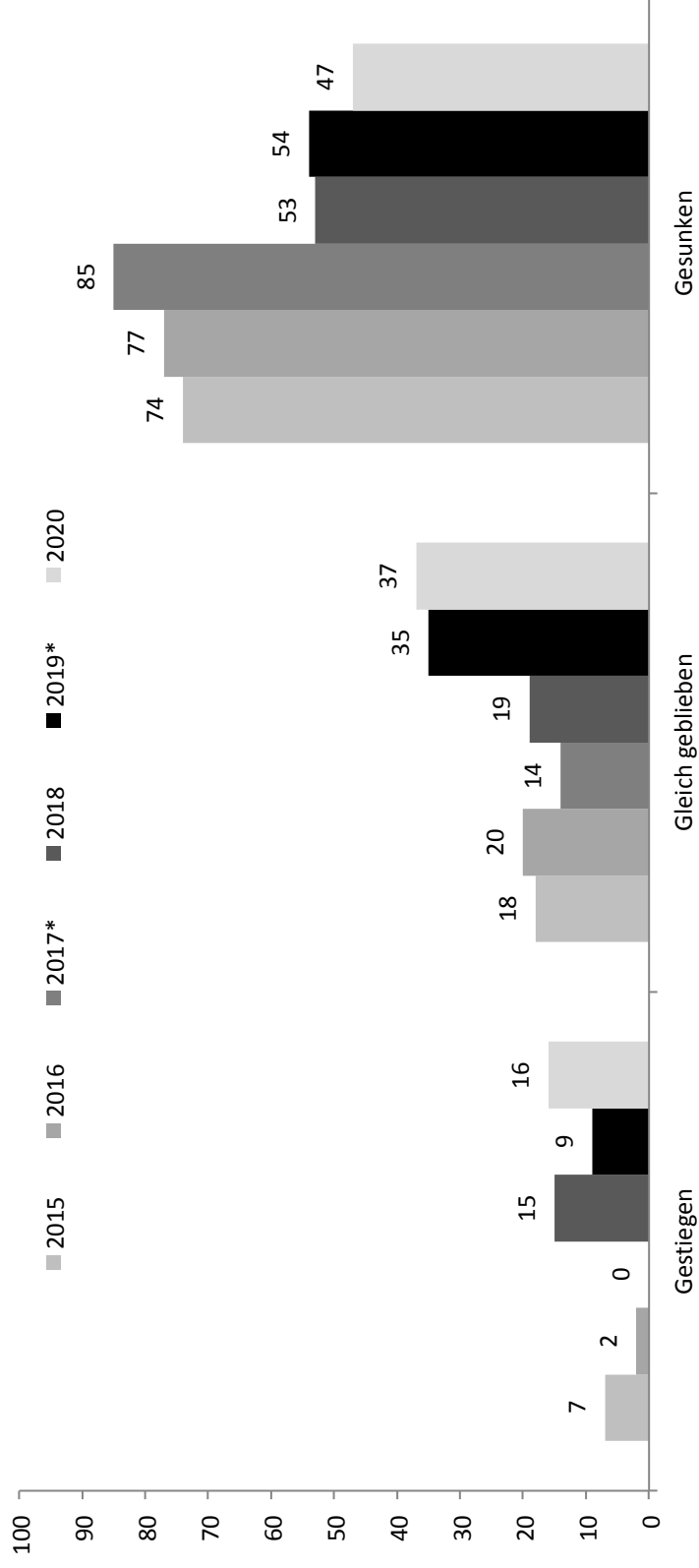


Rest auf jeweils 100% = weiß nicht, anderes / keine Angabe

- 2015: Flüchtlingswelle
- 2017: Neuwahlen NRW (Befragung fand vor den Wahlen statt!)
- 2018: VP-FP-Regierung
- 2019: Neuwahlen NRW nach Ibiza (Befragung kurz nach den Wahlen, aber vor Koalitionsbildung Türkis-Grün)
- 2020: Corona-Krise

# Veränderung des Vertrauens (in Prozent)

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



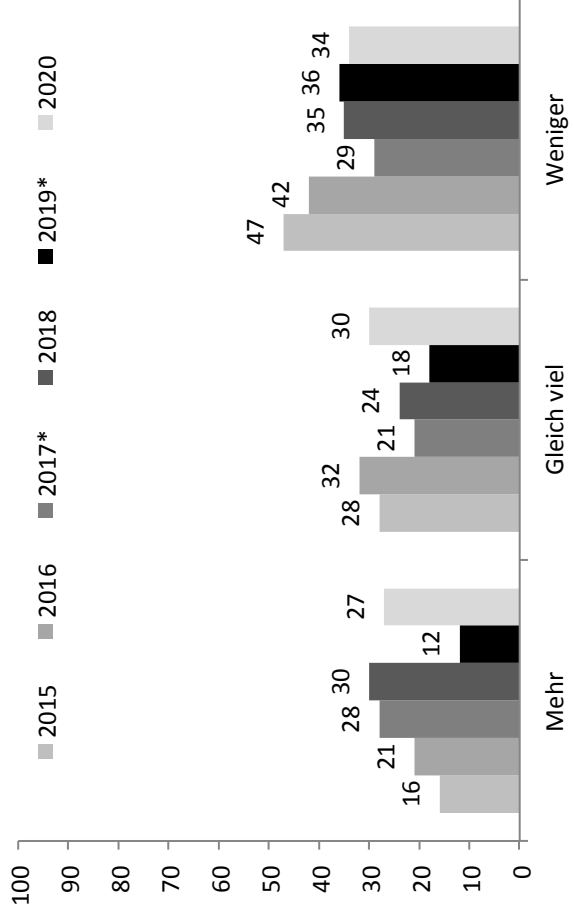
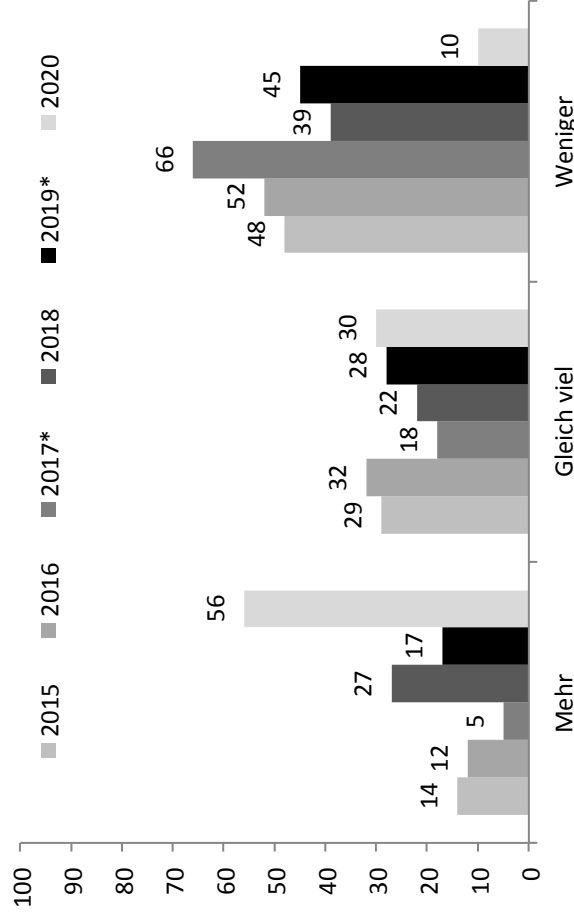
Rest auf jeweils 100% = weiß nicht, anderes / keine Angabe

# 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?

Glauben Sie, dass die Regierung nächstes Jahr mehr, weniger oder gleich viele Probleme erfolgreich lösen wird als in diesem Jahr?



Rest auf jeweils 100% = weiß nicht, anderes / keine Angabe

## Kommentar und Kurzfazit

- \* Von 2011 bis 2017 („Große Koalition SP-VP): anhaltende Unzufriedenheit auch aus den eigenen Wählerlagern der Regierungsparteien
- 2018 (Türkis-Blaue Koalition VP-FP): Trendwende mit ausgewogener Zufriedenheit bei gleichzeitiger Polarisierung
- 2019 Neuwahlen nach dem Ibiza-Skandal: starke Zuwächse für VP und Grüne, starke Verluste für FP, jedoch vor Regierungsbildung Türkis-Grün: das Barometer zeigt eine Zunahme des Misstrauens wegen Unsicherheit bzgl. Regierungsbildung
- 2020 erstmals mehrheitliches Vertrauen in die Politik allgemein (weniger in die Politiker) wegen der totalen Dominanz der Corona-Krise
- Problemlösung in 2021: Vertrauensvorschuss wegen Corona, aber was bringt die kommende Krise am Arbeitsmarkt mit sich?

Die Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform legt seit 2011 alljährlich rund um den österreichischen Verfassungstag (am 1. Oktober 1920 wurde die Bundesverfassung beschlossen) ihren Demokratiebefund vor, in dem Entwicklungen und Perspektiven der österreichischen Demokratie analysiert und konkrete Vorschläge unterbreitet werden. Die Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform wurde als zivilgesellschaftlicher Verein 2008 ins Leben gerufen und hat eine Vitalisierung der Demokratie zum Ziel. Sprecher der Initiative ist Univ.-Prof. Dr. Heinrich Neisser.

Nähere Informationen unter  
[www.mehrheitswahl.at](http://www.mehrheitswahl.at) bzw.  
[www.demokratie-reform.at](http://www.demokratie-reform.at)

Hier sind auch sämtliche Demokratiebefunde seit 2011 und Dokumente der Initiative seit 2008 abrufbar.

Kontakt : [office@mehrheitswahl.at](mailto:office@mehrheitswahl.at)

Impressum: Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform, Traungasse 1/Top 66 1030 Wien, [www.mehrheitswahl.at](http://www.mehrheitswahl.at), [office@mehrheitswahl.at](mailto:office@mehrheitswahl.at)

Für den Inhalt verantwortlich:  
Prof. Herwig Hösele

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